

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ О. Е. КУТАФИНА (МГЮА)

ИНТЕГРАЦИОННОЕ ПРАВО

Учебник

Ответственный редактор

доктор юридических наук, профессор С. Ю. Кашкин



Электронные версии книг на сайте
www.prospekt.org



• ПРОСПЕКТ •

Москва
2017

Авторы:

Блажеев В. В., проф., ректор Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) — К читателю; **Кашкин С. Ю.**, д-р юрид. наук, проф., зав. кафедрой интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры Жана Монне (Европейский союз) — введение, гл. VI, X, XX; **Калиниченко П. А.**, д-р юрид. наук, проф. кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), зав. кафедрой Европейского права Дипломатической академии Министерства иностранных дел Российской Федерации — гл. XI—XII; **Камалян А. М.** — гл. IX (совм. со Слепаком В. Ю.), гл. XIII (совм. со Слепаком В. Ю. и Шитовой А. А.); **Слепак В. Ю.**, канд. юрид. наук, доц. кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) — гл. XVII—XIX, гл. IX (совм. с Камаляном А. М.), гл. XIII (совм. с Камаляном А. М. и Шитовой А. А.); **Степанян А. Ж.**, канд. юрид. наук, доц. кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) — гл. XVI; **Трубачева К. И.**, канд. юрид. наук, доц. кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) — гл. XIV; **Четвериков А. О.**, д-р юрид. наук, проф. кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) — гл. I—V, VII—VIII, XV; **Щитова А. А.** — гл. XIII (совм. с Камаляном А. М. и Слепаком В. Ю.).

Ответственный редактор:

Кашкин С. Ю., д-р юрид. наук, проф., зав. кафедрой интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры Жана Монне (Европейский союз).

И73 Интеграционное право : учебник / В. В. Блажеев, С. Ю. Кашкин, П. А. Калининченко и др.; отв. ред. С. Ю. Кашкин. — Москва : Проспект, 2017. — 720 с.

ISBN 978-5-392-24206-1

Первый в России учебник, в котором комплексно рассмотрен и обобщен мировой опыт правового регулирования интеграционных процессов, проанализированы закономерности становления и развития интеграционного права на региональном, межрегиональном и глобальном уровнях, охарактеризованы важнейшие достижения правового регулирования международной интеграции в экономической, политической и других сферах общественной жизни, исследован правовой статус ведущих интеграционных организаций, функционирующих в разных частях земного шара, правовые основы участия в них России.

В Особенной части проанализированы ведущие интеграционные правопорядки, сложившиеся на глобальной арене и в отдельных регионах мира, в том числе на постсоветском пространстве: право Всемирной торговой организации, право Европейского союза, право Североамериканской ассоциации свободной торговли и др.

Особое внимание уделяется практическим аспектам участия России в интеграционных процессах, включая правовые основы интеграции на территории бывшего СССР, правовое регулирование создания и функционирования Евразийского экономического союза.

Законодательство приведено по состоянию на сентябрь 2016 г.

Для бакалавров, магистрантов и аспирантов юридических вузов и факультетов, студентов факультетов международных отношений, работников органов государственной власти, внешнеэкономических и внешнеполитических организаций, преподавателей, а также для всех заинтересованных читателей.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

- ААНЗФТА** — Зона свободной торговли АСЕАН, Австралии и Новой Зеландии
- АКПЧ** — Американская конвенция о правах человека
- АЛАДИ** — Латиноамериканская ассоциация интеграции
- АЛЬБА** — Боливарианский альянс для народов нашей Америки
- АСЕАН** — Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
- АТЭС** — Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество
- БЕНИЛЮКС** — Союз Бельгии, Нидерландов и Люксембурга
- БРИКС** — Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южно-Африканская Республика
- ВОИС** — Всемирная организация интеллектуальной собственности
- ВТО** — Всемирная торговая организация
- ГАТС** — Генеральное соглашение по торговле услугами
- ГАТТ** — Генеральное соглашение по тарифам и торговле
- ГК** — Гражданский кодекс
- ГУАМ** — Организация за демократию и экономическое развитие в составе Грузии, Украины, Азербайджана и Молдовы
- ДЕС** — Договор о ЕС
- ДССГ** — Договор о создании Союзного государства России и Беларуси
- ДФЕС** — Договор о функционировании ЕС
- ЕАС** — Евразийское соответствие
- ЕАСТ** — Европейская ассоциация свободной торговли
- ЕАЭС** — Евразийский экономический союз
- ЕврАзЭС** — (бывшее) Евразийское экономическое сообщество
- Евратом** — Европейское сообщество по атомной энергии
- ЕКПЧ** — Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод
- ЕС** — Европейский союз
- ЕТСИ** — Европейский институт по стандартизации телекоммуникаций
- ЕТТ** — Единый таможенный тариф ЕАЭС
- ЕЭК** — Евразийская экономическая комиссия

ЕЭП	— Единое экономическое пространство/Европейское экономическое пространство
ЕЭС	— (бывшее) Европейское экономическое сообщество
ЗАВС	— Западноафриканский валютный союз
ЗАЭВС	— Западноафриканский экономический и валютный союз
ИКАО	— Международная организация гражданской авиации
ИСО	— Международная организация по стандартизации
КАРИКОМ	— Карибское сообщество
КОМЕСА	— Общий рынок для Восточной и Южной Африки
КСОР	— Коллективные силы оперативного реагирования ОДКБ
КФА	— Африканское финансовое сообщество/Финансовое сотрудничество в Центральной Африке
МВФ	— Международный валютный фонд
МЕРКОСУР	— Южноамериканский общий рынок
МКВЭС	— Межгосударственная комиссия по военно-техническому сотрудничеству ОДКБ
МООТГ	— Многонациональные объединенные оперативно-тактические группы НАТО
НАТО	— Организация Североатлантического договора
НАФТА	— Североамериканская ассоциация свободной торговли/ Североамериканское соглашение о свободной торговле
НОРАД	— Североамериканское командование воздушно-космической обороной
ОАПИ	— Африканская организация по интеллектуальной собственности
ОБИС	— Организация Бенилюкса по интеллектуальной собственности
ОБСЕ	— Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОВПБ	— Общая внешняя политика и политика безопасности ЕС
ОДКБ	— Организация Договора о коллективной безопасности
ОПБО	— Общая политика безопасности и обороны ЕС
ООН	— Организация Объединенных Наций
ОХАДА	— Организация по гармонизации в Африке предпринимательского права
ОЭСР	— Организация экономического сотрудничества и развития
ПИКТА	— Торговое соглашение тихоокеанских островных стран
РФ	— Российская Федерация
САФТА	— Южно-Азиатская зона свободной торговли

СБСЕ	— (бывшее) Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе
СЕ	— Европейское соответствие
СЕЛАК	— Сообщество латиноамериканских и карибских государств
СЕМАК	— Центральноафриканское экономическое и валютное сообщество
СЕН	— Европейский комитет по стандартизации
СЕНЕЛЕК	— Европейский комитет по электротехнической стандартизации
СИМА	— Межафриканская конференция по страховым рынкам
СИПРЕС	— Межафриканская конференция по социальному обеспечению
СМИД	— Совет министров иностранных дел ОДКБ
СМО	— Совет министров обороны ОДКБ
СНГ	— Содружество Независимых Государств
СССР	— (бывший) Союз Советских Социалистических Республик
СЭВ	— (бывший) Совет экономической взаимопомощи
ТН ВЭД	— Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности ЕАЭС
ТРИМС	— Соглашение по инвестиционным мерам, связанным с торговлей
ТРИПС	— Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности
ТС	— Таможенный союз
УНАСУР	— Союз Южноамериканских наций
ЦАФТА	— Зона свободной торговли Центральной Америки, Доминиканской Республики и США
Цольферайн	— Таможенный союз немецких государств XIX в.
ЭКОВАС	— Экономическое сообщество западноафриканских государств

К ЧИТАТЕЛЮ

Предлагаемый вашему вниманию учебник представляет собой этапный результат творческого использования и обобщения опыта и информации, накопленной за годы научной и преподавательской деятельности членами научного коллектива кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) в области интеграционного права.

Авторы осуществили комплексное, системное сопоставление и обстоятельное сравнительно-правовое исследование юридических процессов и правовых инструментов регулирования экономической, политической, социальной, культурной, оборонной и других видов интеграции в разных регионах мира и в разные исторические периоды и представили его в удобной для изучения форме учебника. Такая работа в профессиональном правовом и образовательном плане проводится в нашей стране впервые.

Главная ценность задачи, поставленной авторским коллективом этого произведения, состоит в попытке максимально широкого географически и одновременно профессионально глубокого объективного анализа правового регулирования деятельности, истории, современного состояния и перспектив развития интеграционных группировок — самых разных по формам, целям, уровню интеграции, правовому и политическому опыту, правовой и конституционной культуре народов, проживающих в различных регионах мира и имеющих свои уникальные особенности. Это изначально требует чрезвычайно больших языковых и информационных усилий, определенной научной смелости и определенного правового энциклопедизма.

Вторая сторона этого уникального научно-образовательного проекта состоит в поиске как достижений и причин успеха той или иной интеграционной организации, так и, в не меньшей мере, определения причин и обстоятельств, объясняющих имевшие на практике неудачи и отступления в осуществлении интеграционных планов. На современном этапе особенно важно уметь объективно оценить удачно сформулированные цели, ценности и правовые механизмы интеграционных объединений и их реальные действия, в том числе в отношении нашей страны и ее союзников.

Третьей важнейшей чертой этого учебника является стремление на основе детального анализа диалектически противоречивых черт и особенностей различных по форме и глубине интеграционного взаимодей-

ствия такого рода организаций синтезировать наиболее общие черты их становления и развития, их сильные и слабые стороны и в результате прийти к пониманию базовых инструментов и механизмов, используемых для правового моделирования и регулирования интеграционных процессов, основополагающих закономерностей развития интеграции.

И все эти три компонента концепции данного исследования концентрируются в конечном счете на самом главном — как полученные знания об этих инструментах, механизмах и закономерностях использовать для обеспечения посредством права оптимальных условий развития нашей великой России в сложном глобализирующемся мире, как прогнозировать дальнейшее развитие событий и избежать негативных последствий.

Таким образом, если изучение права Европейского союза дает студентам и специалистам понять наиболее исследованный конкретный пример интеграции, то интеграционное право в трактовке представленной вашему вниманию обобщенной работы формирует у юриста способность к широкому правовому моделированию общественных отношений в процессе интеграции и видению любого частного процесса такого рода в контексте глобализации. Оно позволяет также предвидеть и научно прогнозировать при помощи правовых инструментов стратегически важные направления исторического развития общества. В этом отражаются растущая социальная значимость и ответственность правовой науки и практики — их взаимное переплетение.

Результаты этого исследования могут быть использованы в дальнейшей практике преподавания права в российских вузах, поскольку они научно доказательны, достаточно информативны, практически направлены, а главное — вполне реализуемы и востребованы в учебном процессе и реальной деятельности нашего государства, как в осуществлении внутренней интеграции своей обширной многонациональной территории, так и в использовании общих закономерностей интеграционного развития для формирования новых интеграционных союзов со своими соседями на Евразийском пространстве.

Субнациональная (внутригосударственная), региональная, межрегиональная, глобальная интеграции — все эти формы исследованы в рассматриваемой книге, хотя и с различной степенью углубленности. Последующие издания, надеюсь, смогут найти более взвешенный баланс между ними.

Основные концептуально-теоретические и практические подходы, примененные авторами издания, находятся в полном соответствии с генеральной линией стратегии интеграции на постсоветском пространстве, четко, системно и комплексно изложенной Президентом России В. В. Путиным¹.

¹ Путин В. В. Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня // Известия. 2011. 3 окт.

В ней подтверждаются отмечаемая в представляемом исследовании необходимость многоуровневой и разноскоростной интеграции на постсоветском пространстве и реальная востребованность различных форм интеграции (Союзное государство России и Беларуси, Организация Договора о коллективной безопасности, Евразийское экономическое сообщество, Таможенный союз, Единое экономическое пространство, Евразийский союз), каждая из которых в той или иной степени является объектом исследования представляемой вашему вниманию книги. При этом мы видим, как развитие шло от простых форм интеграции к более сложным.

Мировой финансовый кризис придал дополнительный импульс к ускорению интеграционных процессов и модернизации принципов нашего партнерства, в то время как интеграция превратилась для граждан и бизнеса наших стран, как отметил В. В. Путин, в «устойчивый и долгосрочный проект, не зависящий от перепадов текущей политической и любой иной конъюнктуры». Формируя в лице Евразийского экономического союза на постсоветском пространстве единый внутренний «рынок с более чем 165 млн потребителей, с унифицированным законодательством, свободным передвижением капиталов, услуг и рабочей силы», будет необходимо учесть богатый опыт Европейского союза, а также унифицировать требования к товарам и услугам, что и является одним из базовых направлений этого исследования. Это также требует совершенствования законодательства самых разных сфер жизни в соответствии с лучшей мировой и европейской практикой — поставил задачу В. В. Путин. Эту задачу стремится решить и представляемая вашему вниманию книга.

Руководитель нашего государства отметил, что «в свое время европейцам потребовалось 40 лет, чтобы пройти путь от Европейского объединения угля и стали до полноценного Евросоюза. Становление Таможенного союза и ЕЭП идет гораздо динамичнее, поскольку учитывает опыт ЕС и других региональных объединений. Мы видим их и сильные, и слабые стороны. И в этом наше очевидное преимущество, позволяющее избежать ошибок, не допустить воспроизводства разного рода бюрократических навесов».

Сформулированная В. В. Путиным фундаментальная задача «начать кодификацию правовой базы Таможенного союза и ЕЭП» потребует продолжения исследовательской работы, которая ведется кафедрой, тем более что руководитель нашей страны поставил более «амбициозную задачу: выйти на следующий, более высокий уровень интеграции — к Евразийскому союзу» — это важный объект интереса в предлагаемой вашему вниманию книге.

Интеграция государств вокруг России на новой ценностной, политической и экономической основе — это веление времени. Ее главное содержание — в создании важного полюса на мировой арене, играю-

шего одновременно роль моста, «эффективной связки между Европой и динамичным Азиатско-Тихоокеанским регионом». Он даст возможность «перейти к более тесной координации экономической и валютной политики, создать полноценный экономический союз» и «обеспечить устойчивость глобального развития».

Поскольку, как продолжает В. В. Путин, «Евразийский союз будет строиться на универсальных интеграционных принципах как неотъемлемая часть Большой Европы, объединенной едиными ценностями свободы, демократии и рыночных законов», внимание представляемой вашему вниманию книги к изучению этих универсальных, выработанных в ЕС и других интеграционных образованных принципов оказывается вполне обоснованным. Важно то, что «вхождение в Евразийский союз, помимо прямых экономических выгод, позволит каждому из его участников быстрее и на более сильных позициях интегрироваться в Европу».

Развивая далее изложение интеграционной стратегии Российской Федерации, в своем выступлении на Саммите АТЭС во Владивостоке 8 сентября 2012 г. Президент В. В. Путин отметил необходимость «наводить мосты друг к другу, а не отгораживаться», углублять диалог между региональными и субрегиональными объединениями. «Именно по такому пути намерена идти Россия, мы идем по такому пути, в том числе на пространствах бывшего Советского Союза», — сказал В. В. Путин, напомнив о работе по созданию зоны свободной торговли в рамках СНГ, Таможенного союза, Единого экономического пространства и Евразийского союза.

Достоинством представленного вашему вниманию учебника прежде всего является его ярко выраженный научно-теоретический характер. В нем впервые делается попытка теоретически обобщить и синтезировать на новом специализированном уровне научные данные об интеграционных процессах и организациях, накопленные отечественными и зарубежными учеными, для того чтобы дать аргументированные, адекватные сегодняшнему знанию определения базовым понятиям интеграции и интеграционного права, сформировать его понятийно-категориальный аппарат, вывести основополагающие закономерности, связи, специфику различных форм и уровней интеграции. Это, наверное, самое ценное достижение работы.

Кафедра интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), следуя генеральной линии, заданной еще при ее создании академиком РАН О. Е. Кутафиным, стремилась к постановке реальных, достижимых и перспективных научных и образовательных целей.

Так, изначально перед ней ставилась задача организовать в России полноценное преподавание учебного предмета «Право Европейского союза» в рамках, ограниченных этим названием, но в соответствии

с мировыми требованиями. Поэтому кафедрой последовательно осуществлялись исследование и преподавание сначала институционального права и более общих тем материального права ЕС, затем углубление научно-теоретического анализа общетеоретических проблем и максимально возможное расширение изучения спектра отдельных сфер правового регулирования. И в науке, и в учебном процессе кафедра практически вышла на более широкий уровень изучения и преподавания современного европейского права, каким в жизни де-факто становится право Европейского союза¹.

За полтора десятилетия своей деятельности коллектив кафедры вышел на достаточно серьезное использование теории европейского права — и с преобразованием МГЮА имени О. Е. Кутафина в первый в России многопрофильный юридический университет, и с переходом его на двухуровневую систему обучения, — началось более полное соединение теоретических наработок с их применением на практике для профильных министерств, ведомств и организаций. К тому же рос и научно-профессиональный уровень ученых кафедры — появились новые доктора наук, профессора, доценты, которым оказались по плечу научные и практические задачи нового уровня.

На этом более практически ориентированном этапе потребовалось изучение правовых механизмов, приемов и методов не только наиболее развитого в интеграционном плане образования — Европейского союза, но и других интеграционных объединений, многие из которых имеют определенные индивидуальные черты и особенности, которые также представляют собой правовые достижения интеграционного права в более широком смысле².

Поэтому появился определенный опыт изучения и выявления общих закономерностей, путей и средств правового регулирования интеграционных отношений в различных интеграционных правовых порядках в разных регионах и в различных сферах. Этот как позитивный, так и негативный опыт представляет собой значительный пласт мировой правовой культуры, который необходимо обобщать и применять на практике в масштабах стран, интеграционных организаций и их объединений — в глобальных масштабах. Соединенный вместе, он мог бы представить собой «Общую теорию интеграционного права», которую необходимо донести и до студентов, аспирантов, докторантов — всех заинтересованных читателей. Представленный вашему вниманию учебник — заметный и нужный шаг в этом направлении.

Весьма ценными для понимания интеграционных процессов явились проведенные в книге исследования новейших тенденций развития

¹ См.: Право Европейского союза. Т. 1 и 2 / под ред. С. Ю. Кашкина. М.: Юрайт, 2013.

² По аналогии с «правовыми достижениями Сообщества».

Евразийского экономического союза, Союзного государства России и Беларуси, Таможенного союза и других интеграционных организаций на постсоветском пространстве. Все это делалось по современной методике через призму новейших достижений интеграционного права.

Содержащаяся в этом учебнике информация может не только преподаваться в качестве самостоятельного предмета, знакомящего студентов с новейшими тенденциями развития современного права, но и успешно войти в качестве составного элемента обучения в юридических вузах по таким предметам, как сравнительное правоведение, конституционное право, международное право и право Европейского союза, в том числе в качестве соответствующего спецкурса.

Проведенная работа может привести к представлению авторским коллективом обоснованных научно-экспертных предложений и проектов нормативных актов для органов интеграционных организаций, государственной власти РФ и других заинтересованных учреждений России и государств, участвующих в интеграционных процессах на постсоветском пространстве.

В. В. Блажеев

Ректор Московского государственного
юридического университета имени
О. Е. Кутафина (МГЮА), профессор

ПРЕДИСЛОВИЕ

В эпоху глобализации мир радикально изменяется. Он становится все более единым, взаимосвязанным, динамичным и сложным. Меняются содержание и характер производства, возрастают международная специализация и кооперация, объемы услуг превышают стоимость традиционных товаров, которые, в свою очередь, становятся более инновационными, развитие транснациональных корпораций приводит к беспрецедентным перемещениям средств производства и капиталов, усиливаются миграционные потоки, информация и наука превращаются в определяющие факторы экономического развития современной «экономики знаний», развитие инфраструктуры, транспорта, сеть Интернет приводят к беспрецедентному размыванию государственных границ.

Соответственно, изменяются и общественные отношения, регулируемые правом. Становится жизненно необходимым не только учитывать внутренние интересы государств, но и подчинять их определяющим мировым процессам, принимать во внимание и следовать складывающимся в соседствующем географическом ареале и мире все более схожим формам и методам правового регулирования. Все это охватывается базовыми понятиями интеграции и глобализации.

Интеграционное право — это сложная взаимопереплетающаяся совокупность правовой теории и практики, ставящая перед собой в качестве идеала почти невыполнимую сверхзадачу — понять и направить во благо человека те многократно усиливаемые интеграцией возможности соединения деятельности людей и государств в меняющихся рамках их общественной организации, с тем чтобы взять под разумный контроль будущее нашей планеты.

Наука интеграционного права призвана предопределять динамику и направления развития этих процессов, вырабатывать правовые механизмы и принципы соединения интересов народов и государств, интеграционных институтов и органов с интересами простых людей. В идеале ее задача состоит в оценке и совершенствовании эффективности этих правовых приемов и методов для контроля неотвратимого процесса глобализации в интересах человека и человечества.

Единство и многообразие интеграционного права соединяются с логикой его стремления к обеспечению эффективного осуществления интеграционными правопорядками регулирования соответствующих общественных отношений.

Интеграционное право, которое раньше играло весьма вспомогательную роль, все более явно влияет на самые различные стороны эволюции права в современном мире, а адекватное представление о нем невозможно вне сравнительно-правового контекста. Оно тесно связано с общей эволюцией мирового права и оказывает на его развитие все возрастающее влияние, приводя к качественным изменениям всемирного значения, которые необходимо исследовать и учитывать на практике. Оно превратилось в главный и при этом сравнительно демократический, «антимонопольный» инструмент правовой глобализации.

Примечательно то, что правовая наука отреагировала на эти качественно меняющиеся сущность и содержание современного права явления в двух основных направлениях:

- 1) начались весьма детальные исследования правового регулирования различных форм и проявлений интеграции;
- 2) параллельно велись работы по анализу развития права в условиях глобализации.

В то же время между этими двумя компонентами остается большое малоисследованное «белое поле», которое можно было бы назвать «Общей теорией интеграционного права», которой пока нет, но которое совершенно необходимо для логичного соединения многочисленных интеграционных правопорядков в более глобальном и при этом вполне практико-ориентированном направлении.

В *юридическом смысле «интеграция»* — это создание оптимальных механизмов и алгоритмов правового регулирования общественных отношений, направленных на достижение совершенствования и саморазвития общества в его стремлении к более целостному позитивному цивилизационному развитию. Это отвечает логике самосохранения человечества в современную эпоху.

Социальная сущность интеграции как одного из существенных компонентов развития общества состоит в том, что она направлена на создание между гражданами разных регионов и государств многообразных устойчивых связей, способствующих удовлетворению их потребностей, и обеспечивает мобилизацию больших групп людей на осуществление масштабных социально значимых целей. Интеграция является средством решения крупных социальных задач, а ее правовое регулирование — юридическим механизмом, обеспечивающим их эффективное проведение в жизнь.

Так, например, сегодня правовое регулирование интеграционных процессов в различных районах мира фактически является попыткой юридическими средствами осуществлять контроль за процессами глобализации, определяющей будущее нашей планеты.

Интеграция может иметь как *внутригосударственную направленность*, способствующую укреплению единства государства, так и развиваться

вовне, за пределы его границы, — это *международная интеграция*. На разных этапах развития человечества и каждого государства эта направленность менялась. Так, в период становления национальной государственности на первое место (особенно в федеративных государствах) выходил внутригосударственный аспект интеграции. В современный период растущей взаимозависимости стран, развития мирохозяйственных связей, транспорта, инфраструктуры, связи, появления сети Интернет резко возрастает, особенно во второй половине XX в., значение *внешней — международной — интеграции*.

В то же время в федеративных государствах периодически усиливаются процессы дезинтеграции. В свою очередь, наработки правового регулирования международной интеграции с успехом используются этими странами в своей внутренней политике, и наоборот. Следовательно, разделение интеграции на внутригосударственную и международную является в определенной степени условным — их правовые достижения практически взаимодополняют друг друга.

«*Многоскоростная интеграция*» позволяет в рамках одного или нескольких интеграционных союзов обеспечивать более высокую или менее высокую степень интегрированности. Многообразие условий интеграции и различие уровней экономического, политического, правового и культурного развития государств-членов порождает использование различных темпов, инструментов и методов правового регулирования интеграционных процессов.

Традиционно, и в определенной степени исторически, в зависимости от содержания интеграционных мероприятий, сложились два основных метода развития международной интеграции: негативная и позитивная.

Негативная интеграция предусматривает взаимное устранение интегрирующимися государствами препятствий развитию трансграничных связей. Тем самым устраняются барьеры, препятствующие взаимному товарообороту, свободному передвижению граждан, услуг, капиталов и т. д. Негативная интеграция более характерна для американской интеграционной модели. Она используется, в частности, в ВТО.

Позитивная интеграция смелее и идет дальше. Она ведет к разработке и осуществлению интегрирующимися государствами общей политики по управлению многими сторонами общественной жизни на их совокупной территории. Это, например, общая сельскохозяйственная политика, общая транспортная политика, общая уголовная политика, экономический и валютный союз — т. е. не просто устранение барьеров, а совместная созидательная деятельность в областях общественной жизни, ранее находившихся в полном суверенном ведении государств-членов.

Обычно негативная интеграция идет первой, проводя *частичную интеграцию* (например, НАФТА), и расчищает дорогу для позитивной

интеграции, которая может привести к более интенсивной — полной интеграции. Пример последней — Европейский союз.

Надо отметить, что интеграция может развиваться не только с разными скоростями, но и на основе разных интеграционных моделей. В этом плане ЕС является наиболее развитым примером *комплексной международной интеграции*.

Количество и географическое расположение участников интеграции позволяет классифицировать их на региональную, межрегиональную и глобальную интеграции.

Так, *региональная интеграция* охватывает отдельные группы государств, расположенных в пределах территориальной доступности, обычно в рамках одного крупного географического района или континента (например, Африканский союз, МЕРКОСУР, Совет Европы, Южно-Азиатская зона свободной торговли и т. д.).

Межрегиональная интеграция включает в себя государства, а также региональные интеграционные организации, расположенные в разных регионах и континентах (например, зона свободной торговли США — Южная Корея, 2012 г., ЕАСТ — Канада, 2008 г.).

Вариант объединения двух или более интеграционных союзов представляет собой уже *«интеграцию интеграций»* — особенно перспективное направление интеграции. Так, например, В. В. Путин рассматривает будущий Евразийский союз с участием России как своеобразный «мост» между ЕС и Азиатско-Тихоокеанским регионом. Иногда одно и то же государство входит в несколько интеграционных организаций, что позволяет пользоваться сразу несколькими льготными режимами, с одной стороны, и способствует формированию условий для интеграции интеграций — с другой. Этот механизм мы наблюдаем и в участии России одновременно в Союзном государстве — Россия–Беларусь, СНГ и Евразийском экономическом союзе. США является ведущим государством в НАФТА, Транстихоокеанском партнерстве (2015 г.) и планируемом к заключению в 2016 г. Трансатлантическом партнерстве (с ЕС).

И наконец, когда в интеграции принимают участие все или большинство стран мира, она рассматривается как *глобальная* (ближе всего к этому подошла Всемирная торговая организация, включающая около 160 государств, в которую с 2012 г. вошла и Россия).

Обычно, исходя из сферы, в которой происходит интеграция, она начинается с *экономической интеграции*, охватывающей различные области экономики¹ или экономические системы государств. Затем, в соответствии с «эффектом перелива», интеграция нередко распространяется на другие сферы, важнейшей из которых является политика.

¹ Например, угля и стали — с чего на практике начинался в 1951 г. Европейский союз.

Политическая интеграция имеет своим предметом политические системы государств-членов, регулирующие отношения по поводу формирования и осуществления публичной (политической) власти. Это приводит к созданию наднационального уровня власти и, соответственно, наднациональных властных институтов, которым государства-члены добровольно передают элементы своих прежде суверенных полномочий. В результате суверенитет государств-членов осуществляется не только через национальные органы власти, но и через наднациональные институты интеграционной организации, которым государства добровольно передают права по согласованному управлению определенными сферами общественной жизни на своих территориях.

Интеграционные отношения развиваются и в других сферах: социальной, научно-технической, образовательной, туристической, космической и т. д. Все перечисленные выше формы и виды интеграции обстоятельно изложены в настоящем издании.

Специально издаваемые для регулирования интеграционных процессов *юридические нормы* (представляющие собой содержание интеграционного права) являются важным средством ее реализации в соответствующих областях общественной жизни.

В каждой отдельной интеграционной организации (как, впрочем, и в каждом государстве) складывается свой собственный *интеграционный правопорядок*, действующий на совокупной территории ее государств-членов. В менее развитых (частичная интеграция) интеграционных союзах такой правопорядок ближе к своей исторической «пуповине» — международному праву. В более высокоинтегрированных организациях¹ такой правопорядок выделяется из международного права и движется к определенной в плане Монне-Шумана «федеративной цели», приобретая форму и содержание признанной наднациональной самостоятельной правовой системы, приобретающей в процессе эволюции все более государствоподобный характер. Унификации интеграционных правопорядков еще не произошло, хотя тенденция к их постепенной гармонизации де-факто в целом просматривается.

Единство и многообразие интеграционного права соединяются логикой его стремления к обеспечению эффективного осуществления интеграционными правопорядками регулирования соответствующих общественных отношений.

Знания, в том числе и в области права, в большой степени определяют пути развития нашей цивилизации. Эволюция правовых знаний и юридического образования происходит так же, как и права, — все более ускоряющимися темпами. Она проявляется во взаимодействии посредством использования инструментария сравнительного права,

¹ Полная, комплексная интеграция, как в ЕС.

зарубежного права разных стран, международного права и интеграционного права, значение которого все более возрастает.

Соответственно, возникает потребность в изменении роли права — от классической фиксации складывающихся нередко стихийно способов регулирования общественных отношений к стратегическому управлению будущим развитием соответствующих отношений в необходимом научно обоснованном направлении. Инновационная и информационная «наукоемкость» современного «юридического производства» и неразрывность его с постоянным образованием порождают рост «наукоемкости» и «информационности» все более разнообразного правового регулирования. В результате происходит рост значения прогностико-управляющей функции права, чему должно соответствовать интеграционное право в контексте современного юридического образования.

Следовательно, сегодня право и процесс обучения становятся «интерактивными», то есть они не только пассивно отвечают своими изменениями на меняющиеся условия общественной жизни, но и нередко превращаются в инструмент активного, сознательного и целенаправленного ее преобразования. Масштаб и эффективность этих изменений умножаются в интеграционных организациях, вследствие чего изучение интеграционного права приобретает особенное значение.

Интеграционное право играет роль своеобразного промежуточного звена, связывающего внутригосударственное и международное право, а в сфере образования оно оказывает все возрастающее воздействие на развитие и международного, и внутреннего права государств и как бы соединяет прежде разделенные железным идеологическим занавесом российское и зарубежное право. Интеграционное право по своей природе конструктивно и идеологически нейтрально.

Наблюдается рост политического значения права, особенно интеграционного права, и усиления политической роли юриста. По мнению А. Э. Жалинского, «деятельность юриста должна оцениваться действительно как национальный ресурс»¹. Отсюда важным национальным ресурсом становится и правовое образование, адекватно отражающее реалии современного мира.

Юридическая наука и образование должны обеспечить переход от традиционного «консерватизма» к «быстрому предварительному правовому реагированию», наполняя отработанные веками «классические» юридические формы современным инновационным содержанием и передовыми методами. Таким образом, в сегодняшней экономике «знаний» правовая наука, практика и юридическое образование превращаются в непосредственную производительную силу. При этом не-

¹ Жалинский А. Э. Профессиональная деятельность юриста. Введение в специальность: учеб. пособие. М., 1997. С. 36.

обходимой характеристикой современного, особенно юридического, образования становится провозглашенный в Европейском союзе принцип «обучения в течение всей жизни», обеспечивающий преемственность, последовательность всех этапов современного образования, повышения квалификации, адаптации и самообразования, профессионального саморазвития специалиста. Особое место в этом процессе сознательного переустройства общества занимает интеграционное право — оказать полезное воздействие на развитие всей системы отечественного правового образования.

Рост разнообразия методов правового регулирования, появляющихся новых сфер общественных отношений приводит ко все большей детализации различных отраслей права, возрастанию их числа, а однотипность их содержания и способов регулирования в различных странах и интеграционных объединениях, наблюдающаяся в ходе исследования интеграционных процессов, — к уменьшению национальных различий между ними, их унификации и гармонизации. Этот процесс имеет место как во внутригосударственном праве отдельных государств, так и в различных интеграционных организациях.

Более широкий, глобализирующийся комплексно-системный подход проникает и в правовое образование, которое уже не может оставаться национально ограниченным и закономерно распространяется на право интеграционных организаций.

У формирующегося сегодня гражданина Европы, гражданина Евразийского экономического союза появляются элементы наднационального правового мышления, столь необходимые юристу будущего. Этот наднаднациональный дух проникает не только в европейское и в мировое юридическое образование, но и становится столь же неотъемлемой тенденцией развития правового образования в России.

В России и на постсоветском пространстве происходят ускоряющиеся и углубляющиеся интеграционные изменения, которые требуют своего теоретического осмысления, педагогического распространения и, что особенно важно, практического применения.

Представляется целесообразным выйти на новый теоретический, практический и педагогический обобщающий уровень подготовки по вопросам интеграционного права студентов, магистрантов, аспирантов и докторантов. Не менее важен вопрос переподготовки дипломатов, государственных служащих и сотрудников интеграционных организаций, в деятельности которых участвует Российская Федерация. Необходимо обеспечить их комплексными и системными знаниями и компетенциями в области основ интеграционных процессов, происходящих в мире, а также взаимосвязей между ними.

Это требует глубокого анализа и обобщения закономерностей правового регулирования и деятельности существующих в мире интеграционных организаций и тенденций их развития, а также применения этих

знаний в практике интеграционного строительства, осуществляемого Российской Федерацией.

Разработка теории общего интеграционного права на сегодня является преимуществом российской правовой науки, по сравнению с западной. Его более активная реализация в учебном процессе, повышении квалификации и практической деятельности позволила бы закрепить эти достижения на практике и усилить дипломатические позиции Российской Федерации в мире.

Этот учебник представляет собой первый, не только в России, но и в мире, опыт изучения основ теории и практики интеграционного права. Структурно и логично он состоит из «Общей части», излагающей теоретические основы интеграционного права, и «Особенной части», где конкретизируется специфика правового регулирования отдельных интеграционных правопорядков и сфер правового регулирования.

Книга писалась на основе самого современного действующего права интеграционных организаций, опубликованного на разных языках, затрагивающих практически все континенты и большинство стран мира. Несмотря на сравнительно небольшой объем, она весьма энциклопедична по содержанию. Многие использованные документы и материалы были впервые проанализированы и представлены российской юридической общественности.

Настоящее издание снабжено обильными сносками, пояснениями, ссылками на новейшую литературу, законодательные акты и судебную практику, которые дают возможность читателю самостоятельно и углубленно изучить заинтересовавшие его вопросы интеграционного права.

Учебник сочетает в себе жанр серьезной научной работы на инновационную тему с полезным и понятным студенту изложением. Тем более что его содержание удачно дополняет в аспекте расширения учебники по праву Европейского союза и более конкретно раскрывает преподаваемый в ряде вузов специальный курс «Правовое регулирование интеграционных процессов». Изложенный в издании учебный и научный материал соответствует разделам этих предметов, преподаваемых студентам-юристам по программе бакалавриата, магистратуры и в рамках обучения в аспирантуре. Он крайне полезен для системы повышения квалификации работников Министерства иностранных дел и интеграционных организаций, в которых участвует Российская Федерация.

Наряду с действующими законодательными актами в книге учтены наиболее актуальные законопроекты и планы различных интеграционных организаций, которые планируются на будущее.

Авторы будут признательны читателям за замечания и предложения, которые можно оставить на сайте кафедры интеграционного и евро-

пейского права МГЮА имени О. Е. Кутафина в Интернете (<http://eulaw.edu.ru>). Некоторые новейшие документы, появившиеся уже после публикации этого учебника, а также методические советы по изучению интеграционного права можно найти на этом сайте.

С. Ю. Кашкин

Заведующий кафедрой интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры Жана Монне (Европейский союз)

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

МЕЖДУНАРОДНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИОННОЕ ПРАВО: ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Глава I

ПОНЯТИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ИНТЕГРАЦИИ

После изучения гл. I обучающиеся должны:

знать: происхождение и различные значения термина «интеграция» как научной и юридической категории; предпосылки, сущность и этапы развития международной интеграции, ее значение в современном обществе; понятия «многоскоростная интеграция» и «интеграция интеграций», их практические примеры в деятельности интеграционных объединений, в том числе на постсоветском пространстве; форум БРИКС как фактор содействия интеграционным процессам между Россией, Бразилией, Индией, Китаем, Южно-Африканской Республикой и интеграционными объединениями с их участием;

уметь: оперировать изученными в гл. I понятиями и категориями; анализировать юридические факты, относящиеся к истории международной интеграции, и возникающие в связи с ними правовые отношения; ориентироваться в системе интеграционных объединений, рассмотренных в гл. I; осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов применительно к вопросам, изученным в гл. I; давать квалифицированные юридические заключения и консультации применительно к вопросам, изученным в гл. I; правильно составлять и оформлять юридические документы применительно к вопросам, изученным в гл. I;

владеть: юридической терминологией по вопросам, изученным в гл. I; навыками работы с правовыми актами по вопросам, изученным в гл. I; навыками анализа правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, возникающих в процессе становления и развития международной интеграции.

§ 1. Термин «интеграция»: происхождение и значение

Как и многие другие научные и юридические понятия, термин «интеграция» происходит из латинского языка. Его прообраз в этом

языке — слово «*integratio*» — имело значение «восполнение» или «восстановление»¹.

В современных языках, в том числе русском, интересующий нас термин приобрел несколько иной смысл, который также восходит к языку древних римлян. Существительное «*integratio*» по-латыни — производное от прилагательного «*integer*», т. е. «цельный» (другие значения — «нетронутый», «невредимый», «неиспорченный» и т. п.)².

Таким образом, интеграция неразрывно связана с идеей *целостности* (лат. *integritas*)³. Целостность же может означать не только то, что некий предмет не подвергался разрушению или, будучи поврежденным, воссоздан в первоначальном виде (интеграция — восстановление), но и то, что в нем собраны воедино различные элементы, которые ранее существовали отдельно друг от друга (интеграция — объединение).

Отсюда вытекает современное понимание термина «интеграция» в общенаучном смысле: **интеграция есть движение к единству, превращение самостоятельных и обособленных объектов в составные части (элементы) более крупной целостной системы.**

Движение в противоположном направлении, т. е. распад целостной системы на отдельные фрагменты, соответственно, обозначается термином «*дезинтеграция*». На разных этапах исторического развития процессы интеграции и дезинтеграции могут сочетаться и чередоваться друг с другом — например, распад в конце XX в. Союза Советских Социалистических Республик (СССР) и формирование в начале XXI в. Россией и некоторыми другими бывшими советскими республиками Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

§ 2. Интеграция в человеческом обществе

Хотя возникновение сложных систем происходит в разных сферах нашего мироздания, начиная с атомов и молекул (ядерный, химический синтез — от греч. *synthesis* — соединение, сочетание, составление), понятие интеграции чаще всего применяется для характеристики *объединительных процессов в рамках человеческого общества.*

Иными словами, участниками интеграции выступают люди или уже сложившиеся их коллективы:

- семьи, общины, племена — при образовании древних государств на основе объединения родоплеменных союзов первобытного

¹ См.: Новый словарь иностранных слов. М.: Издательский центр «Азбуковник», 2008. С. 320; Современная западная социология: словарь. М.: Издательство политической литературы, 1990. С. 119; Dictionnaire encyclopédique. Paris: Larousse, 2001. P. 819.

² См.: Новый латинско-русский и русско-латинский словарь. М.: ООО «Дом Славянской книги», 2015. С. 241.

³ Там же. С. 912.

общества (например, Древний Египет или древнерусское государство — Киевская Русь);

- предприятия и отрасли экономики — производственная интеграция, влекущая создание более крупных хозяйственных комплексов (например, агропромышленный комплекс как продукт взаимной интеграции сельскохозяйственных и промышленных предприятий);
- государства в целом и их народы — международная интеграция, которой посвящена настоящая книга.

Наряду с *интеграцией «между»* (государствами, предприятиями и т. д.) сегодня также нередко говорится об *интеграции «в»* — например, об интеграции иммигрантов в общество страны проживания на основе изучения ее государственного языка, приобщения к национальной культуре, вовлечения в экономические и другие связи с местными гражданами.

Термин «интеграция» в подобном значении может включаться в названия официальных документов и организаций. Например, в 2007 г. специальным законодательным актом Европейского союза (ЕС) был учрежден «Европейский фонд по интеграции граждан третьих стран». Средства этого фонда предназначались для поддержки программ интеграции иммигрантов из государств, не входящих в ЕС, в общественную жизнь европейских стран, где они законно поселились.

Законодательство еще одной европейской страны, не состоящей в ЕС, — Швейцарии, следующим образом определяет принципы интеграции иммигрантов в ее общество:

Федеральный закон об иностранцах от 16 декабря 2005 г.

Глава 2. «Принципы допуска и интеграции»

Статья 4 «Интеграция»

3. Интеграция иностранцев ставит целью создать благоприятные условия для сосуществования швейцарского и иностранного населения на базе конституционных ценностей, а также взаимного уважения и взаимной толерантности.

4. Она должна обеспечивать законно и длительно проживающим иностранцам возможность участвовать в экономической, социальной и культурной жизни.

5. Интеграция предполагает, с одной стороны, что иностранцы готовы интегрироваться, с другой стороны, что швейцарское население проявляет открытость по отношению к ним.

6. Настоятельно необходимо, чтобы иностранцы свыклись с обществом и образом жизни в Швейцарии и, в частности, чтобы они овладели национальным языком.

Итак, интеграция — это общественное явление, один из факторов развития человеческой цивилизации. Интеграция в обществе проявляет себя в формировании постоянных, устойчивых взаимосвязей между людьми

и социальными группами, вовлеченность в которые становится необходимым условием их жизнедеятельности. Чем шире и многообразнее подобные взаимосвязи, тем более интегрированным является общество.

§ 3. Международная интеграция как объективное явление современной общественной жизни

На протяжении большей части истории человечества наиболее крупными ячейками интеграции в обществе служили государства, которые объединили людей, проживающих на их территории, под одной высшей властью (суверенитетом). В рамках каждого государства сложились общие для его народа экономические, политические, правовые, другие социальные институты: национальное хозяйство (внутренний рынок), национальное (внутригосударственное) право, национальная культура и т. д.

Развитие интеграционных процессов, однако, не останавливается на национальном (внутригосударственном) уровне. Сосуществование на планете примерно двухсот государств создает возможность для перехода интеграции на еще более высокий уровень, где движение в сторону взаимного единства начинают целые страны и их народы.

Именно отсюда берет свое начало *феномен международной интеграции*, превратившийся с середины XX в. в одну из главных тенденций современного этапа мирового общественного развития и затрагивающий сегодня практически все государства Земного шара.

Международная интеграция — закономерный результат международного общения, в ходе которого постепенно формируются все более тесные связи между разными странами на уровне как их государственных учреждений, так и гражданского общества, включая рядовых граждан.

Межгосударственные связи, т. е. международные отношения в традиционном смысле слова, в современную эпоху уже не могут быть сведены к разрешению конфликтных ситуаций, время от времени возникающих между суверенными государствами (вопросы войны и мира, территориальные споры и т. п.).

Сегодня государства стремятся взаимодействовать друг с другом по самому широкому спектру вопросов, представляющих взаимный интерес, не исключая и тех, которые ранее считались внутренним делом каждого из них (например, вопросы защиты прав человека).

Государства подталкивает к развитию сотрудничества осознание того факта, что целый ряд стоящих перед ними задач они уже не могут решить поодиночке (например, сохранение окружающей среды) или могут сделать это более эффективно путем совместных усилий (например, освоение космоса).

Еще более высокий интеграционный потенциал имеют *трансграничные связи*, т. е. отношения, складывающиеся непосредственно между гражданами и их объединениями, в том числе юридическими лицами, которые

проживают, находятся или осуществляют деятельность на территории разных государств («трансграничный» значит «пересекающий границу»).

Как и межгосударственные отношения, трансграничные связи между их народами начали формироваться в глубокой древности, в первую очередь в форме международной торговли. Однако лишь в современную эпоху они приобрели настолько активный и многообразный характер, что экономическая жизнь ни одного государства уже не может быть изолирована от мирового рынка и происходящих в нем процессов (международное разделение труда, международные инвестиции, международная миграция рабочей силы и т. д.).

Развитие трансграничных связей не сводится исключительно к производству материальных благ и торговле ими. В настоящее время оно все больше затрагивает другие сферы жизнедеятельности людей: международный туризм, международные культурные, спортивные мероприятия, международный информационный обмен, получение образования за рубежом и т. д.

Огромную роль в том, что государства и их народы становятся ближе друг к другу, играют *достижения научно-технического прогресса*. Современные средства транспорта в десятки раз сократили время, требуемое людям и товарам для перемещения из одного государства в другое. Даже между отдаленными странами они способны сегодня преодолеть этот путь за несколько дней, а в случае авиаперевозок — за несколько часов. Для сравнения: в эпоху Средневековья купцы, например, из Дании до Новгорода добирались в течение целого месяца, а из Новгорода до Рима путешествовали больше полугода¹. Что касается информационных связей, то благодаря новейшим технологиям передачи данных, включая Интернет, перемещение информации между государствами происходит сейчас практически моментально, в режиме «реального времени» (онлайн).

Итак, **международная интеграция возникает не по чьему-то сознательному плану. В ее основе лежит объективный ход развития общественной жизни, которая сегодня все меньше склонна замыкаться внутри государственных границ.**

Международная интеграция в качестве объективного явления, по сути, равнозначна понятию «интернационализация общественной жизни», которое указывает на неуклонное усиление ее международной составляющей (от слова интернациональный — международный).

§ 4. Международная интеграция как целенаправленная деятельность государств

Какова реакция государственных властей на новые реалии интернационализирующейся общественной жизни?

¹ См.: Аристов Н. Я. Промышленность Древней Руси. М.: Либроком, 2013. С. 239.

Первоначально она носила, скорее, выжидательный, а в ряде аспектов негативный характер. Государства дорожат своим суверенитетом, поэтому не желают отказываться от права самостоятельно формировать свою внутреннюю и внешнюю политику. Предпочтительный для них путь развития международного сотрудничества — заключение соглашений с другими странами по отдельным вопросам, представляющим в конкретный момент взаимный интерес. Соответственно, по остальным вопросам каждое государство сохраняет полную независимость в управлении общественной жизнью на своей территории, исходя из национальных интересов и приоритетов.

Как угрозу своим интересам государства могут расценивать и чрезмерное, с их точки зрения, развитие трансграничных связей на уровне гражданского общества, которые влекут перемещение между территориями разных стран людей, товаров, денежных средств, информации, иных материальных и нематериальных благ.

Например, увеличение импорта определенной продукции из-за рубежа может неблагоприятно сказаться на сбыте аналогичных отечественных товаров, привести к сокращению рабочих мест на выпускающих их отечественных предприятиях и росту безработицы среди отечественных граждан.

В качестве неблагоприятных последствий интернационализации общественной жизни выступают и такие распространенные сегодня явления, как вывоз капиталов за рубеж, «утечка мозгов» (переезд ученых и квалифицированных специалистов в государства с более благоприятными условиями труда), «делокализация» (перенос предприятий и, соответственно, рабочих мест в страны с более низкими издержками производства и налогами).

Государства также резонно опасаются чрезмерного притока иностранных мигрантов или перехода под контроль иностранцев своих природных богатств и стратегических отраслей национальной экономики.

Своеобразным побочным продуктом роста трансграничных связей выступает и феномен международной (трансграничной, транснациональной) преступности, включая международный терроризм, противостояние которому сегодня стало одним из главных вызовов для всего мирового сообщества.

Традиционным ответом государств на вышеуказанные угрозы служит принятие ограничительных мер, которые в той или иной степени влекут закрытие их границ. Таковы, в частности:

- *пограничный контроль* разных видов — пограничный (паспортный) контроль физических лиц, таможенный контроль товаров, транспортный, ветеринарный, фитосанитарный контроль, контроль за вывозом культурных ценностей и др.;
- *пошлины и сборы*, взимаемые за пересечение границ, — таможенные, антидемпинговые и др.;

- *количественные ограничения* в виде установления максимальных объемов (квот) вплоть до полного запрета на перемещение через границы для определенных категорий людей или материальных благ — экспортные/импортные квоты для товаров, ограничения на ввоз/вывоз денежных средств, квоты на привлечение иностранной рабочей силы и др.
- К ограничительным мерам, посредством которых государства сдерживают трансграничные связи, относятся и многообразные административные формальности для их участников, в частности:
- *лицензирование экспорта и импорта* — возложение на поставщиков товаров обязанности получать предварительное разрешение у компетентных органов на их ввоз или вывоз;
- *визовый режим* — возложение обязанности получить аналогичное разрешение в форме визы на иностранцев, желающих посетить страну;
- *легализация иностранных официальных документов* — отказ признавать подлинность аттестатов, дипломов, актов гражданского состояния или иных документов, полученных в другом государстве, до тех пор, пока она не будет подтверждена специально уполномоченными органами страны предъявления документа.

Государства традиционно создают препятствия трансграничным связям и посредством *дискриминационного обращения иностранных граждан и товаров*, уже допущенных на свою территорию, например в форме более высокого их налогообложения.

Сюда же относятся требования к иностранцам получать *дополнительные разрешения, которые не требуются отечественным гражданам и юридическим лицам*. Например, в средневековой Руси для проезда по территории страны иностранным купцам необходимо было получать у правительства специальные паспорта, называвшиеся «проезжими грамотами»¹.

Уже в современную эпоху необходимым условием осуществления иностранными гражданами предпринимательской деятельности на территории Франции служило получение «удостоверения иностранного коммерсанта»². Позднее его заменило специальное разрешение, выдаваемое префектами департаментов — представителями центрального правительства в административно-территориальных единицах Французской Республики³.

¹ См.: Рожков Н. А. Происхождение самодержавия в России. М.: Либроком, 2012. С. 157.

² Франц. *carte de commerçant étranger*.

³ См.: *Béquin J., Menjucq M. (dir.). Droit du commerce international*. Paris: LexisNexis, 2011. P. 210; *Canin P. Droit commercial*. Paris: Hachette, 2004. P. 69.

Стремление государств сохранить свою обособленность как в плане самостоятельного управления общественной жизнью на собственной территории, так и в плане частичного закрытия своих границ, т. е. недопущения свободного перемещения через них людей, товаров, денежных средств и т. д., — стратегия, которой первоначально придерживались все страны мира.

Приведенные примеры показывают, что у этой стратегии есть свои оправдания. Однако имеются и отрицательные стороны. Например, жесткая политика протекционизма, т. е. защиты отечественной экономики от любой иностранной конкуренции, в конечном счете приводит к росту цен и снижению качества товаров, поступающих на внутренний рынок (поскольку национальные производители не опасаются того, что потребители предпочтут более дешевую и качественную импортную продукцию).

Дискриминационные и иные ограничительные меры, вводимые одним государством в отношении граждан, предприятий и продукции других государств, провоцируют аналогичные ограничения со стороны последних к его собственным гражданам, предприятиям и товарам. Применяя такие ограничения к иностранным товарам, государство, например, рискует осложнить продвижение собственной продукции на внешние рынки, т. е. поставить в неблагоприятное положение свои предприятия-экспортеры.

Наконец, чрезмерная забота государств о своей национальной независимости и самобытности не дает им возможности в полной мере воспользоваться преимуществами, которые давало бы проведение подлинно общей с другими странами политики, базирующейся на согласовании и совместном продвижении взаимных интересов.

В качестве альтернативы стратегии протекционизма и взаимной обособленности (стратегия «противодействия интеграции») сегодня все больше государств берут на вооружение противоположный подход, заключающийся в сознательном поощрении интеграционных процессов (стратегия «содействия интеграции»).

Разумеется, речь идет не о стремлении объединиться сразу и со всеми странами. **В первую очередь интерес к взаимной интеграции возникает у государств, которые расположены поблизости друг от друга и уже связаны между собой прочными экономическими узами, общностью исторического развития, языка, религии, культуры и т. д.**

Так, первый в мире таможенный союз, созданный еще в XIX в., — Цольферайн¹, объединил в 1833 г. государственные образования, расположенные на территории в то время раздробленной Германии, и стал предпосылкой для образования на их основе в 1871 г. единого немецкого

¹ Нем. Zollverein.

государства — Германской империи, ныне Федеративной Республики Германия.

Близость территорий и прочные экономические связи обусловили возникновение в XIX в. аналогичного союза на Юге Африки — Южноафриканского таможенного союза, который в настоящее время объединяет пять стран¹.

Южноафриканский таможенный союз является старейшей из существующих в современном мире интеграционных организаций. Его история восходит к 1889 г., когда была подписана Конвенция о таможенном союзе между двумя государственными образованиями, которые находились в то время на территории современной ЮАР, — английской колонией «Мыс доброй надежды» и «Оранжевой республикой», основанной выходцами из Нидерландов (бурами).

Еще один таможенный союз в Африке был создан в 1917 г. между Кенией и Угандой. Он стал прообразом Восточноафриканского сообщества, которое сегодня, как и Южноафриканский таможенный союз, объединяет пять стран соответствующего региона².

Двусторонний характер носила и продолжает сохранять старейшая интеграционная организация на территории Европы — Бельгийско-Люксембургский экономический союз. В основу этого союза была положена специальная конвенция между Бельгией и Нидерландами, подписанная после окончания Первой мировой войны и действующая с поправками по сей день (Скоординированная конвенция об учреждении Бельгийско-Люксембургского экономического союза 1921 г. в редакции 2002 г.).

Появление более широких по составу интеграционных объединений происходит уже после Второй мировой войны. С этого времени интерес к взаимной интеграции начинают проявлять все больше государств, расположенных в разных частях планеты.

Именно во второй половине XX — начале XXI в. в разных частях Земного шара появляются подлинно региональные интеграционные альянсы, демонстрирующие тенденцию к дальнейшему расширению. Так, Европейский союз был образован в 1992 г. на базе созданных в 1950-е гг. Европейских сообществ. Со временем его численный состав увеличился почти в пять раз (с шести до двадцати восьми государств-членов) за счет вступления в ЕС большинства стран не только Западной, но и Восточной Европы³.

¹ Ботсвана, Лесото, Намибия, Свазиленд, Южно-Африканская Республика (ЮАР).

² Бурунди, Кения, Руанда, Танзания, Уганда.

³ Бельгия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Франция, ФРГ (с 1951 г.), Великобритания, Дания, Ирландия (с 1973 г.), Греция (с 1981 г.), Испания, Португалия (с 1986 г.), Австрия, Финляндия, Швеция (с 1995 г.), Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия, Словения, Чехия, Эстония (с 2004 г.), Болгария, Румыния (с 2007 г.), Хорватия (с 1 июля 2013 г.).

Другая интеграционная организация — Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН)¹, с момента создания в 1967 г. увеличила свою численность в два раза — с пяти до десяти стран региона². В свою очередь, Южноамериканский общий рынок (МЕРКОСУР)³, хотя и насчитывает меньшее число членов (четыре в момент создания в 1991 г., пять с 2012 г.), по своей территории охватывает большую часть Южной Америки за счет того, что в его состав вошли крупнейшие страны этого континента⁴.

Интеграционные цели также ставятся перед многими объединениями государств, созданными в других частях Земного шара: Африканский союз и Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива, Карибское сообщество и Центральноамериканская интеграционная система, Южноазиатская зона свободной торговли и т. д.

Аналогичный характер имеют объединения, созданные на постсоветском пространстве на рубеже XX–XXI вв. Они призваны восстановить, в большей или меньшей степени, единство государств и народов, возникших в результате распада (дезинтеграции) бывшего СССР: Содружество Независимых Государств, Евразийский экономический союз, Союзное государство России и Беларуси и др.

Одновременно с созданием региональных интеграционных союзов под влиянием глобализации, т. е. распространения процесса интернационализации общественной жизни на мировой (глобальный) уровень, предпринимаются шаги в направлении открытия границ между государствами всех континентов, прежде всего в экономической сфере. Главным форумом для согласования и совместного осуществления подобных мер стала Всемирная торговая организация (ВТО), объединяющая свыше 160 государств Земного шара.

Итак, в настоящее время в той или иной форме в интеграционных мероприятиях участвуют почти все страны мира. Благодаря этому приобретает новое значение само понятие «международная интеграция».

Сегодня международная интеграция может рассматриваться не только как объективный и, в известной мере, спонтанный процесс объединения стран и народов благодаря расширению международных связей, все большей интернационализации общественной жизни — международная интеграция в широком смысле, но и как сознательная, целенаправленная совместная

¹ Англ. ASEAN — Association of Southeast Asian Nations (дословно: Ассоциация наций Юго-Восточной Азии).

² Индонезия, Малайзия, Сингапур, Таиланд, Филиппины — государства — основатели АСЕАН плюс Бруней, Вьетнам, Камбоджа, Лаос, Мьянма — позднее присоединившиеся страны.

³ Исп. MERCOSUR — Mercado Comun del Sur (дословно: Общий рынок Юга).

⁴ Аргентина, Бразилия, Парагвай, Уругвай — государства — основатели МЕРКОСУР плюс Венесуэла, ставшая полноправным членом организации в 2012 г.

деятельность государств, которая служит преодолению их взаимной обособленности, — международная интеграция в узком смысле.

Международная интеграция, понимаемая как объединительная деятельность заинтересованных государств, развивается по двум основным направлениям.

Прежде всего она предполагает взаимное *открытие границ*, т. е. создание условий для свободного развития общественной жизни в пределах совокупной территории интегрирующихся государств. Поскольку открытие границ означает не что иное, как сокращение или полную отмену таможенных пошлин, количественных ограничений, визовых формальностей и иных барьеров трансграничным связям, которые в прошлом были установлены самими государствами, данное направление интеграционной деятельности получило название *«негативная интеграция»*.

Другим ключевым вектором международной интеграции служит переход интегрирующихся государств к совместному управлению общественными отношениями на их территориях путем введения *общей политики* в разных сферах жизни — *«позитивная интеграция»*. В этих целях интегрирующиеся государства сегодня все чаще делегируют отдельные свои полномочия наднациональным (надгосударственным) органам власти в рамках интеграционных организаций с их участием.

В обоих направлениях международная интеграция приводит к изменению характера взаимоотношений между вовлеченными в нее государствами. Взаимоинтегрируясь, государства добровольно отказываются от некоторых атрибутов своего суверенитета, таких как право самостоятельно определять условия пересечения своих границ, устанавливать режим иностранцев на своей территории или право самостоятельно формировать свою политику.

Взамен этих уступок, совершаемых на взаимной основе, интегрирующиеся государства рассчитывают приобрести дополнительные преимущества для самих себя, своих граждан и хозяйствующих субъектов, такие как, например:

- большая открытость зарубежных рынков для отечественных товаров и услуг, повышение их конкурентоспособности;
- возможность влиять на действия и решения органов власти других интегрирующихся государств в контексте выработки общей политики;
- способность более эффективно отстаивать свои интересы на мировой арене, продвигая их от лица интеграционной организации в целом;
- усиление национальной безопасности в рамках более крупного интеграционного образования.

Разумеется, международная интеграция, как и любая общественная деятельность, сопряжена с определенными рисками. Успех или не-

удача каждого интеграционного проекта зависит от многих факторов, способных по-разному влиять на соотношение его положительных и отрицательных последствий для участвующих государств. Заранее предусмотреть все результаты воздействия этих многообразных факторов вряд ли возможно.

Как следствие **международная интеграция всегда осуществляется постепенно, путем перехода государств от более осторожных к более продвинутым формам взаимного объединения.**

С постепенным характером международной интеграции связана еще одна важная ее особенность, в силу которой между разными странами мира интеграционные процессы развиваются неравномерно: на разных скоростях и с разной интенсивностью, т. е. имеют многоскоростной характер.

§ 5. Многоскоростная интеграция

Как показали приведенные в предыдущем параграфе примеры, международная интеграция приводит к созданию объединений государств, которые могут насчитывать разное число членов. Сначала появляются в основном узкие по составу группировки (Южноафриканский таможенный союз, Бельгийско-Люксембургский экономический союз). Позднее приходит пора более широких, подлинно региональных интеграционных альянсов (ЕС, МЕРКОСУР и др.).

С еще большим трудом интеграцию удастся продвигать в масштабах мирового сообщества в целом. В данном случае приходится учитывать и согласовывать интересы значительного числа государств, многие из которых не только географически отдалены друг от друга, но и находятся на разных уровнях развития, преследуют в своей политике разные, подчас противоположные цели. Вследствие этого усилия по интеграции глобальной экономики в рамках Всемирной торговой организации на сегодняшний день привели лишь к частичному открытию экономических границ, например к снижению, но не полному устранению межгосударственных таможенных пошлин.

Разные государства готовы интегрироваться друг с другом в разной степени. Чем больше государств участвует в интеграционном процессе, тем сложнее и, как правило, медленнее развивается их взаимная интеграция. Отражением этой закономерности и служит понятие «многоскоростная интеграция». В качестве синонимов или близких по смыслу терминов используются выражения «дифференцированная интеграция», «концентрические круги интеграции» или «интеграция *a la carte*»¹.

¹ Франц. — выборочная, порционная интеграция, интеграция «на заказ», дословно: «подобно меню» (*carte* — меню).

Многоскоростная интеграция означает, что государства интегрируются между собой в разной степени (более высокой или более низкой). При этом одно и то же государство может являться членом сразу нескольких интеграционных союзов, обеспечивающих разную степень единства их членов.

Например, в Европе Бельгия и Люксембург, помимо двустороннего Бельгийско-Люксембургского экономического союза, созданного в 1921 г., после Второй мировой войны совместно с Нидерландами учредили трехсторонний интеграционный альянс под названием «Союз Бенилюкс» (Договор об учреждении Союза Бенилюкс 1958 г. в редакции 2008 г.).

Совместно с другими европейскими странами Бельгия, Нидерланды, Люксембург также являются полноправными членами Европейского союза, включающего двадцать восемь государств Западной и Восточной Европы. При этом, как отмечается в учредительных документах Европейского союза, создание и деятельность ЕС не препятствуют «существованию и завершению процесса формирования» Бельгийско-Люксембургского экономического союза и Союза Бенилюкс в той мере, в какой цели последних «не достигаются» в рамках ЕС, т. е. имеют более амбициозный характер, чем цели, достигаемые в масштабах Европейского союза в целом.

В свою очередь, в учредительном договоре Бенилюкс подчеркивается, что эта интеграционная организация призвана играть роль «предвестника» для Европейского союза. Иными словами, в рамках Бенилюкс на уровне трех стран могут инициироваться интеграционные проекты, которые позднее могут быть восприняты на европейском уровне (например, учрежденная в 1960 г. единая виза Бенилюкса послужила прообразом для единой шенгенской визы, введенной в ЕС конце XX в.).

Кроме признания возможности сохранения особых интеграционных союзов между Бельгией, Нидерландами и Люксембургом, учредительные документы ЕС сегодня допускают осуществление более тесной интеграции между любыми группами входящих в ЕС государств. Такие интеграционные проекты получили официальное наименование «продвинутое сотрудничество». Также допускается предоставление изыятий отдельным государствам — членам ЕС из общих интеграционных проектов. Например, в зону обращения единой валюты ЕС евро в настоящее время входит большинство, но не все государства — члены Европейского союза (19 из 28 государств-членов в 2015 г.).

Среди европейских интеграционных организаций еще более широкий состав, чем ЕС, имеет Совет Европы, насчитывающий около пятидесяти государств-членов (сорок семь в 2015 г., в том числе Россия с 1996 г.). Степень интеграции в рамках Совета Европы, однако, является заметно более низкой, по сравнению с ЕС. Ее главным достижением стало создание общеевропейской системы защиты прав человека, распространяющейся на все государства — члены Совета Европы (Европейская конвенция

о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и функционирующий на основе этой Конвенции Европейский суд по правам человека).

В остальном роль Совета Европы в процессе европейской интеграции является ограниченной. Она сводится в основном к подготовке международных договоров (конвенций) по отдельным вопросам интеграции и сотрудничества, к которым государства присоединяются по собственному усмотрению, в добровольном порядке.

Аналогичная палитра из более или менее интегрированных объединений государств сложилась на других континентах Земного шара. Так, в Африке наряду с Африканским союзом, провозгласившим весьма амбициозные цели в области интеграции (вплоть до введения единой африканской валюты и создания Соединенных Штатов Африки с общим правительством), но пока далеким от их практической реализации, функционирует множество более узких по составу региональных союзов и сообществ, включающих отдельные страны континента.

При этом в одном и том же регионе Африки могут одновременно функционировать по два и более параллельных интеграционных альянса с частично совпадающим членством. Например, на Юге Африки, помимо уже упоминавшегося Южноафриканского таможенного союза, насчитывающего пять государств, с 1992 г. существует более широкое по составу (пятнадцать государств-членов), но менее интегрированное Южноафриканское сообщество развития¹.

Еще более многочисленной по составу, но менее эффективной с точки зрения реализации крупномасштабных интеграционных проектов является Общий рынок для Восточной и Южной Африки (КОМЕСА)², в который входят девятнадцать стран соответствующих регионов³.

В Центральной Африке функционируют, с одной стороны, Центральноафриканское экономическое и валютное сообщество (СЕМАК)⁴ в составе шести государств-членов⁵, с другой — Экономическое со-

¹ В состав Южноафриканского сообщества развития входят все пять государств, состоящих в Южноафриканском таможенном союзе (Ботсвана, Лесото, Намибия, Свазиленд, ЮАР), плюс Ангола, Демократическая Республика Конго (бывший Заир), Замбия, Зимбабве, Маврикий, Мадагаскар, Малави, Мозамбик, Сейшельские острова, а также Танзания, одновременно состоящая в Восточноафриканском сообществе.

² Англ. COMESA — Common Market for Eastern and Southern Africa.

³ В состав КОМЕСА входят восемь из пятнадцати государств — членов Южноафриканского сообщества развития (Демократическая Республика Конго, Замбия, Зимбабве, Маврикий, Мадагаскар, Малави, Свазиленд, Сейшельские острова), четыре из пяти государств — членов Восточноафриканского сообщества (Бурунди, Кения, Руанда, Уганда), а также Джибути, Египет, Коморские острова, Ливия, Судан, Эритрея, Эфиопия.

⁴ Франц. СЕМАК — Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale.

⁵ Габон, Конго, Камерун, Центральноафриканская Республика, Чад, Экваториальная Гвинея.

общество центральноафриканских государств, включающее десять стран¹, в Западной Африке — Западноафриканский экономический и валютный союз (восемь государств-членов)² и Экономическое сообщество западноафриканских государств (пятнадцать государств-членов)³ и т. д.

Положение о том, что создание более сплоченных интеграционных альянсов между отдельными странами Африки должно предшествовать их объединению в масштабах всего африканского континента, получило характер юридического принципа в подписанном в 1991 г. Договоре об учреждении Африканского экономического сообщества. Согласно этому документу, Африканское экономическое сообщество должно создаваться постепенно, путем слияния «региональных экономических сообществ» в таких регионах, как Северная Африка, Западная Африка, Центральная Африка и Южная Африка,

Вместе с тем африканские исследователи не без оснований отмечают, что членство одних и тех же государств в нескольких интеграционных сообществах способно порождать для них проблемы с точки зрения возможных противоречий между принимаемыми в рамках этих сообществ источниками права, например между изданным в 2006 г. интеграционным законодательством о телекоммуникациях Западноафриканского экономического и валютного союза и аналогичным по предмету, но несколько отличным по содержанию законодательством Экономического сообщества западноафриканских государств, которое увидело свет в 2007 г.⁴

Другой проблемой являются «дублирование усилий и напрасная трата ресурсов», которые могли бы быть более эффективно направлены на развитие соответствующих регионов и находящихся в них государств⁵.

Несмотря на обозначенные проблемы, тенденция к многоскоростной интеграции получила активное развитие и в Западном полушарии. Например, только в одном из его регионов — бассейне Карибского моря — функционируют сразу три интеграционных образования, обременяющих три разных уровня интеграции:

¹ В состав Экономического сообщества центральноафриканских государств входят все шесть государств — членов СЕМАК плюс Ангола, Бурунди, Демократическая Республика Конго, Сан-Томе и Принсипи.

² Бенин, Буркина-Фасо, Гвинея-Бисау, Кот д'Ивуар, Мали, Нигер, Сенегал, Того.

³ В состав Экономического сообщества западноафриканских государств входят все восемь государств — членов Западноафриканского экономического и валютного союза плюс Кабо-Верде, Гамбия, Гана, Гвинея, Либерия, Нигерия и Сьерра-Леоне.

⁴ См.: *Sawadogo F.* Les conflits entre normes communautaires: aspects positifs et prospectifs // *La concurrence des organisations regionales en Afrique / Sous la direction de M. Fau-Nougaret.* Paris: L'Harmattan, 2012. P. 303–304.

⁵ См.: *Sawadogo F. Op. cit.* P. 308.

- самый низкий уровень, охватывающий почти все страны региона, — Ассоциация карибских государств в составе двадцати пяти членом¹;
- продвинутый уровень, на котором создается единое экономическое пространство, — Карибское сообщество (КАРИКОМ)² в составе пятнадцати членом³;
- наконец, высший уровень экономической интеграции, связанный с введением единой валюты «восточнокарибский доллар» под управлением единого центрального банка, был достигнут в рамках Организации восточнокарибских государств в составе семи членом, которые в прошлом являлись колониями Великобритании в этом регионе⁴.

Стремление к экономической интеграции государств Латинской Америки (бывших колоний Испании и Португалии) вызвало к жизни создание Латиноамериканской ассоциации свободной торговли, преобразованной в 1980 г. в Латиноамериканскую ассоциацию интеграции (АЛАДИ)⁵. Объединяющая сегодня тринадцать латиноамериканских государств⁶, АЛАДИ, как и Африканский союз, провозгласила амбициозные интеграционные цели вплоть до формирования латиноамериканского общего рынка.

Данные цели, по крайней мере на современном этапе, оказались недостижимыми в рамках АЛАДИ в целом. Поэтому большинство государств — членом АЛАДИ одновременно вошло в состав ограниченных по составу, но более эффективных интеграционных организаций.

Так, самое северное государство — член АЛАДИ (Мексика) сделало выбор в пользу экономической интеграции с государствами Северной Америки (Канада и США) в рамках НАФТА — Североамериканского соглашения о свободной торговле 1992 г., неофициально — Североамериканской ассоциации свободной торговли⁷.

¹ Антигуа и Барбуда, Багамские острова, Барбадос, Белиз, Венесуэла, Гаити, Гайана, Гватемала, Гондурас, Гренада, Доминика, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Мексика, Никарагуа, Панама, Сальвадор, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Суринам, Тринидад и Тобаго, Ямайка.

² Англ. CARICOM — Caribbean Community.

³ Антигуа и Барбуда, Багамские острова, Барбадос, Белиз, Гаити, Гайана, Гренада, Доминика, Монтсеррат, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Суринам, Тринидад и Тобаго, Ямайка.

⁴ Антигуа и Барбуда, Гренада, Доминика, Монтсеррат, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия.

⁵ Исп. ALADI — Asociación Latinoamericana de Integración.

⁶ Аргентина, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Колумбия, Куба, Мексика, Панама, Парагвай, Перу, Уругвай, Чили, Эквадор.

⁷ Англ. NAFTA — North American Free Trade Agreement/North American Free Trade Association.

Еще одно государство — член АЛАДИ, расположенное в Центральной Америке (Панама), вместе с другими государствами этого региона вошло в состав Центральноамериканской интеграционной системы, созданной в 1991 г. на основе бывшей Организации центральноамериканских государств¹.

Государства — члены АЛАДИ, территории которых находятся в Южной Америке, развивают более тесную интеграцию в рамках двух самостоятельных организаций. Это, с одной стороны, упоминавшийся выше Южноамериканский общий рынок (МЕРКОСУР), в состав которого входят крупнейшие страны южноамериканского континента, с другой — Андское сообщество наций (кратко: Андское сообщество), включающее в основном страны северо-западной части Южной Америки².

Стремление достичь единства всего южноамериканского континента, в том числе и те расположенные в нем страны, которые не относятся к Латинской Америке (например, Гайана — бывшая колония Великобритании, Суринам — бывшая колония Нидерландов), стало побудительным мотивом начала процесса строительства Союза южноамериканских наций (УНАСУР)³, учредительный договор которого подписан в 2008 г.⁴

В последние годы серьезным конкурентом вышеупомянутых организаций в деле интеграционного строительства в Латинской Америке стал Тихоокеанский альянс, образованный в 2011 г. В этот альянс вошел ряд стран Южной и Центральной Америки, общим географическим признаком которых является выход к Тихому океану⁵. Главным интеграционным мероприятием Тихоокеанского альянса является создание внутри него зоны свободной торговли, основы которой были заложены в 2013 г. Также рассматриваются или уже реализуются другие интеграционные проекты, например учреждение «Латиноамериканской биржи»

¹ Центральноамериканская интеграционная система в настоящее время включает семь государств-членов: Гватемала, Гондурас, Коста-Рика, Никарагуа, Панама, Сальвадор, а также Белиз, участвующий, однако, лишь в отдельных интеграционных мероприятиях.

² Боливия, Колумбия, Перу, Эквадор. Первоначально в состав Андского сообщества также входили Венесуэла и Чили. Венесуэла в 2006–2012 гг. перешла из Андского сообщества в МЕРКОСУР. Чили, не являясь сегодня членом Андского сообщества, осуществляет с ним интеграционные проекты на базе соглашения об ассоциации.

³ Исп. UNASUR — Union des Naciones SURamericanas.

⁴ В состав УНАСУР входят двенадцать стран Южной Америки, в том числе все государства — члены МЕРКОСУР (Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Парагвай, Уругвай), все четыре государства — члены Андского сообщества (Боливия, Колумбия, Перу, Эквадор), а также Гайана, Суринам и Чили.

⁵ Государствами — основателями Тихоокеанского альянса выступают Мексика (одновременно государство — член НАФТА), Колумбия, Перу (одновременно государства — члены Андского сообщества и УНАСУР), Чили (государство — член УНАСУР). В 2014 г. к Тихоокеанскому альянсу решила присоединиться Коста-Рика, остающаяся членом Центральноамериканской интеграционной системы.

(МИЛА)¹ — общей площадки торговли ценными бумагами, или возможное введение единой «визы Тихоокеанского альянса».

Еще один особый вектор международной интеграции в Западном полушарии связан с попытками объединить испаноязычные страны Южной, Центральной Америки и Карибского бассейна на основе федеративных идей выдающегося латиноамериканского политического деятеля С. Боливара — руководителя освободительной борьбы многих этих стран от колониальной зависимости в XIX в., а также в целях их совместного противодействия доминированию США.

Соответствующее объединение получило название «Боливарианский альянс для народов нашей Америки», сокращенно АЛББА². Его основателями и первоначальными участниками в 2005 г. стали Венесуэла и Куба, к которым затем присоединился еще ряд американских государств, в том числе некоторые англоязычные (бывшие колонии Великобритании)³. В аналогичных целях в 2010 г. начато формирование еще более крупного интеграционного альянса, в котором согласились участвовать все страны Западного полушария, за исключением США и Канады, — Сообщества латиноамериканских и карибских государств (СЕЛАК)⁴.

Тенденция к многоскоростной интеграции ярко проявила себя и на постсоветском пространстве. Нежелание или неготовность стран-наследников бывшего СССР поддерживать исторически сложившееся единство в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ) в целом⁵ побудила Россию и другие заинтересованные страны искать пути к объединению в более узком составе, в частности:

Сообщество (1996 г.), Союз (1997 г.), затем Союзное государство России и Беларуси (1999 г.);

Евразийское экономическое сообщество — ЕврАзЭС, включавшее Россию, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан (2000 г.), прекратившее существование 1 января 2015 г. в связи с созданием Евразийского экономического союза;

¹ Исп. Mercado Integrado Latinoamericano.

² Исп. ALBA — ALianza Bolivariana para los pueblos de nuestra America.

³ В настоящее время восемь государств-членов: испаноязычные Боливия, Венесуэла, Куба, Никарагуа, Эквадор плюс англоязычные Антигуа и Барбуда, Доминика и Сент-Винсен и Гренадины (островные государства в Карибском море, участвующие также в интеграционных организациях стран Карибского бассейна).

⁴ CELAC — Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (исп.), Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (порт.), Communauté des États Latino-Américains et Caribéens (франц.).

⁵ СНГ включает все бывшие союзные республики, за исключением прибалтийских (Латвия, Литва, Эстония — ныне государства — члены ЕС), а также Грузии, которая прекратила членство в СНГ, но продолжает участвовать в ряде заключенных в его рамках соглашений.

Организация за демократию и экономическое развитие — ГУАМ в составе Грузии, Украины, Азербайджана и Молдовы (2001 г.)¹;

- неудавшаяся попытка создать Единое экономическое пространство между Россией, Беларусью, Казахстаном и Украиной (Соглашение о формировании Единого экономического пространства 2003 г.);
- военно-политическая интеграция в рамках Организации Договора о коллективной безопасности — ОДКБ, объединяющей Россию, Армению, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан (2002 г.).

В последние годы наибольший динамизм интеграционные процессы на постсоветском пространстве приобрели в отношениях России, Беларуси и Казахстана, в 2007–2012 гг. в рамках бывшего ЕврАзЭС образовавших трехсторонний Таможенный союз и заложивших основы Единого экономического пространства.

Таможенный союз и Единое экономическое пространство России, Беларуси и Казахстана стали фундаментом для объединения наших стран в новую интеграционную организацию — Евразийский экономический союз (ЕАЭС). Учредительный договор ЕАЭС — Договор о Евразийском экономическом союзе — был подписан президентами России, Беларуси и Казахстана в Астане 29 мая 2014 г. и вступил в силу 1 января 2015 г. Позднее в 2015 г. полноправными государствами — членами ЕАЭС стали еще две республики бывшего СССР — Армения и Кыргызстан.

§ 6. Интеграция интеграций. БРИКС

В современном, уже тесно интегрированном мире получает все более широкое распространение такое явление, как интеграция между интеграционными образованиями, каждое из которых, в свою очередь, объединяет несколько государств определенного региона планеты. Подобное явление называют «интеграция интеграций».

Участниками интеграций интеграций коллективно выступают государства — члены региональных интеграционных организаций в разных частях Земного шара, а также сами эти организации, если они наделены компетенцией и правосубъектностью заключать соответствующие международные договоры.

Например, в настоящее время обсуждается проект ассоциации между ведущими интеграционными организациями на европейском и южноамериканском континентах — Европейским союзом и Южноамериканским общим рынком (МЕРКОСУР). Взаимное движение в этом направлении было начато подписанием в 1995 г. Рамочного

¹ Членом ГУАМ (изначально ГУУАМ) в первые годы ее существования также был Узбекистан, в дальнейшем покинувший данную организацию.

межрегионального соглашения о сотрудничестве между ЕС и его государствами-членами, с одной стороны, и МЕРКОСУР и его государствами-членами — с другой.

В 2012 г. европейско-американская интеграционная ассоциация, включающая в себя зону свободной торговли, была учреждена между ЕС и государствами Центральной Америки — членами Центральноамериканской интеграционной системы (Соглашение об учреждении ассоциации между Европейским союзом и его государствами-членами, с одной стороны, и Центральной Америкой — с другой)¹.

В свою очередь, государства — члены МЕРКОСУР коллективно договорились о взаимном сокращении таможенных пошлин с государствами — членами Южноафриканского таможенного союза — Преференциальное торговое соглашение между Южноамериканским общим рынком (МЕРКОСУР) и Южноафриканским таможенным союзом (ЮАТС) 2008 г. Общей стратегической целью двух интеграционных организаций в этом соглашении провозглашено создание двусторонней зоны свободной торговли, т. е. полная отмена таможенных пошлин на взаимный товарооборот.

В настоящее время МЕРКОСУР также проводит переговоры о создании зон преференциальной, или свободной, торговли с рядом других интеграционных организаций Западного и Восточного полушарий — Карибским сообществом (КАРИКОМ), Центральноамериканской интеграционной системой, Советом сотрудничества арабских государств Персидского залива. С соседней интеграционной организацией стран южноамериканского континента — Андским сообществом — МЕРКОСУР договорился о создании зоны свободной торговли еще в конце XX в. (в 1996 г.)².

В Африке в формате интеграции интеграций в 2015 г. было заключено соглашение об учреждении зоны свободной торговли, объединяющей государства — члены трех разных интеграционных объединений этого континента, — Соглашение об учреждении трехсторонней зоны свободной торговли между Общим рынком для Восточной и Южной Африки, Восточноафриканским сообществом и Южноафриканским сообществом развития.

Еще одним примером интеграции интеграций могут служить отношения между Австралией и Новой Зеландией, с одной стороны, и государствами Юго-Восточной Азии (АСЕАН) — с другой. Первые два государства создали между собой зону свободной торговли в 80-е гг.

¹ Со стороны Центральной Америки ассоциацию с ЕС коллективно учредили такие страны, как Гватемала, Гондурас, Коста-Рика, Никарагуа, Панама и Сальвадор.

² См.: *Molano Cruz G.* La Communauté andine: trajectoire d'un processus latino-américain d'intégration régionale // *Fédéralisme Régionalisme*. Vol. 11. 2011. № 1. URL: <http://popups.ulg.ac.be/1374-3864/index.php?id=977>.

XX в., а государства — члены АСЕАН — в первом десятилетии XXI в. Своеобразным синтезом этих двух региональных экономических пространств стала «Зона свободной торговли АСЕАН — Австралия — Новая Зеландия», сокращенно названная ААНФТА¹. Соглашение об учреждении ААНЗФТА подписано в 2009 г.

Не исключено, что аналогичные интеграционные альянсы в перспективе будут создавать и Евразийский экономический союз. Договор о ЕАЭС 2014 г. (ст. 7 «Международная деятельность Союза», ст. 35 «Режим свободной торговли товарами») наделяет его компетенцией взаимодействовать не только с другими государствами и международными организациями, но и с другими международными интеграционными объединениями в разных частях света, в том числе заключать с ними соглашения об учреждении режимов (зон) свободной торговли.

Важным фактором, способствующим интеграции России и региональных интеграционных организаций с ее участием в условиях многополярного мира, служит функционирование БРИКС как неформального (не основанного на уставе или учредительном договоре) форума взаимодействия нашей страны с крупнейшими державами Азии, Африки и Латинской Америки — Бразилией, Индией, Китаем и Южно-Африканской Республикой (ЮАР)².

Функционирование БРИКС осуществляется путем проведения регулярных встреч в верхах на уровне глав государств, а также на уровне министров, парламентариев и иных должностных лиц стран-участниц. В ходе этих встреч страны-участницы не только обсуждают проекты взаимного сотрудничества, но и предпринимают шаги, направленные на упрощение их трансграничных связей, координацию их политики в экономической и других сферах общественной жизни (например, «План БРИКС по упрощению торговли и инвестиций» 2014 г.³ или «Бразильская декларация» — план совместной работы министерств образования стран БРИКС, принятый по итогам совместного заседания глав соответствующих ведомств в столице Бразилии г. Бразилиа 2 марта 2015 г.).

Наряду с декларациями и планами действий, имеющими политический характер, в рамках БРИКС заключаются международные договоры, которые порождают взаимные права и обязательства для стран-участниц. Так, важнейшими договорами БРИКС, заключенными в 2014 г., вы-

¹ Англ. AANZFTA — ASEAN-Australia-New Zealand Free Trade Area.

² Аббревиатура БРИКС (BRICS), первоначально БРИК (BRIC), образована от наименований стран-участниц на русском и английском языках (последний служит рабочим языком БРИКС). В первой встрече в верхах в рамках БРИК в 2009 г. участвовали Бразилия/Brazil (Б/В), Россия/Russia (P/R), Индия/India (И/И) и Китай/China (К/С). БРИК превратился в БРИКС в 2011 г. с присоединением Южно-Африканской Республики — Republic of South Africa (C/S). В английском языке слово BRICS имеет значение «кирпичи».

³ Англ. BRICS Trade and Investment Facilitation Plan.

ступают Соглашение о Новом инвестиционном банке — совместном банке, предназначенном для финансирования проектов в области инфраструктуры и устойчивого развития, и Договор о создании Пула условных валютных резервов стран БРИКС — общего фонда, средства которого могут выделяться странам-участницам для решения проблем в области платежного баланса (оба документа подписаны 15 июля 2014 г. по итогам встречи в верхах БРИКС в бразильском городе Форталеза).

Помимо сотрудничества, взаимопомощи и взаимной интеграции стран-участниц, функционирование БРИКС также в перспективе может способствовать формированию интеграционных связей (интеграции интеграций) между региональными интеграционными образованиями, в которые входят эти страны, например между Евразийским экономическим союзом (Россия) и Южно-Африканским таможенным союзом (ЮАР), между Евразийским экономическим союзом и МЕРКОСУР (Бразилия), между Евразийским экономическим союзом и Индией совместно с другими государствами — членами Южно-Азиатской зоны свободной торговли.

Вопросы для самоконтроля

1. Как соотносятся между собой термины «интеграция» и «дезинтеграция»?
2. Что представляет собой международная интеграция в качестве объективного явления? Может ли она развиваться помимо воли государств?
3. Что представляет собой международная интеграция как целенаправленная деятельность государств? По каким причинам и ради достижения каких целей государства интегрируются друг с другом?
4. Каково минимальное и максимальное количество государств — участников интеграционного объединения?
5. Обязательно ли присутствие в названии интеграционных объединений термина «интеграционный»? Приведите примеры.
6. В чем проявляется многоскоростной характер интеграционных процессов в современном мире? Какие преимущества и проблемы создает многоскоростная интеграция?
7. Что такое «интеграция интеграций»?
8. Может ли БРИКС в перспективе превратиться в полноценное интеграционное объединение?

Глава II

ВИДЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ ИНТЕГРАЦИИ

После изучения гл. II обучающиеся должны:

***знать:** критерии (основания) классификации международной интеграции на различные виды; сущность, значение и соотношение различных видов международной интеграции: негативная и позитивная, полная и частичная, глобальная, региональная и межрегиональная, экономическая и политическая интеграция, интеграция-объединение и интеграция-присоединение; особенности военно-политической интеграции как подвида политической интеграции и «интеграции без членства» как подвида интеграции-присоединения; примеры различных видов и подвигов международной интеграции в современных интеграционных объединениях, в том числе с участием России;*

***уметь:** оперировать изученными в гл. II понятиями и категориями; анализировать юридические факты, относящиеся к различным видам международной интеграции, и возникающие в связи с ними правовые отношения; осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов применительно к вопросам, изученным в гл. II; давать квалифицированные юридические заключения и консультации применительно к вопросам, изученным в гл. II; правильно составлять и оформлять юридические документы применительно к вопросам, изученным в гл. II;*

***владеть:** юридической терминологией по вопросам, изученным в гл. II; навыками работы с правовыми актами по вопросам, изученным в гл. II; навыками анализа правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, возникающих в контексте различных видов международной интеграции.*

§ 1. Негативная и позитивная интеграция

Международная интеграция — комплексный, многогранный процесс. Она не только развивается между разными странами неодинаковыми темпами (рассмотренный выше феномен многоскоростной интеграции), но и может подразделяться (классифицироваться) на множество видов, причем по разным основаниям.

Первое основание классификации также было указано в предыдущей главе¹. Оно связано с различным *содержанием* интеграционных мероприятий, которые осуществляют государства в целях взаимного объединения. Исходя из этого основания, процесс международной интеграции может развиваться по двум направлениям — негативная интеграция и позитивная интеграция.

¹ См. § 4 гл. I.

Негативная интеграция предполагает взаимное устранение интегрирующимися государствами препятствий развитию трансграничных связей между их народами.

Результатами негативной интеграции способны выступать, например:

- сокращение или полная ликвидация барьеров по взаимному товарообороту (таможенных пошлин, количественных ограничений, технических барьеров торговле и др.);
- устранение препятствий трансграничному оказанию услуг и движению капиталов;
- упрощение визового режима вплоть до полной отмены требования иметь визы для взаимных поездок граждан;
- отмена дискриминационных и других ограничений на осуществление гражданами и юридическими лицами экономической, иной законной деятельности на территории всех интегрирующихся государств;
- ликвидация самого пограничного контроля на общих границах, как это было сделано, например, в Европейском союзе на основе Шенгенских соглашений 1985 и 1990 гг. (ныне Шенгенского кодекса о границах 2006 г.), а еще раньше в рамках Бенилюкс (Конвенция между Королевством Бельгия, Великим Герцогством Люксембург и Королевством Нидерланды о переносе контроля людей на внешние границы территории Бенилюкс 1960 г.) и Северного совета (Северная паспортная конвенция 1957 г.)¹.

Позитивная интеграция предполагает разработку и осуществление интегрирующимися государствами общей политики по управлению общественной жизнью на их совокупной территории.

Как и действия по взаимному открытию границ в контексте негативной интеграции, мероприятия позитивной интеграции могут относиться к различным областям и аспектам жизнедеятельности граждан и юридических лиц, затрагивать разные сферы государственного управления.

Например, в результате введения в 1960-е гг. общей сельскохозяйственной политики ЕС был создан единый для всех его государств механизм регулирования и поддержки сельскохозяйственного производства — «общая организация сельскохозяйственных рынков», заменившая собой национальные (внутригосударственные) организации в этой сфере.

В свою очередь, общая визовая политика, которая начала разрабатываться в ЕС в конце XX в., имела своим главным результатом создание единой шенгенской визы, выдаваемой по единым правилам, закрепленным в законодательстве ЕС (ныне Визовый кодекс 2009 г.),

¹ Северный совет объединяет государства Северной Европы: Данию, Исландию, Норвегию, Финляндию, Швецию.

и имеющей силу на территории всех государств, входящих в Шенгенское пространство¹.

Ярким проявлением позитивной интеграции служит и объединение денежных систем интегрирующихся государств с учреждением единой денежной единицы (единой валюты). Последняя, в свою очередь, служит основой для проведения единой денежной политики, полномочия по разработке которой обычно передаются единому наднациональному центральному банку.

Помимо единой валюты ЕС евро, управляемой Европейским центральным банком, примеры интегрированных денежных систем имеются на других континентах Земного шара. Так, в Африке многие бывшие колонии Франции, входившие ранее в зону французского франка, после получения независимости образовали между собой в 1960-е гг. две единые валютные зоны.

В рамках одной из них, существующей в Западноафриканском экономическом и валютном союзе, единая валюта носит название «франк Африканского финансового сообщества». Выпуск в обращение этой валюты и управление ею осуществляет единый Центральный банк западноафриканских государств. Другая интегрированная валютная зона функционирует в Центральноафриканском экономическом и валютном сообществе. Единая денежная единица этой интеграционной организации называется «франк финансового сотрудничества в Центральной Африке» и также находится под управлением единого наднационального центрального банка — Банка центральноафриканских государств².

Примером единой валюты в Западном полушарии является восточнокарибский доллар³. Он выступает общей денежной единицей государств — членов Организации восточнокарибских государств и управляется Восточнокарибским центральным банком (Соглашение об учреждении Восточнокарибского центрального банка 1983 г.).

Планы по введению единой денежной единицы существуют и в других интеграционных объединениях (например, в Совете сотрудничества арабских государств Персидского залива, Союзе южноамериканских наций — УНАСУР или Союзном государстве России и Беларуси), но их реализация пока что не перешла в практическую плоскость.

¹ Единая шенгенская виза выдается только гражданам стран, не входящих в Европейский союз, в том числе гражданам России. Гражданам государств — членов ЕС, которые с 1993 г. являются одновременно гражданами Европейского союза в целом, никаких виз или иных специальных разрешений для поездок внутри ЕС не требуется.

² Оба франка сокращенно обозначаются аббревиатурой CFA (франц. franc CFA или FCFA) и имеют фиксированный курс к евро.

³ Англ. Eastern Caribbean dollar. Сокращенное наименование — EC dollar.

Позитивная интеграция может также приводить к объединению иных, узкоспециальных аспектов государственной деятельности. Например, государства — члены Бенилюкс еще в 1960-е гг. отказались от самостоятельного осуществления полномочий в области регистрации некоторых прав интеллектуальной собственности: конвенции 1962 г. и 1966 г., в дальнейшем замененные единой Конвенцией Бенилюкс в области интеллектуальной собственности (товарные знаки и промышленные образцы) 2005 г.

Данные полномочия были совместно переданы Бельгией, Нидерландами и Люксембургом специализированному учреждению, названному «Организация Бенилюкс по интеллектуальной собственности». Эта организация рассматривает заявки о регистрации единых товарных знаков и промышленных образцов. В случае удовлетворения заявок соответствующие права интеллектуальной собственности получают единую правовую охрану на территории Бенилюкс в целом.

Еще одним примером может служить объединенная «Австралийско-Новозеландская система продовольственных стандартов» (включая общий «Австралийско-Новозеландский кодекс продовольственных стандартов»), которая создается между Австралией и Новой Зеландией на основании Соглашения о совместной системе продовольственных стандартов 1995 г.

Негативная и позитивная интеграция — не только самостоятельные, но и взаимосвязанные направления интеграционного процесса. Чем более открытыми делаются границы между интегрирующимися государствами, тем сложнее каждому из них самостоятельно регулировать и контролировать общественные процессы на своей территории, тем сильнее потребность в объединении усилий, проведении скоординированной или подлинно общей политики в разных сферах общественной жизни. Таким образом, в идеале негативная и позитивная интеграция должны осуществляться вместе, в рамках единого комплекса интеграционных мероприятий, взаимодополнять и поддерживать друг друга.

На практике ситуация в современном мире не всегда соответствует этому идеальному представлению. Во многих случаях государства сводят интеграционные мероприятия к взаимному открытию границ, но не сопровождают его подлинной координацией своей политики в соответствующих областях.

Такой подход является отличительной чертой **американской модели интеграции**, инициатором и главным проводником которой выступают Соединенные Штаты Америки. Исходя из постулатов открытой рыночной экономики и свободной конкуренции, на первый план здесь ставится либерализация международной торговли за счет сокращения таможенных пошлин и других торговых барьеров. Подобная либерализация, в свою очередь, сопровождается мерами по уменьшению го-

сударственной поддержки, способной исказить международную конкуренцию¹.

Наиболее ярким проявлением американской модели интеграции стала Всемирная торговая организация (ВТО), интеграционные мероприятия которой сводятся главным образом к устранению препятствий международной (трансграничной) торговле товарами и услугами, т. е. к негативной интеграции². То же самое имеет место в рамках многочисленных зон свободной торговли на региональном и межрегиональном уровнях, предполагающих полную отмену (не частичное сокращение, как в ВТО) таможенных пошлин и других препятствий товарообороту между государствами-членами.

Иной подход положен в основу **европейской модели интеграции**, получившей наиболее полное выражение в процессе формирования и развития Европейского союза. В рамках европейской модели интеграционная деятельность государств не ограничивается взаимным открытием границ (негативной интеграцией), но рассматривается как совместное движение стран и народов Европы в сторону объединения их основополагающих интересов, которое призвано обеспечить солидарность между ними, постоянное взаимодействие и взаимопомощь в решении внутренних и внешнеполитических проблем (позитивная интеграция).

Именно отсюда берет свое начало категория «общей политики», которая по мере развития европейской интеграции распространяется на все более многочисленные сферы общественной жизни государств — членов ЕС. Отсюда же проистекает одна из важнейших интеграционных целей ЕС, закрепленная в его учредительных документах — достижение «экономического, социального и территориального сплочения», включая постепенное выравнивание уровня жизни граждан на всей территории Европейского союза.

Ключевым элементом проводимой для достижения этой цели «политики сплочения» ЕС служит оказание финансовой помощи в пользу государств-членов с более низкими показателями социально-экономического развития (главным образом государства Южной и Восточной

¹ Следует отметить, что, выступая за развитие конкурентного международного рынка, власти США в период становления американской промышленности сами активно прибегали к протекционистским мерам для защиты ключевых ее отраслей от иностранной конкуренции и время от времени продолжают делать это по сей день. В частности, по свидетельству американских экономистов, во второй половине XIX в. правительством США «были установлены высокие таможенные барьеры, ограждавшие национальную текстильную промышленность, металлургию и другие отрасли, предоставляя им возможность укреплять конкурентные позиции по отношению к британскому импорту». См.: *Лундерт П. Х. Экономика мирохозяйственных связей*. М.: Прогресс, 1992. С. 142.

² См.: *Mavrodís P. Avant-propos // Luff D. Le droit de l'Organisation mondiale du commerce. Analysecritique*. Bruxelles: Bruylant, 2004. P. IX.

Европы), а также в пользу проблемных регионов отдельных стран ЕС (например, более бедные в экономическом отношении южные области Италии или земли Восточной Германии — территория бывшей Германской Демократической Республики).

Источником финансовой помощи ЕС выступают специальные фонды, пополняемые непосредственно из бюджета Европейского союза: Европейский фонд сплочения, Европейский фонд регионального развития, Европейский социальный фонд и др. Сходные, хотя и не тождественные цели преследуют кредитные учреждения ЕС, капитал которых формируется за счет совместных взносов государств-членов: Европейский инвестиционный банк, учрежденный в 1957 г. для финансовой поддержки крупных инвестиционных проектов, не способных быть профинансированными государствами — членами ЕС поодиночке, и приступивший к функционированию в 2012 г. Европейский стабилизационный механизм, который предоставляет кредиты странам ЕС, не способным самостоятельно обслуживать свой государственный долг.

Концептуальные подходы к международной интеграции, апробированные в Европейском союзе, постепенно внедряются сегодня в деятельность интеграционных организаций в других регионах Земного шара, в том числе на постсоветском пространстве. Учредительные документы многих этих организаций ставят задачей координацию (гармонизацию, унификацию) их государствами-членами различных направлений своей политики вплоть до введения подлинно общей политики, например:

- «усиленная координация внешней и внешнеэкономической политики государств-членов», введение «промышленной политики Сообщества» (Договор об учреждении Карибского сообщества, включая единую экономику и единый рынок КАРИКОМ 1973 г.);
- «гармонизация политики и интеграция программ» (Договор об учреждении Экономического сообщества западноафриканских государств 1975 г.);
- «проведение общей политики в различных областях» (Договор об учреждении Союза арабского Магриба 1989 г.);
- «унифицированная политика в отношении газа и нефти», «достижение высокого уровня гармонизации между государствами-членами во всей экономической политике, особенно в налоговой и денежной политике» (Экономическое соглашение 2001 г. в рамках Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива)²;

¹ Союз арабского Магриба включает государства Северной Африки: Алжир, Ливию, Мавританию, Марокко, Тунис.

² Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива включает страны Аравийского полуострова: Бахрейн, Катар, Кувейт, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Саудовскую Аравию.

- единая «внешнеторговая политика Союза», «согласованная политика в сфере применения санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер», «согласованная политика в сфере защиты прав потребителей», «согласованная валютная политика», «скоординированная (согласованная) транспортная политика», «скоординированная энергетическая политика» и др. (Договор о Евразийском экономическом союзе 2014 г.).

В некоторых неевропейских интеграционных организациях по примеру ЕС реализуются программы выравнивания уровня социально-экономического развития государств-членов — например, «Инициатива по интеграции АСЕАН»¹. Инициатива АСЕАН включает специальную программу под названием «Сокращение разрыва в уровне развития» между более богатыми и более бедными государствами — членами АСЕАН, а также между АСЕАН в целом и остальным миром².

В рамках Южноамериканского общего рынка МЕРКОСУР в аналогичных целях в 2005 г. образован специальный фонд — «Фонд структурного сближения», основную часть средств в который (примерно 70%) вносит наиболее крупное и развитое в экономическом отношении государство — член МЕРКОСУР — Бразилия³.

Осуществление государствами мероприятий, относящихся к позитивной интеграции, дает им возможность достигать больших результатов и во взаимном открытии границ.

Например, переход от зоны свободной торговли к более высокой форме экономической интеграции — таможенному союзу с единой таможенной территорией — предполагает не только отмену таможенных пошлин и других ограничений товарооборота между государствами-членами (негативная интеграция), но и введение единого таможенного тарифа по отношению к товарам, которые ввозятся из других стран (позитивная интеграция).

В свою очередь, высшая форма экономической интеграции — экономический и валютный союз — не может быть достигнута без таких мероприятий, как проведение государствами-членами скоординированной экономической политики и единой денежной политики на основе единой валюты⁴.

Итак, интеграционные процессы между государствами могут развиваться не только на разных скоростях (феномен многоскоростной интеграции), но и на основе разных моделей в зависимости от того, включают ли они

¹ См.: Initiative for ASEAN Integration (IAI) Strategic Framework and IAI Work Plan 2 (2009–2015) // www.asean.org.

² Англ. Narrowing the Development Gap.

³ См.: *Desse R.-P., Dupuy H.* Mercosur: vers la «grande Amerique latine»? Paris: Ellipses, 2008. P. 176.

⁴ Подробнее о различных формах экономической интеграции см. § 6 гл. V.

оба (негативная + позитивная интеграция) или преимущественно один вид интеграционных мероприятий (негативная интеграция).

Европейская модель — это модель комплексной международной интеграции. Она предполагает, с одной стороны, взаимное открытие границ для передвижения людей, товаров и других благ между интегрирующимися государствами (негативная интеграция), с другой — выработку ими общей политики в разных областях, а при необходимости и принятие специальных мер по выравниванию уровня жизни населения на их территориях (позитивная интеграция).

Европейская модель, таким образом, накладывает на государства большие ограничения в плане отказа от односторонних действий, но позволяет достигать более значимых результатов в деле взаимного объединения.

Американская модель — это модель негативной интеграции, делающая акцент на снижении барьеров трансграничным связям, но не ставящая целью введение общей политики и достижение солидарности между интегрирующимися государствами. Каждое государство при этой модели должно самостоятельно выживать в международной конкурентной среде, используя и, по возможности, приумножая свои преимущества перед странами-конкурентами: наличие дешевой рабочей силы и/или высокотехнологических производств с квалифицированным персоналом, развитую инфраструктуру и/или богатые запасы природных ресурсов, в том числе энергоносителей, благоприятные условия для ведения предпринимательской деятельности, в том числе более низкие налоги, по сравнению с другими странами, и т. д.

В некоторых случаях интеграционные мероприятия государств могут сводиться к введению общей политики, не сопровождаемой взаимным открытием границ, т. е. представлять собой только позитивную интеграцию. Такая ситуация характерна главным образом для межгосударственных военно-политических союзов, предполагающих создание интегрированного командования вооруженными силами или полноценной общей обороны¹.

§ 2. Полная и частичная интеграция

Международная интеграция может иметь различный характер не только в зависимости от содержания интеграционных мероприятий государств, но и с точки зрения *степени развития*, которой достигает процесс их взаимного объединения. Исходя из этого критерия, международная интеграция может быть полной либо частичной.

Интеграция, реализованная в максимально полной мере, предполагает объединение интегрирующихся государств в некое подобие федерации

¹ См. § 4 настоящей главы.

или даже в единое государство. Такие прецеденты неоднократно имели место в истории, например длившееся свыше пяти веков объединение швейцарских кантонов сначала в конфедерацию (1291 г.), затем в единое федеративное государство (1848 г.)¹. В подобном случае интеграция, однако, утрачивает свой международный характер.

Интеграция, сохраняющая качество международной, может рассматриваться как полная в том случае, когда государства доводят до конца интеграционные процессы в конкретных сферах или аспектах общественной жизни. Незавершенные или осуществленные не в полной мере интеграционные мероприятия, соответственно, могут быть названы частичной интеграцией.

Различие между полной и частичной интеграцией удобно проиллюстрировать на основе сравнения опыта ведущих интеграционных организаций Европы и Южной Америки — Европейского союза и Южноамериканского общего рынка МЕРКОСУР.

В Европейском союзе начиная с 1950-х гг. построено единое экономическое пространство, к числу основополагающих принципов которого относятся, в частности, свободное передвижение работников и свободное передвижение (предоставление) услуг². Это означает, что гражданин каждого государства — члена ЕС имеет право заниматься трудовой деятельностью и оказанием услуг в любых других государствах-членах наравне с их собственными гражданами и без необходимости получать предварительные разрешения на въезд и пребывание у властей принимающих государств. В этом аспекте экономическая интеграция в Европейском союзе, как мы видим, реализована в полной мере³.

Иная ситуация существует в МЕРКОСУР. Эта интеграционная организация появилась лишь в 1990-е гг., и общий рынок в ее рамках сегодня пока только формируется. В качестве промежуточной меры к достижению цели свободного передвижения факторов производства (в том числе рабочей силы) и услуг, провозглашенной в учредительном договоре МЕРКОСУР, его государства-члены договорились о введении особого разрешительного документа под названием «виза МЕРКОСУР» (Соглашение о создании «визы МЕРКОСУР» 2003 г.).

Подобная виза выдается в упрощенном порядке гражданину любого государства — члена МЕРКОСУР, который желает по трудовому или

¹ См.: *Bouquet J.-B.* Histoire de la Suisse. Paris: PUF, 2000.

² О понятии «свободное передвижение» как особой категории интеграционного права см. § 1 гл. V.

³ Напомним, что введенная законодательством ЕС единая (шенгенская) виза является разрешением на въезд и пребывание только для граждан стран, не входящих в Европейский союз. Гражданам государств — членов ЕС, в том числе государств, не входящих в Шенгенское пространство, для передвижения по территории других государств-членов никаких виз не требуется.

гражданско-правовому договору оказывать услуги на территории другого государства-члена. При этом для получения визы МЕРКОСУР не требуется доказывать экономическую необходимость осуществления деятельности в соответствующем государстве-члене. Виза МЕРКОСУР имеет срок действия два года с возможностью продления до четырех лет и дает право ее обладателю в любое время въезжать на территорию или покидать территорию выдавшего ее государства-члена (является визой для многократного въезда).

В то же время сам факт сохранения визовых требований, а также ограничения круга потенциальных обладателей визы МЕРКОСУР отдельными категориями граждан (руководители предприятий, ученые, профессора, артисты, спортсмены, высококвалифицированные специалисты) свидетельствуют о том, что движение на пути к цели свободного передвижения факторов производства и услуг в МЕРКОСУР носит еще не заверченный характер. Интеграция южноамериканских государств в этом аспекте, следовательно, является частичной, а не полной.

Еще одним примером частичной интеграции в аспекте открытия границ для передвижения граждан интегрирующихся государств может служить Протокол об облегчении передвижения лиц, подписанный в 2006 г. между государствами — членами Южноафриканского сообщества развития.

Как видно из названия Протокола, он вводит не полностью свободный, а лишь упрощенный (облегченный) режим передвижения граждан южноафриканских государств по территориям друг друга. В частности, по завершении подготовительных мероприятий государства-члены обязались взаимно отменить визовый режим, но только для поездок длительностью до девяноста дней в год. Протокол также закрепляет право граждан одного южноафриканского государства заниматься трудовой или индивидуальной предпринимательской деятельностью на территории другого государства, однако при условии, что последнее даст ему на это предварительное разрешение.

Приведенные примеры иллюстрируют соотношение полной и частичной интеграции применительно к мерам по открытию государственных границ, т. е. применительно к интеграционным мероприятиям негативного характера (негативной интеграции). Полный или частичный характер могут носить и мероприятия позитивной интеграции государств, связанной с введением ими общей политики.

Наиболее четкое разграничение позитивной интеграции по степени ее развития в настоящее время проведено в учредительных документах Европейского союза, которые заимствовали с этой целью некоторые категории из конституционного права федеративных государств, в том числе России.

Компетенция современного ЕС подразделяется в его учредительных документах на три основные категории, названия которых прямо ука-

зывают на полный или частичный характер интеграции в относящихся к ним сферах политики и общественной жизни.

В сферах, перешедших в «исключительную компетенцию» ЕС, государства-члены полностью отказались от самостоятельного управления общественными отношениями. Законодательствовать и принимать другие правовые акты в этих сферах может только Европейский союз в лице его наднациональных институтов, а государства-члены лишь исполняют решения, принятые на европейском уровне¹.

Исторически в исключительную компетенцию ЕС в первую очередь вошло регулирование внешней торговли со странами, не входящими в Европейский союз (третьими странами), включая установление таможенных пошлин на товары, импортируемые на единую таможенную территорию ЕС.

К исключительной компетенции Европейского союза сегодня также официально отнесены установление правил конкуренции на едином экономическом пространстве ЕС, сохранение морских биологических ресурсов в рамках общей политики в сфере рыболовства (в частности, установление квот на вылов рыбы в территориальном море государств-членов) и, наконец, проведение единой денежной политики в отношении государств-членов, перешедших на единую валюту евро.

Итак, сферы исключительной компетенции ЕС — это сферы, в которых его государства-члены достигли полной интеграции в рамках Европейского союза.

Сферами частичной интеграции в рамках ЕС являются сферы политики и общественной жизни, отнесенные к категориям совместной и вспомогательной компетенции.

В рамках «совместной компетенции» законодательствовать и принимать другие правовые акты могут как наднациональные институты Европейского союза, так и национальные органы власти государств-членов (отсюда прилагательное «совместная» в наименовании рассматриваемой категории). При этом в случае издания правового акта ЕС противоречащий ему акт национального законодательства подлежит отмене или приведению в соответствие с европейским².

Большинство сфер политики и общественной жизни, отнесенных к ведению Европейского союза, является именно сферами совместной

¹ Исключительная компетенция ЕС, таким образом, является аналогом предметов ведения Российской Федерации, т. е. исключительной компетенции федеральных органов государственной власти нашей страны, предусмотренной в ст. 71 Конституции Российской Федерации.

² Совместная компетенция ЕС, таким образом, аналогична предметам совместно ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предусмотренным в ст. 72 Конституции Российской Федерации.

компетенции, т. е. сферами частичной интеграции его государств-членов: социальная политика, сельское хозяйство, охрана окружающей среды, защита потребителей, транспорт, трансъевропейские сети, энергия и др. Государства-члены не утрачивают права самостоятельно действовать в этих сферах, но лишь в той мере, в какой их действия соответствуют мерам, принятым на уровне ЕС в целом.

К сферам частичной интеграции в рамках Европейского союза в еще большей степени относятся сферы, в рамках которых ЕС уполномочен осуществлять «деятельность, направленную на поддержку, координацию или дополнение деятельности государств-членов»: охрана и улучшение здоровья людей, поддержка конкурентоспособности промышленности, культура, туризм, образование, спорт, гражданская оборона и некоторые другие.

В сферах, отнесенных к этой категории компетенции (неофициальное название — вспомогательная компетенция ЕС), мероприятия Европейского союза имеют только вспомогательный характер, например финансирование из бюджета ЕС программ поддержки культуры. В сферах вспомогательной компетенции, в отличие от совместной, ЕС не может издавать правовых актов, направленных на сближение (гармонизацию) законодательств государств-членов. Государства-члены, таким образом, сохраняют здесь наибольшую самостоятельность, по сравнению с рассмотренными выше категориями компетенции ЕС.

Разграничение полной и частичной интеграции применительно к интеграционным мероприятиям позитивного характера (общей политике) проводится и в других интеграционных объединениях.

Например, в соответствии с учредительным документом Организации восточнокарибских государств (Договор об учреждении экономического союза Организации восточнокарибских государств 2010 г.) ее государства-члены согласились полностью передать этой Организации «законодательную компетенцию» в таких сферах, как общий рынок, включая таможенный союз, денежная политика на основе единой валюты — восточнокарибского доллара, торговая политика, морская юрисдикция и морские границы, а также гражданская авиация.

В этих сферах государства-члены обязались воздерживаться от издания любых новых законов, если только не получили на это предварительного одобрения со стороны Руководящего органа Организации на уровне глав правительств всех государств-членов, т. е. можно говорить о полной интеграции.

В других сферах, таких как общая коммерческая, экологическая и иммиграционная политика, государства — члены Организации восточнокарибских государств также делегировали ей законодательную компетенцию, но зарезервировали за собой право и далее издавать

национальные законы в части, не противоречащей принятому Организацией единому законодательству, т. е. имеет место частичная интеграция.

Неодинаковая степень позитивной интеграции также имеет место в различных аспектах формирования Евразийского экономического союза на постсоветском пространстве. В отношении одних вопросов его деятельности государства-члены уже сегодня полностью передали нормотворческие полномочия наднациональному регулируемому органу ЕАЭС — Евразийской экономической комиссии. Сюда относится, например, установление и изменение Единого таможенного тарифа, т. е. таможенных пошлин на товары, ввозимые из других стран на единую таможенную территорию ЕАЭС (полная интеграция).

В отношении других вопросов государства — члены ЕАЭС также наделили Евразийскую экономическую комиссию полномочиями по выработке единого правового регулирования, но не отказались от самостоятельного их осуществления до момента принятия Комиссией соответствующих актов (частичная интеграция). Такая ситуация имеет место, например, в области установления требований к товарам, выпускаемым на рынок ЕАЭС: там, где Евразийской экономической комиссией еще не принято единых «технических регламентов Союза», действуют национальные акты технического регулирования каждого из государств — членов ЕАЭС.

§ 3. Глобальная, региональная и межрегиональная интеграция

Третьим основанием классификации международной интеграции на разные виды являются ее *территориальный уровень (масштаб)* — количество и географическое расположение участвующих в ней государств.

Если в интеграции участвуют все или подавляющее большинство стран планеты, расположенных в разных частях Земного шара, то она может рассматриваться как глобальная, т. е. общемировая. В настоящее время главным форумом для осуществления глобальной интеграции в экономической сфере выступает *Всемирная торговая организация*, в рамках которой сокращены торговые барьеры между подавляющим большинством стран. После присоединения к ВТО в XXI в. сначала Китая, затем России (2012 г.) Всемирная торговая организация объединяет не только государства всех регионов Земного шара, но и все крупнейшие экономики мира.

В плане сокращения бюрократических формальностей, связанных с перемещением товаров через таможенные границы большинства стран мира, существенную роль также играет *Всемирная таможенная организация*. Важнейшим источником права, подготовленным под эгидой Всемирной таможенной организации с этой целью, служит Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур

(Киотская конвенция 1973 г., пересмотренная в 1999 г.), в которой участвует и Россия.

Некоторые интеграционные мероприятия на глобальном уровне также проводятся в рамках других универсальных организаций, прежде всего *Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений*. Примером может служить устранение препятствий международным авиаперевозкам грузов и пассажиров путем введения так называемых «свобод воздуха», действующих между государствами — членами специализированного учреждения ООН — Международной организации гражданской авиации (ИКАО)¹:

- право на транзитный беспосадочный полет через территории других государств (первая свобода воздуха);
- право транзитного полета с посадкой в других странах без коммерческих целей, т. е. без принятия на борт или высадки (выгрузки) пассажиров, грузов и почты (вторая свобода воздуха);
- право доставлять в другие страны пассажиров, грузы и почту, взятых на борт в государстве регистрации воздушного судна (третья свобода воздуха);
- право принимать на борт в иностранном государстве пассажиров, грузы и пассажиров в целях их доставки в государство регистрации воздушного судна (четвертая свобода воздуха) и т. д.

В свою очередь, подписанная под эгидой Организации Объединенных Наций Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. делает более открытыми границы государств для морского судоходства, гарантируя в ст. 17 «право мирного прохода» через их территориальное море судам из любых стран, даже из тех, которые не имеют выхода к морю².

Еще в одном специализированном учреждении ООН, в котором состоят почти все страны мира, — Международном валютном фонде (МВФ) — государства-члены обязались не налагать ограничений на платежи и переводы между собой по текущим международным операциям без утверждения МВФ (ст. VIII «Общие обязательства государств-членов» Статей соглашения Международного валютного фонда 1944 г. с последующими изменениями)³.

Как отмечается в трудах представителей российской юридической науки, государства-члены по учредительному договору МВФ тем самым отказываются «от части своей юрисдикции, что можно расценивать как добровольное самоограничение суверенитета, идущее в рус-

¹ Англ. ICAO — International Civil Aviation Organization.

² Подробнее см.: Международное публичное право: учеб. для бакалавров / под ред. К. А. Бекашева. М.: Проспект, 2013. С. 624–625; 691–692.

³ Статьи соглашения — официальное наименование учредительного договора МВФ.

ле глобализации»¹. В то же время, согласно переходным положениям учредительного договора МВФ (ст. XIV «Переходные положения»), государствам-членам разрешено сохранять валютные ограничения на международные переводы и платежи в интересах защиты своих платежных балансов, хотя таких государств сегодня становится все меньше².

Упомянутое изъятие служит дополнительным свидетельством более осторожного (частичного) характера глобальной интеграции. Вполне очевидно, что ввиду большого количества участвующих государств развитие международной интеграции в глобальных масштабах происходит заведомо труднее, а ее степень является заведомо более низкой, чем в случае интеграционных процессов между государствами отдельных регионов планеты, т. е. региональной интеграции.

Региональная интеграция представляет собой интеграционные процессы между отдельными группами государств, расположенных поблизости друг от друга, обычно в рамках одного континента Земного шара или иного географического региона.

По своим максимальным географическим пределам региональная интеграция, таким образом, может совпадать с территорией одной части света и охватывать все находящиеся в нем государства. Попытки такого рода континентальной интеграции предпринимаются, например, в рамках Африканского союза, Союза южноамериканских наций (УНАСУР) или Совета Европы³.

Однако с учетом многоскоростного характера интеграционных процессов более успешными обычно оказываются региональные интеграционные объединения с более узким кругом государств-членов⁴. Например, в *Европе* самой эффективной интеграционной организацией является Европейский союз, объединяющий сегодня большинство, но все же не все страны Восточной и Западной Европы.

В *Африке* интеграционные процессы сегодня развиваются преимущественно не в рамках Африканского союза в целом, а внутри более компактных интеграционных союзов и сообществ между странами отдельных регионов этого континента: Южноафриканский таможенный союз, Восточноафриканское сообщество, Центральноеафриканское экономическое и валютное сообщество, Западноафриканский экономический и валютный союз и т. д.

¹ См.: Шумилов В. М. Международное экономическое право. М.: Юрайт, 2011. С. 470.

² См.: Carreau D. Le Fonds monétaire international. Paris: Editions A. Pedone, 2009. P. 101.

³ В состав последнего также входят некоторые государства, полностью или частично расположенные в Азии, в частности Россия, Турция, Армения, Азербайджан, Грузия.

⁴ Подробнее см. § 5 гл. I.

В Южной Америке главными центрами интеграционных преобразований являются Южноамериканский общий рынок МЕРКОСУР (восток континента), Андское сообщество и Тихоокеанский альянс (запад континента), в Центральной Америке — Центральноамериканская интеграционная система, в Карибском бассейне — Карибское сообщество и Организация восточнокарибских государств, в Северной Америке — Североамериканская ассоциация свободной торговли.

На рубеже XX–XXI вв. по инициативе США предпринималась попытка создать Зону свободной торговли Америк¹, призванную экономически интегрировать все страны Нового света². Проект соответствующего соглашения (проект Соглашения о зоне свободной торговли Америк 2003 г.), однако, не был подписан из-за возражений крупнейших латиноамериканских государств (Аргентины, Бразилии, Венесуэлы и др.)³.

В отличие от Европы, Африки и Америки, в Азии вовсе никогда не предпринималось попыток создания «общеазиатских» интеграционных структур. Отдельными регионами интеграции государств этой части света выступают, например, Аравийский полуостров или Юго-Восточная Азия (вышеупомянутые Совет сотрудничества Арабских государств Персидского залива и Ассоциация государств Юго-Восточной Азии АСЕАН). В свою очередь, страны Южной Азии — члены Южноазиатской ассоциации регионального сотрудничества⁴ в 2005 г. заключили между собой отдельное Соглашение о Южноазиатской зоне свободной торговли (САФТА)⁵.

Особым географическим регионом интеграции выступают территории двух стран южного полушария — государства-континента Австралии и Новой Зеландии, разделенных Тасмановым морем. Провозгласив своей общей целью создание более широкого «транстасманского рынка»⁶, эти государства в конце XX в. образовали между собой двустороннюю

¹ Англ. Free Trade Area of the Americas; франц. Zone de libre-échange des Ameriques; исп. Area de libre comercio de las Americas.

² См.: *Theyssset E.* L'état de l'Amérique latine. Bilan géopolitique, économique et social. Paris: Ellipses, 2007. P. 44–45.

³ Главным аргументом противников создания общеамериканской зоны свободной торговли служит то, что она будет служить инструментом усиления экономического доминирования США, но отнюдь не приведет к процветанию их латиноамериканских соседей. Например, по мнению вице-президента Гватемалы, высказанному в 2005 г.: «Американское правительство провозглашает себя партнером Латинской Америки, но на самом деле оно интересуется только нашими деньгами и нашими товарами, рассматривая наших людей как эпидемию». Цит. по: *Desse R.-P., Dupuy H.* Mercosur: vers la «grande Amérique latine»? Paris: Ellipses, 2008. P. 142.

⁴ Бангладеш, Бутан, Индия, Мальдивы, Непал, Пакистан, Шри-Ланка.

⁵ Англ. SAFTA — South Asian Free Trade Area.

⁶ Англ. trans-Tasman market.

зону свободной торговли (Торговое соглашение Австралии и Новой Зеландии о более тесных экономических отношениях 1983 г. и приложенное к нему в качестве протокола Торговое соглашение об ускорении свободной торговли товарами 1988 г.).

Расположенные в географической близости от Австралии и Новой Зеландии небольшие островные государства Тихого океана¹, в свою очередь, ведут работу по формированию своей собственной зоны свободной торговли, правовой основой которой стало Торговое соглашение тихоокеанских островных стран 2001 г., сокращенно ПИКТА². В преамбуле ПИКТА совокупная территория его стран-участниц названа «*тихоокеанским регионом*» в узком смысле слова. Этот термин не следует отождествлять с рассматриваемым ниже «Азиатско-Тихоокеанским регионом», который фактически выступает межрегиональным пространством интеграции стран разных континентов, имеющих выход к Тихому океану (включая Россию).

В 1940–1980-е гг. интеграционные процессы также развивались между Союзом Советских Социалистических Республик и другими социалистическими странами, преимущественно восточноевропейскими. Основными центрами «социалистической интеграции», как принято было говорить в то время, выступали Совет экономической взаимопомощи (СЭВ) — в экономической сфере и Организация Варшавского договора — в военно-политической сфере, прекратившие свое существование в начале 1990-х гг.

После распада мировой социалистической системы и самого СССР (1991 г.) в качестве нового самостоятельного региона международной интеграции стало выступать постсоветское пространство, на территории которого, как уже отмечалось выше, возник целый ряд более или менее эффективных интеграционных образований (Содружество Независимых Государств, Евразийский экономический союз, Союзное государство России и Беларуси и др.).

Приведенные примеры показывают, что понятие *региона как географического ареала региональной интеграции не имеет сегодня единого*

¹ Вануату, Кирибати, Маршалловы Острова, Науру, Ниуэ, Новая Зеландия, Острова Кука, Папуа — Новая Гвинея, Республика Палау, Самоа, Соломоновы Острова, Тонга, Тувалу, Федеративные Штаты Микронезии, Фиджи. Перечисленные государства, а также Австралия и Новая Зеландия вместе входят в состав основанного еще в 1971 г. Форума тихоокеанских островов (до 2000 г. назывался Южный тихоокеанский форум).

² Англ. Pacific Island Countries Trade Agreement. В целях содействия экономическому развитию стран — участниц ПИКТА Австралия и Новая Зеландия ввели режим беспешинного доступа их товаров на свою территорию в соответствии с другим соглашением, заключенным в рамках Форума тихоокеанских островов еще в 1980 г., — Региональным соглашением о торговле и экономическом сотрудничестве в Южной части Тихого океана.

определения и четких границ. Регион международной интеграции может совпадать с целым континентом, но может охватывать только несколько расположенных в нем стран, а иногда и выходить за рамки одного континента.

Следует также напомнить, что наряду с международными регионами соответствующий термин широко используется для обозначения крупнейших территориальных образований внутри государств — внутригосударственных регионов, как, например, неофициально обозначаются субъекты Российской Федерации или официально — регионы Французской Республики. В некоторых интеграционных организациях созданы особые органы представительства интересов подобных регионов с консультативным статусом, в частности Комитет регионов Европейского союза или Конгресс местных и региональных властей Совета Европы.

Возвращаясь к регионам международной интеграции, следует отметить, что *в силу многоскоростного характера интеграционных процессов один, более крупный регион может включать в себя более мелкие регионы.* В отношении последних иногда используется термин «субрегион» («субрегиональный»), однако на практике это встречается редко. Одно из немногих исключений — Андское сообщество, которое в его учредительном договоре прямо характеризуется как «Андское субрегиональное сообщество», а сам учредительный договор носит название «Андское субрегиональное интеграционное соглашение» 1969 г.

Попытка уточнить понятие «регион», а равно «субрегион» была принята в Договоре об учреждении Африканского экономического сообщества 1991 г. Напомним, что, согласно этому документу, Африканское экономическое сообщество должно создаваться постепенно, путем объединения региональных экономических сообществ в таких «регионах», как Северная Африка, Западная Африка, Центральная Африка, Восточная Африка и Южная Африка.

В свою очередь, в качестве «субрегиона» Договор об учреждении Африканского экономического сообщества признает группы из не менее трех государств одного или нескольких регионов. В таком понимании субрегион может значительно превышать по площади регион, что не вполне согласуется с обычным смыслом этих слов. Например, Южноафриканский таможенный союз (пять государств-членов) — это региональное интеграционное объединение, а Общий рынок для Восточной и Южной Африки КОМЕСА, включающий девятнадцать государств-членов, — субрегиональное, поскольку объединяет большинство, но все же не все страны Юга и Востока Африки.

Весьма растяжимыми являются границы и такого региона интеграционных процессов, как Европа. Например, согласно учредительным

документам Европейского союза, с заявкой о принятии в ЕС вправе обратиться любое европейское государство. При этом понятие «европейское» никак не определяется.

В результате членом ЕС в 2004 г. стала Республика Кипр, географически расположенная в Малой Азии, а официальным государством-кандидатом на присоединение к ЕС в 2001 г. признана Турция, часть территории которой, впрочем, находится в Европе. В разные годы о намерении вступить в ЕС заявляли и такие не относящиеся к географической Европе страны, как Грузия и даже африканское государство Марокко.

Следует также отметить, что составной частью Европейского союза являются территории некоторых государств-членов, приобретенные ими во времена колониальных захватов на других континентах Земного шара. Таковы, например, принадлежащие Испании Канарские острова, которые географически относятся к Африке, или французская Гвиана в Южной Америке.

Применительно к другой, еще более широкой по составу, чем ЕС, европейской интеграционной организации — Совету Европы, его Парламентская ассамблея в конце XX в. официально констатировала, что «границы Европы к настоящему времени четко не были зафиксированы в международном праве» (Рекомендация № 1247 (1994) о расширении Совета Европы).

В этой связи Парламентская ассамблея Совета Европы рекомендовала обеспечить возможность присоединения к этой организации государств, территория которых хотя бы частично расположена на европейском континенте, при условии, что их культура тесно связана с европейской культурой. К этим странам относится и Россия, принятая в Совет Европы в 1996 г.

В той же рекомендации составной частью Европы предложено считать закавказские республики бывшего СССР — Азербайджан, Армению и Грузию, при условии, что они четко заявят о своей решимости «рассматриваться в качестве части Европы». Указанные государства сегодня также являются полноправными членами Совета Европы, несмотря на то что территориально они относятся к Азии.

Границы Европы как региона интеграционных процессов могут не только расширяться, но и сужаться. Наиболее характерным примером такого сужения служит Европейская ассоциация свободной торговли (ЕАСТ). ЕАСТ была создана по инициативе Великобритании в 1960 г. в качестве соперника и конкурента Европейским сообществам (ныне Европейскому союзу).

Большинство европейских стран, входивших в ЕАСТ, позднее, однако, перешли в ЕС как более эффективную интеграционную организацию (одной из первых, еще в 1973 г., это сделала сама Великобритания). В результате сегодня ЕАСТ, хотя и сохраняет в своем названии слово

«европейская», включает только четыре государства-члена, причем лишь два из них имеют между собой общую границу¹.

Другим примером ограниченных по территории и составу государств — членов европейских регионов служат упоминавшиеся выше интеграционные объединения Бельгии, Нидерландов и Люксембурга: Бельгийско-Люксембургский экономический союз и Союз Бенилюкс. Несмотря на то что данные объединения включают лишь две-три страны, в учредительных документах Европейского союза, где с момента его основания состоят Бельгия, Нидерланды и Люксембург, они юридически квалифицируются в качестве именно «региональных союзов».

Многоскоростной характер интеграционных процессов в современном мире делает возможным и такое явление, как *параллельное участие государств в интеграционных объединениях, расположенных в разных регионах Земного шара*.

Например, африканские страны Ангола и Демократическая Республика Конго одновременно состоят в Южноафриканском сообществе развития и в Экономическом сообществе центральноафриканских государств. Африканское государство Бурунди состоит как в вышеуказанных объединениях, так и в Восточноафриканском сообществе.

Расположенное в Центральной Америке государство Белиз, с одной стороны, участвует в формировании единого экономического пространства с островными государствами Карибского моря (как член Карибского сообщества), с другой — присоединилось к Центральноамериканской интеграционной системе.

Страны Северной Европы в настоящее время являются государствами — членами Европейского союза, с одной стороны², и Европейской ассоциации свободной торговли — с другой³. Вместе с тем они продолжают развивать взаимную интеграцию и сотрудничество в рамках собственного регионального блока — Северного совета.

Примеры параллельного участия в интеграционных процессах в разных регионах встречаются и среди республик бывшего СССР. Так, Казахстан не только выступает активным участником интеграционных проектов на постсоветском пространстве, включая Евразийский экономический союз, но и одновременно предпринимает шаги по развитию интеграции со странами Центральной Азии в рамках Организации экономического сотрудничества⁴.

¹ Швейцария и тесно связанный с нею Лихтенштейн. Другими государствами — членами ЕАСТ являются страны Северной Европы — Исландия и Норвегия.

² Дания, Финляндия, Швеция.

³ Исландия, Норвегия.

⁴ Азербайджан, Афганистан, Иран, Казахстан, Кыргызстан, Пакистан, Таджикистан, Туркменистан, Турция, Узбекистан.

Подписанное под эгидой этой организации в 2003 г. Торговое соглашение поставило целью постепенное сокращение препятствий трансграничным экономическим связям ее государств-членов (таможенных пошлин, количественных ограничений импорта и экспорта и др.). Ранее Казахстан вместе с партнерами по Организации экономического сотрудничества договорились об упрощении процедур выдачи виз гражданам друг друга, которые являются субъектами предпринимательской деятельности (Соглашение об упрощении визовых процедур для предпринимателей государств — членов Организации экономического сотрудничества 1995 г.).

Со своей стороны Россия стремится развивать интеграцию как на постсоветском пространстве, так и со странами Европы, в том числе западноевропейскими. С 1996 г. наша страна является полноправным членом Совета Европы.

Не ставя целью вступление в Европейский союз, Россия достигла с ЕС политической договоренности о создании в будущем общих пространств в важнейших сферах общественной жизни: общего экономического пространства, общего пространства свободы, безопасности и правосудия, общего пространства внешней безопасности, общего пространства науки и образования, включая культурные аспекты. «Дорожные карты», т. е. программы совместных действий по формированию общих пространств Россия—ЕС, были одобрены на встрече в верхах между Президентом Российской Федерации и руководителями Европейского союза, состоявшейся в Москве 10 мая 2005 г.¹

Собственные проекты взаимной интеграции с Европейским союзом также развивают другие республики бывшего СССР, в том числе в контексте инициированной ЕС программы «Восточное партнерство» для Азербайджана, Армении, Беларуси, Грузии, Молдовы, Украины².

Участие России, других республик бывшего СССР в интеграционных процессах как на постсоветском пространстве, так и в Европе способно послужить предпосылкой для объединения двух регионов интеграции, а позднее, возможно, и для создания более крупных межрегиональных интеграционных альянсов со странами других частей Земного шара.

В этой связи, как отмечалось в программной статье Президента Российской Федерации, посвященной созданию Евразийского экономического союза:

«Мы предлагаем модель мощного наднационального объединения, способного стать одним из полюсов современного мира и при этом

¹ Подробнее см.: *Калиниченко П. А.* Россия и Европейский союз: двусторонняя нормативная база взаимоотношений. М.: Элит, 2011. С. 174–189.

² См.: *Калиниченко П. А., Трубачева К. И.* Европейский союз на постсоветском пространстве: право, интеграция, геополитика. М.: РосНОУ, 2012. С. 136–192.

играть роль эффективной “связки” между Европой и динамичным Азиатско-Тихоокеанским регионом <...> Два крупнейших объединения нашего континента — Евросоюз и формирующийся Евразийский союз — основывая свое взаимодействие на правилах свободной торговли и совместимости систем регулирования, объективно, в том числе и через отношения с третьими странами и региональными структурами, способны распространить эти принципы на все пространство — от Атлантики до Тихого океана. На пространство, которое будет гармоничным по своей экономической природе, но полицентричным с точки зрения конкретных механизмов и управленческих решений. Затем будет логично начать конструктивный диалог о принципах взаимодействия с государствами АТР [Азиатско-Тихоокеанского региона], Северной Америки, других регионов»¹.

Перспективы объединения европейской и евразийской интеграции, а также уже реально осуществляемые интеграционные мероприятия между странами разных регионов планеты позволяют сделать вывод о существовании еще одного территориального уровня международной интеграции — межрегиональной интеграции.

Межрегиональная интеграция представляет собой интеграционные процессы между государствами, а также интеграционными организациями, расположенными в разных регионах, в том числе на разных континентах Земного шара.

Межрегиональная интеграция занимает промежуточное положение между глобальной и региональной. В отличие от региональной интеграции, она стремится объединить страны, которые никак не могут быть признаны частью единого географического региона (например, страны Европы и Южной Америки).

Межрегиональными, а не региональными интеграционными объединениями следует признать *зоны свободной торговли*, которые США в разные годы создали с такими странами, как Австралия (2005 г.), Бахрейн (2006 г.), Израиль (1985 г.), Иордания (2001 г.), Марокко (2006 г.), Оман (2009 г.), Сингапур (2004 г.) и Южная Корея (2012 г.)².

В качестве межрегиональной также можно рассматривать зону свободной торговли между отдельными государствами Северной Америки, Центральной Америки и Карибского бассейна. Участниками соглашения о ее создании стали, во-первых, США, во-вторых, пять стран Центральной Америки³, в-третьих, островное государство в Карибском море Доминиканская Республика (Соглашение о свободной торговле

¹ См.: Путин В. В. Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня // Известия. 2011. 4 окт. № 183 (28444). С. 5.

² См.: Free Trade Agreements // Organization of American States: Foreign Trade Information System. URL: www.sice.oas.org/agreements_e.asp.

³ Гватемала, Гондурас, Коста-Рика, Сальвадор, Никарагуа.

Доминиканская Республика — Центральная Америка — Соединенные Штаты Америки 2004 г.).

В интеграционные процессы на межрегиональном уровне сегодня также могут вовлекаться не только государства, но и уже сложившиеся региональные интеграционные объединения из разных частей Земного шара (феномен «интеграции интеграций»)¹.

Региональные интеграционные объединения и/или их государства-члены, действующие совместно, также могут заключать интеграционные соглашения с отдельными странами в других регионах планеты.

По такой формуле, например, образованы зоны свободной торговли:

- между ЕС и Южной Кореей — Соглашение о свободной торговле между Европейским союзом и его государствами-членами, с одной стороны, и Республикой Корея — с другой, 2011 г.;
- между ЕАСТ и Канадой — Соглашение о свободной торговле между Канадой и государствами Европейской ассоциации свободной торговли (Исландия, Лихтенштейн, Норвегия, Швейцария) 2008 г.;
- между ЕАЭС и Вьетнамом — Соглашение о свободной торговле между Евразийским экономическим союзом и его государствами-членами, с одной стороны, и Социалистической Республикой Вьетнам — с другой, 2015 г.

В настоящее время ведутся переговоры о создании аналогичных объединений между ЕС и США (проект «Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства»), между Канадой и ЕС, между ЕАЭС и Египтом, между Южноамериканским общим рынком (МЕРКОСУР) и Иорданией и т. д.

Как видно из приведенных примеров, **межрегиональная интеграция не претендует на глобальные масштабы, поскольку охватывает лишь ограниченное число стран или региональных интеграционных образований. Чаще всего речь идет о двусторонних взаимосвязях. Однако могут создаваться и более широкие межрегиональные объединения.**

Например, в рамках *Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)* еще в 1961 г. были подготовлены специальные «кодексы либерализации», отменившие ряд препятствий на перемещения капиталов и платежные операции между входящими в нее государствами². Интеграционным целям также служит подготовленная в рамках ОЭСР модельная конвенция о ликвидации двойного налогообложения, которую заинтересованные государства, в том числе не входящие в ОЭСР, широко используют при заключении взаимных соглашений по этому вопросу, как правило, двустороннего характера.

¹ См. § 6 гл. I.

² См. § 1 гл. V.

Прообразом ОЭСР стала Организация европейского экономического сотрудничества, которая предпринимала попытки развивать экономическую интеграцию между странами Западной Европы, не увенчавшись, однако, значительным успехом. С 1950-х гг. основными центрами западноевропейской экономической интеграции стали Европейские сообщества, преобразованные в 1992 г. в Европейский союз.

В этой связи Организация европейского экономического сотрудничества в 1960 г. была преобразована в Организацию экономического сотрудничества и развития, членами которой являются государства разных континентов Земного шара. В то же время, в отличие от Всемирной торговой организации, ОЭСР не может претендовать на глобальный характер, поскольку включает в основном развитые и отдельные развивающиеся страны, которые вместе составляют примерно 1/6 от общего числа государств планеты¹.

Фактически межрегиональный масштаб имеет и военно-политическая интеграция в рамках *Организации Североатлантического договора (НАТО)*² — несмотря на то что в тексте учредительного договора НАТО (Североатлантического договора 1949 г.) сфера ее деятельности названа «регионом Северной Атлантики»³.

Несмотря на широкое использование термина «Азиатско-Тихоокеанский регион», в качестве межрегионального интеграционного проекта правомерно рассматривать инициативы по созданию зоны свободной торговли в рамках *форума Азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС)*. Участниками АТЭС являются страны разных континентов (Азии, Северной и Южной Америки, Австралии и Океании), в том числе такие географически отдаленные друг от друга, как Россия и Новая Зеландия, Китай и Мексика, Папуа — Новая Гвинея и Перу, Вьетнам и США, Сингапур и Чили и т. д.

Реализацию указанного проекта опередило создание другой межрегиональной, но более узкой по составу зоны свободной торговли в рамках *Транстихоокеанского партнерства*⁴, учредительный договор которого был заключен в 2016 г. между 12 государствами (Австралия, Бруней, Вьетнам, Канада, Малайзия, Мексика, Новая Зеландия, Перу, Сингапур, США, Чили, Япония).

¹ Всего тридцать четыре государства-члена в 2015 г.: Австрия, Австралия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Израиль, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словакия, Словения, США, Турция, Финляндия, Франция, Чехия, Чили, Швейцария, Швеция, Эстония, Южная Корея, Япония. Российская Федерация к началу 2016 г. являлась государством-кандидатом на вступление в ОЭСР.

² Англ. NATO — North Atlantic Treaty Organization.

³ В НАТО входят, с одной стороны, североамериканские государства (США, Канада), с другой — двадцать шесть европейских стран, включая Турцию.

⁴ Англ. Trans-Pacific Partnership.

§ 4. Экономическая и политическая интеграция. Интеграция в других сферах общественной жизни

Помимо различного содержания интеграционных процессов (позитивная или негативная интеграция), неодинаковой степени их развития (полная или частичная интеграция), разного территориального уровня интеграции (глобальная, региональная, межрегиональная интеграция), важное значение имеет классификация интеграционных процессов в зависимости от *сфер общественной жизни*, в которых они проводятся. Исходя из этого основания, принято выделять две основные сферы международной интеграции — экономическую и политическую.

Предметом экономической интеграции выступают экономические системы (национальные хозяйства) государств, в рамках которых осуществляются производство и распределение материальных (товары), а также некоторых нематериальных благ, имеющих, как правило, денежную оценку (объектов интеллектуальной собственности, услуг и т. д.).

В условиях рыночной экономики, существующей сегодня почти во всех странах мира, экономическая деятельность ориентирована на получение прибыли или иного дохода, а ее участники в наибольшей степени предрасположены к выходу за пределы национальных границ, т. е. на рынки других стран. Неслучайно поэтому исторически первым видом трансграничных связей между народами разных стран, возникшим еще в глубокой древности, выступает именно международная торговля, сыгравшая большую роль и в становлении нашего государства (торговый путь «из варяг и в греки», вокруг которого сложилась первоначальная территория Киевской Руси).

Именно экономика как наиболее «интернационализованная» сфера общественной жизни стала *привилегированным объектом интеграционных мероприятий* государств и остается таковым по сей день. Подавляющее большинство функционирующих в настоящее время интеграционных объединений — это объединения в экономической сфере, направленные либо на частичное сокращение препятствий международной торговли (например, Всемирная торговая организация), либо на полное слияние национальных хозяйств в единое экономическое пространство с возможным переходом государств-членов на единую валюту (например, Европейский союз или Евразийский экономический союз).

Количество двусторонних или многосторонних, региональных или межрегиональных интеграционных объединений, предусматривающих взаимное открытие экономических границ в форме зоны свободной торговли, таможенного союза, общего рынка и др., неуклонно продолжает возрастать.

В документах Всемирной торговой организации подобные объединения кратко называют «ВТО+», т. е. объединения с более высокой

степенью экономической интеграции их государств-членов, по сравнению с той, которая достигнута в рамках ВТО в целом. Только в период с 1990 по 2010 г. количество интеграционных объединений «ВТО+» увеличилось почти в четыре с половиной раза — с примерно 70 до около 300, при этом почти каждый член ВТО состоит, как минимум, в одном подобном объединении¹.

Экономика является не только самостоятельной и наиболее восприимчивой к интеграционным процессам сферой. *Экономическая интеграция также служит катализатором интеграционных процессов в других сферах общественной жизни.* В теории международной интеграции это явление называют эффектом зубчатой передачи, или эффектом перелива: начавшись в одной сфере общественной жизни, в данном случае в экономике, интеграция впоследствии «захватывает», «переливается на» другие сферы².

Наиболее яркой иллюстрацией указанного эффекта служит более чем полувековой опыт развития европейской интеграции в ЕС. Начавшись с проектов создания таможенного союза и общего рынка в рамках учрежденных в 1950-е гг. Европейских сообществ (Европейское объединение угля и стали, созданное в 1951 г., Европейское экономическое сообщество и Европейское сообщество по атомной энергии, созданные в 1957 г.), государства — члены ЕС впоследствии пришли к необходимости создания между ними пространства свободы, безопасности и правосудия, выработки в рамках ЕС общей экологической политики, общей внешней политики и политики безопасности, включая общую политику безопасности и обороны, которая со временем, как отмечается в учредительных документах ЕС, может привести к созданию общей обороны, и т. д.

Результатом стали преобразование экономических сообществ в Европейский союз и дальнейшее расширение его компетенции, последним шагом в котором стал Лиссабонский договор о реформе ЕС 2007 г., вступивший в силу в 2009 г.

Сходная динамика развития интеграционных процессов прослеживается и в других интеграционных образованиях, в том числе тех, которые продолжают называть себя экономическими. Например, Конвенция об учреждении Европейской ассоциации свободной торговли 1960 г. в ее действующей редакции 2001 г. предусматривает не только устранение межгосударственных барьеров торговле товарами и услугами, осуществлению иных видов трансграничной экономической деятельности, но и открывает границы для передвижения и проживания на территориях

¹ См.: Rapport sur le commerce mondial 2011. L'OMC et les accords commerciaux préférentiels: de la coexistence a la cohérence. Genève: Organisation mondiale du commerce, 2012. P. 6.

² См.: Saurugger S. Theories et concepts de l'integration europeenne. Paris: Sciences Po, 2009. P. 79–84.

государств — членов ЕАСТ гражданам, не занимающимся экономической деятельностью (студенты, пенсионеры и др.).

В преамбуле Экономического соглашения 2001 г. между членами Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива наряду с сугубо экономическими целями декларируется решимость учредить общее «гражданство Залива»¹, которое должно обеспечить национальным гражданам равенство в осуществлении прав на передвижение, проживание, работу, инвестиции, образование, здравоохранение и социальные услуги во всех членах этой организации.

Члены Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) после создания между собой зоны свободной торговли, завершившегося в основном в 2010 г., решили создать в рамках АСЕАН три сообщества как экономического, так и неэкономического характера, образующих вместе единое Сообщество АСЕАН: Экономическое сообщество, Сообщество политики и безопасности и Социально-культурное сообщество (Декларация об ускорении создания Сообщества АСЕАН к 2015 г.)².

«Перелив» экономической интеграции на другие сферы общественной жизни имеет место и в некоторых интеграционных объединениях стран Африки. Например, в Центральноеафриканском экономическом и валютном сообществе (СЕМАК) в 2005 г. было решено создать между его государствами-членами общее «пространство высшего образования, научных исследований и профессионального обучения СЕМАК», и уже приняты основные нормативные акты с этой целью³.

В Западноафриканском экономическом и валютном союзе (ЗАЭВС) в 2013 г. были приняты нормативные акты, направленные на введение общей политики его государств-членов в таких вопросах, как поддержание мира и безопасности, развитие культуры: Дополнительный акт № 04/2013 об учреждении общей политики ЗАЭВС в области мира и безопасности и Дополнительный акт № 06/2013 об учреждении общей политики культурного развития в рамках Западноафриканского экономического и валютного союза.

Второй важнейшей сферой интеграционных процессов является политическая интеграция. **Предметом политической интеграции выступают политические системы государств, т. е. системы отношений по поводу формирования и осуществления политической власти.**

Важнейшим проявлением политической интеграции является создание в рамках интеграционных организаций законодательных, исполнительных, судебных институтов, которых государства-члены наделяют

¹ Англ. Gulf citizenship.

² Англ. ASEAN Community: ASEAN Economic Community, ASEAN Political-Security Community, ASEAN Socio-Cultural Community.

³ См. § 3 гл. V.

полномочиями по принятию юридически обязательных решений как для них самих, так и для их граждан — в том числе законодательных актов и других решений, направленных на формирование и осуществление общей политики в разных областях.

Создание подобных институтов приводит к появлению нового — *наднационального (надгосударственного) уровня политической власти*. В свою очередь, интеграционная организация, в которой созданы подобные институты, приобретает наднациональные черты, которые отличают ее от традиционных международных межправительственных организаций, не предполагающих делегирования суверенных прав каким-либо надгосударственным инстанциям (о феномене наднациональности подробнее речь пойдет в следующей главе, посвященной интеграционным организациям).

В этой связи следует отметить, что некоторые зарубежные ученые сводят понятие политической и даже всей международной интеграции именно к созданию наднациональных (надгосударственных) органов власти. Например, в наиболее авторитетном, многократно переиздаваемом во Франции словаре правовых терминов профессора Сорбонны Ж. Корню понятие международной интеграции определяется как «переход государственной компетенции от государства к международной организации, наделяемой полномочиями по принятию решений и наднациональной компетенцией»¹.

По мнению африканского исследователя интеграционных процессов, профессора Дакарского университета (Сенегал) Б. Гее, «интеграция предполагает, что надгосударственное образование, созданное базовым договором, обеспечивает выполнение деятельности, которая до этого традиционно являлась монополией государств. Она, естественно, влечет за собой передачу власти»².

Помимо делегирования отдельных государственных полномочий наднациональным (надгосударственным) инстанциям, политическая интеграция государств может выражаться в создании *интеграционных парламентов* — общих представительных органов, депутаты которых, подобно членам национальных парламентов, непосредственно избираются гражданами, т. е. имеют государственно-подобный характер.

Как правило, интеграционные парламенты сначала наделяются консультативными (рекомендательными) полномочиями. В дальнейшем их прерогативы могут расширяться, в результате чего они превращаются

¹ См.: Cornu G. Vocabulaire juridique. Paris: Quadrige/PUF, 2003. P. 481.

² См.: Gueye B. Reflexion sur une experience d'integration: l'Union africaine // Regards croisés sur les integrations regionales: Europe, Amerique, Afrique. Bruxelles: Bruylant, 2010. P. 186.

не только в представительные, но и законодательные институты наднационального характера.

Впервые и в наибольшей степени подобную эволюцию испытал Европейский парламент — представительный институт ЕС, который с 1979 г. избирается всеобщими прямыми выборами граждан государств-членов и сегодня по большинству вопросов, переданных в компетенцию ЕС, является равноправным носителем законодательной власти на европейском уровне наравне с Советом Европейского союза (институтом ЕС, в котором представлены отдельные государства-члены на уровне их министров).

Создание Европейского парламента, а внутри него — партийных фракций, вызвало к жизни процесс консолидации однородных политических сил европейских стран в европейские политические партии — Европейскую народную партию (правоцентристскую), Партию европейских социалистов (левоцентристскую) и др. Сегодня в учредительных документах Европейского союза особо подчеркивается, что «политические партии на европейском уровне способствуют формированию европейского политического сознания и выражению воли граждан Союза», а законодательными институтами ЕС принято специальное законодательство о европейских политических партиях и состоящих при них фондах (Регламент о статусе и финансировании европейских политических партий и европейских политических фондов 2014 г.).

По образцу Европейского парламента представительные органы, избираемые всеобщими прямыми выборами, были учреждены в интеграционных организациях стран Западного полушария, хотя и не приобрели еще в полной мере законодательных полномочий (осуществляют главным образом консультативные и контрольные функции).

В настоящее время непосредственно гражданами избираются Андский парламента — представительный орган Андского сообщества, и Центральноамериканский парламента — парламента Центральноамериканской интеграционной системы. поэтапный переход к прямым выборам был предусмотрен и для представительного органа Южноамериканского общего рынка — Парламента МЕРКОСУР (Протокол об учреждении Парламента МЕРКОСУР 2005 г.).

В учредительных документах ряда интеграционных объединений стран Африки также запланирован переход в будущем к непосредственному избранию гражданами их представительных органов, которые сегодня комплектуются из депутатов национальных парламентав государств-членов. Такие планы существуют в отношении Панафриканского парламента — парламента Африканского союза в целом, и парламентав интеграционных сообществ и союзов ряда африканских регионов, например Парламента Центральноафриканского экономического и ва-

лютного сообщества (Парламента СЕМАК) и Парламента Западноафриканского экономического и валютного союза¹.

В Договоре о создании Союзного государства России и Беларуси 1999 г. запланировано избрание «на основе всеобщего избирательного права при тайном голосовании» депутатов палаты представителей — нижней палаты парламента интеграционного объединения наших стран, преследующего федеративные цели. Данное положение, однако, до сих пор не реализовано в жизнь из-за отсутствия специального законодательства о выборах палаты представителей, подготовка которого ставится в зависимость от принятия единого Конституционного акта Союзного государства.

Еще одним проявлением политической интеграции государств, которое обычно наблюдается на ее высших или конечных стадиях, служит учреждение *интеграционного гражданства*, т. е. устойчивой правовой связи непосредственно между гражданами государств-членов и объединяющей их интеграционной организацией в целом (подобно национальному гражданству — устойчивой правовой связи человека с государством).

Как и в случае с созданием интеграционных парламентов, первым и наиболее ярким примером интеграционного гражданства стало гражданство Европейского союза, учрежденное в 1992 г. и ставшее реальностью 1 ноября 1993 г. (со дня вступления в силу Договора о Европейском союзе). Обладателями этого гражданства автоматически признаются национальные граждане всех государств — членов ЕС. Они в полной мере сохраняют права граждан своих стран, но одновременно приобретают ряд новых личных, политических и социально-экономических прав, которые связаны именно с гражданством Европейского союза в целом.

В соответствии с учредительными документами ЕС и Хартией Европейского союза об основных правах 2000 г. за гражданами ЕС признаны, например, право «свободно передвигаться и проживать» на территории всех государств — членов ЕС, право свободно «искать работу, трудиться, учреждать собственное дело и предоставлять услуги во всех государствах-членах».

Гражданин ЕС, проживающий в государстве-члене, национальным гражданином которого он не является (например, гражданин Германии и одновременно Европейского союза, живущий во Франции), вправе избирать и быть избранным на его территории в представительный орган ЕС — Европейский парламент, а также в муниципальные органы.

Находясь за пределами ЕС, его граждане в случае отсутствия там дипломатических и консульских представительств родного государства (например, в случае отсутствия консульства Германии в стране,

¹ См.: The Legal and Political Status of International Parliamentary Institutions. Background and Paper. Berlin: Committee for a *Democratic U. N.*, 2011. P. 51.

не входящей в ЕС), вправе получать дипломатическую и консульскую защиту у находящегося в этой стране представительства любого другого государства — члена ЕС.

В 2009 г. коллективным политическим правом граждан ЕС была признана «гражданская инициатива» — право не менее 1 млн граждан ЕС инициировать принятие новых юридических обязательных актов на европейском уровне, в том числе нового законодательства ЕС.

Помимо Европейского союза, интеграционное гражданство введено в рамках Союзного государства России и Беларуси — гражданство Союзного государства, предусмотренное специальной главой его учредительного договора (глава 2 «Гражданство Союзного государства» Договора о создании Союзного государства 1999 г.). Обладателями гражданства Союзного государства автоматически признаются граждане его государств-членов.

Как и в отношении других аспектов взаимной интеграции России и Беларуси, реализация интеграционного потенциала этого гражданства зависит от принятия Конституционного акта Союзного государства, а также от издания предусмотренного в упомянутой главе Договора 1999 г. специального «союзного нормативно-правового акта в области гражданства», который к сегодняшнему дню еще не подготовлен.

Проекты учреждения интеграционного гражданства существуют также в интеграционных объединениях других регионов Земного шара. Выше уже упоминалось, что цель введения общего «гражданства Залива» ставится в рамках Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива.

В свою очередь, при создании в 2008 г. Союза южноамериканских наций (УНАСУР) в качестве одной из его главных целей было провозглашено «достижение Южноамериканского гражданства». Согласно учредительному договору УНАСУР, достижение этой цели позволит гарантировать равные права для национальных граждан южноамериканских государств, проживающих за пределами родной страны, и вместе с тем обеспечить «консолидацию южноамериканской индивидуальности».

Особым направлением политической интеграции является военно-политическая интеграция, которая предполагает объединение военных потенциалов участвующих в ней государств.

Как и любая международная интеграция, военно-политическая интеграция может достигать разной степени развитий, быть полной или частичной. В своей наивысшей степени военно-политическая интеграция приводит к созданию единой армии — цели, которую еще не достигла сегодня ни одна из интеграционных организаций. Тем не менее подобная цель ставилась в прошлом и продолжает ставиться по сей день в некоторых регионах планеты.

Например, в рамках европейской интеграции проект создания европейской армии во главе с единым европейским министром обо-

роны был выдвинут еще в 1950 г. правительством Франции. Данный проект послужил основой для разработки Договора об учреждении Европейского оборонного сообщества, заключенного в 1952 г. правительствами Франции, ФРГ, Италии, Бельгии, Нидерландов, Люксембурга. Договор 1952 г., однако, не вступил в силу, поскольку правительство инициировавшей его страны не смогло собрать достаточного количества голосов для его ратификации во французском парламенте (парламенты остальных государств, подписавших Договор 1952 г., его ратифицировали)¹.

Сегодня цель создания единой армии юридически зафиксирована на африканском континенте — в подписанном в 2005 г. Пакте о ненападении и общей обороне Африканского союза. Согласно этому документу: «В рамках видения строительства сильной и единой Африки государства-участники обязуются со временем создать африканскую армию на окончательном этапе политической и экономической интеграции континента». Исходя из современных реалий африканского континента, можно с большой долей вероятности предполагать, что провозглашенная в Пакте 2005 г. амбициозная цель если и будет достигнута, то отнюдь не в ближайшем будущем.

Более реалистическими и потому практически осуществимыми являются мероприятия по частичной интеграции государственных военных структур. Речь может идти о постоянной координации работы военно-штабных органов (включая планы совместных действий против общего противника), о выработке единообразных военных стандартов, о создании совместных воинских контингентов, предназначенных для проведения миротворческих операций, и т. п.

Среди существующих военных блоков наибольших масштабов военно-политическая интеграция достигла в рамках Организации Североатлантического договора (НАТО), доминирующую роль в которой играют США. В рамках НАТО, в частности, образовано несколько объединенных командований, официально предназначенных для совместной обороны государств-членов от потенциальных агрессоров (например, Главнокомандование объединенных вооруженных сил в Европе)², гармонизированы стандарты военной техники, формируются силы быстрого реагирования НАТО и т. д.

Сходные механизмы на рубеже XX—XXI вв. появились и в рамках «общей политики безопасности и обороны» Европейского союза. В рамках этой политики Европейский союз проводит миротворческие операции за его пределами с использованием как гражданских, так и военных

¹ Подробнее см.: Европейское оборонное сотрудничество. Документы и комментарии / под ред. С. Ю. Кашкина. М.: Профобразование, 2004. С. 7–8.

² Англ. SHAPE — Supreme Headquarters Allied Powers Europe.

средств — воинских контингентов, которые ставятся под его командование государствами-членами (силы быстрого реагирования ЕС).

В контексте общей политики безопасности и обороны на уровне Европейского союза функционирует ряд планирующих и координирующих инстанций военного характера, такие как Военный комитет, Военный штаб и Европейское оборонное агентство (последнее занимается разработкой и координацией программ модернизации военной техники).

Хотя современный ЕС прямо не ставит целью создание единой европейской армии, его учредительные документы предусматривают, что общая политика безопасности и обороны должна включать в себя «последовательную разработку общей оборонной политики Союза», которая в перспективе способна привести к «общей обороне».

В рамках НАТО, а позднее и Европейского союза также были приняты специальные документы, которые установили правовой режим пребывания вооруженных сил их государств-членов на территориях друг друга: Соглашение между государствами — участниками Североатлантического договора о статусе их сил 1951 г. и аналогичное Соглашение между государствами — членами ЕС 2003 г.¹

К Соглашению НАТО 1951 г. в дальнейшем присоединились некоторые страны, не состоящие в этой организации, но участвующие в совместной с ее государствами-членами программе «Партнерство ради мира» (Соглашение между государствами — участниками Североатлантического договора и другими государствами, участвующими в Партнерстве ради мира, о статусе их сил 1995 г.). В число таких стран входит и Россия (с 2005 г.)².

Специализированная организация для развития военно-политической интеграции в начале XXI в. создана по инициативе России и на постсоветском пространстве — Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), в рамках которой по аналогии с НАТО и ЕС фор-

¹ Соглашение ЕС имеет очень длинное наименование, отражающие разные цели пребывания военнослужащих и других должностных лиц одного государства-члена на территории другого: «Соглашение между государствами — членами Европейского союза о статусе военного и гражданского персонала, откомандированного в институты Европейского союза, в генеральные штабы и в силы, способные предоставляться в распоряжение Европейского союза в рамках подготовки и осуществления миссий, предусмотренных в параграфе 2 статьи 17 Договора о Европейском союзе, в том числе в ходе учений, и о статусе военного и гражданского персонала государств-членов, предоставленного в распоряжение Европейского союза с целью действовать в этих рамках».

² Аутентичный текст соглашений 1951 г. и 1995 г. опубликован на интернет-сайте НАТО (www.nato.int) на французском и английском языках. См.: Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces (19 juin 1951); Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord et les autres États participant au Partenariat pour la paix sur le statut de leurs forces (19 juin 1995).

мируются общие военные структуры, включая общие (коллективные) силы оперативного реагирования ее государств-членов.

Помимо экономической и политической (в том числе военно-политической) интеграции, **интеграционные процессы между государствами могут развиваться в других сферах общественной жизни.** Перечень этих сфер не является фиксированным, т. е. со временем возможно появление все новых сфер международной интеграции.

Например, в Европейском союзе в дополнение к уже сформированному единому экономическому пространству и пространству свободы, безопасности и правосудия в XXI в. начат процесс строительства «европейского пространства научных исследований», создание которого должно являться кульминацией интеграции государств — членов ЕС в *научно-технической сфере*.

В еще более широких географических масштабах, с участием практически всех европейских государств в рамках так называемого «Болонского процесса» формируется «европейское пространство высшего образования», которое может служить примером интеграции в *образовательной сфере*¹.

В рамках Центральноамериканской интеграционной системы выделяются такие дополнительные сферы интеграции центральноамериканских государств, как *социальная интеграция* и даже *туристическая интеграция*. Для развития первой государства — члены Центральноамериканской интеграционной системы в 2003 г. заключили специальный Договор о социальной интеграции, который предусматривает выработку скоординированной политики в области социальной защиты и социального обеспечения. Для развития туристической интеграции в Центральноамериканской интеграционной системе образовано специализированное ведомство под названием «Центральноамериканский секретариат по туристической интеграции».

В свою очередь, в Генеральном договоре о центральноамериканской экономической интеграции 1960 г., положившем начало строительству центральноамериканского общего рынка, в качестве особого подвида экономической интеграции предусмотрена *промышленная интеграция*, которая дала название одной из глав этого документа (глава VI «Промышленная интеграция»).

Еще более широкий перечень потенциальных сфер международной интеграции закреплен в учредительном договоре Союза южноамериканских наций (УНАСУР) 2008 г. Согласно его преамбуле, государства-члены стремятся создать «интегрированное региональное пространство в политическом, экономическом, социальном, культурном, экологическом, энергетическом и инфраструктурном измерениях».

¹ Подробнее об общих пространствах, создаваемых в результате интеграционных процессов в разных сферах общественной жизни, см. § 4 гл. V.

Дискуссионным является вопрос о возможности выделения в качестве отдельной сферы интеграционных процессов правовой (юридической) интеграции.

Некоторые ученые-правоведы, в основном из развивающихся стран, дают на этот вопрос положительный ответ и даже предлагают собственные определения юридической интеграции, например следующего характера:

- «если рассуждать по аналогии с экономической интеграцией... то следует говорить о том, что юридическая интеграция должна стремиться к унификации законодательной политики в юридических вопросах во взаимосвязи с экономической интеграцией» или
- «наиболее законченная юридическая интеграция в строгом смысле слова определяется как передача государственной компетенции двух или более государств в пользу международной организации, наделенной полномочиями по принятию решений и наднациональной, или надгосударственной, компетенцией для создания целостной правовой системы, единой и сплоченной, в которую включаются или на которой базируются национальные законодательства для достижения экономических и социальных целей, поставленных ее членами»¹.

Приведенные определения, однако, показывают, что под термином «юридическая интеграция» в них на деле скрывается интеграция в экономической, политической и других сферах, которую государства регулируют и развивают с помощью юридических норм.

Право — это не отдельная сфера общественных отношений, а совокупность общеобязательных правил поведения (юридических норм), которые регулируют эти отношения. Таким образом, *юридические нормы, в том числе те, которые специально издаются для обеспечения интеграционных процессов (интеграционное право), выступают не какой-то особой сферой международной интеграции, а инструментом развития интеграции в экономической, политической и других областях.*

Развитие интеграционных процессов в разных областях одновременно приводит к возникновению потребности в выработке единообразного законодательства, которое одинаковым или сходным образом регулирует поведение субъектов права на территории всех интегрирующихся государств: единообразное таможенное, конкурентное, трудовое, уголовное законодательство и т. д.

Процесс создания такого законодательства также обозначается не выражением «юридическая интеграция», а специальными правовыми категориями «унификация» и «гармонизация», которые широко исполь-

¹ См.: Sarr A. L'integration juridique dans l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) et dans l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA). Marseille: PUAM, 2008. P. 25.

зуются источниками интеграционного права во всех регионах Земного шара, в том числе на постсоветском пространстве¹.

Завершая характеристику различных сфер интеграционных процессов, следует обратить внимание на еще один важный факт: **международная интеграция не обязательно развивается в отношении сразу целых сфер общественной жизни, а может охватывать отдельные элементы (аспекты) этих сфер.**

Иллюстрацией этого факта служит исторический процесс формирования наиболее эффективной интеграционной организации европейских стран — Европейского союза. Как уже отмечалось выше, историческими предшественниками ЕС, созданного в 1992 г., являлись образованные в 1950-е гг. Европейские сообщества.

Первым из Европейских сообществ в 1951 г. было образовано Европейское объединение угля и стали (ЕОУС), которое обеспечивало развитие экономической интеграции только в двух отраслях тяжелой промышленности — угольной и сталелитейной. Лишь после формирования в рамках ЕОУС «общего рынка угля и стали» было принято решение распространить общий рынок на всю экономическую сферу европейских стран, что стало задачей созданного в 1957 г. Европейского экономического сообщества (ЕЭС).

Европейское объединение угля и стали и Европейское экономическое сообщество в настоящее время прекратили свое существование, заменены интеграционной организацией общей компетенции — Европейским союзом. Вместе с тем по сей день функционирует специализированное сообщество, учрежденное одновременно с ЕЭС в 1957 г., — Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом).

В настоящее время Евратом считается формально самостоятельной интеграционной организацией европейских стран, хотя и включает те же государства-члены, что и ЕС, и поставлен под управление институтов последнего (Европейского парламента, Совета Европейского союза и т. д.).

Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии предусматривает создание в его рамках специализированного общего рынка (официальное название — «общий ядерный рынок»), передачу в собственность Евратома радиоактивных материалов, используемых для производства ядерного топлива, издание единообразного законодательства по вопросам безопасности атомных электростанций, защиты людей и окружающей среды от вредного воздействия радиации, о координации научных исследований и т. д.

Таким образом, Евратом является интеграционной организацией, действующей одновременно в экономической, социальной, приро-

¹ См. § 5 гл. V.

доохранной и научно-технической сферах, но только применительно к вопросам, связанным с освоением и использованием ядерной энергии в мирных целях.

Другим примером, когда международная интеграция сначала проводится в отношении отдельных аспектов экономики, может служить опыт интеграционных объединений стран Западной и Центральной Африки, являвшихся в прошлом колониями Франции. После получения независимости в середине XX в. эти страны в первую очередь учредили между собой валютные союзы, которые обеспечили сохранение единства их денежных систем на основе единых валют, заменивших французский франк, — «франка Африканского финансового сообщества» (в Западной Африке) и «франка Финансового сотрудничества в Центральной Африке».

Позднее, уже в конце XX в., интеграция денежных систем этих стран была дополнена мероприятиями по объединению их экономик в целом, и на основе валютных союзов были образованы интеграционные организации общеэкономической компетенции — Западноафриканский экономический и валютный союз и Центральноафриканское экономическое и валютное сообщество (СЕМАК).

Реализация узкоспециальных интеграционных проектов применительно к отдельным аспектам общественной жизни может оказаться продуктивным методом и для развития международной интеграции за рамками экономической сферы, в частности применительно к военно-политической интеграции.

В данном случае заинтересованные государства ставят под единое командование не свои армии в целом, а только определенные компоненты вооруженных сил, в качестве которых прежде всего выступают системы противовоздушной обороны.

Интегрированная система противовоздушной, ныне воздушно-космической, обороны впервые была создана между США и Канадой после Второй мировой войны. Она носит название НОРАД — Североамериканское командование воздушно-космической обороной¹. НОРАД поставлено под начало единого командующего воздушно-космической обороной двух стран, который назначается по общему согласию их правительств и функционирует на базе специального межправительственного соглашения (Соглашение между Правительством Канады и Правительством Соединенных Штатов Америки о командовании воздушно-космической обороной Северной Америки 2006 г.).

Интегрированная система противовоздушной обороны, доставшаяся в наследство от бывшего СССР, была образована и между государствами СНГ (Соглашение о создании объединенной системы противовоз-

¹ Англ. NORAD — NORth American aerospace Defense command.

душной обороны государств — участников Содружества Независимых Государств 1996 г.).

Еще более интегрированный характер призвана носить единая региональная система противовоздушной обороны Союзного государства России и Беларуси во главе с единым командующим, назначаемым совместно президентами двух стран. Правовой основой формирования этой системы стало Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о совместной охране внешней границы Союзного государства в воздушном пространстве и создании единой региональной системы противовоздушной обороны Российской Федерации и Республики Беларусь 2009 г.

§ 5. Интеграция-объединение и интеграция-присоединение

В каких бы сферах общественной жизни не осуществлялась международная интеграция, она всегда предполагает выработку определенных правил, которым соглашаются подчиняться заинтересованные государства в качестве обязательного для них интеграционного права¹. Происхождение этих правил, однако, может быть различным.

В зависимости от разных *способов установления правил* международной интеграции возможна еще одна ее классификация на два вида: интеграция-объединение — традиционный (типичный) вид международной интеграции, который в основном рассматривается в настоящей книге, и интеграция-присоединение — более редкий (нетипичный) вид, примеры которого будут приведены в настоящем параграфе.

Интеграция-объединение — это интеграция на основе правил, совместно вырабатываемых интегрирующимися государствами.

Все приведенные выше примеры международной интеграции, а равно другие примеры, которые будут приведены в последующих главах, являются примерами именно интеграции-объединения.

Интеграция-присоединение — это интеграция на основе правил одного интегрирующегося государства, которое добровольно подчиняет себя другое интегрирующееся государство.

Иными словами, посредством интеграции-присоединения одно, обычно менее крупное, государство добровольно соглашается в определенных сферах общественной жизни подчинить себя законодательству другого, обычно более крупного, соседнего государства. В обмен на такую уступку последнее интегрирует присоединяющееся государство в свою таможенную территорию, разрешает его гражданам свободно пересекать свои границы, при необходимости оказывает экономическую, военную или иную помощь и т. д.

¹ О понятии интеграционного права см. гл. IV.

Интеграция-присоединение получила наибольшее распространение в трех регионах планеты. Первым из них является Европа (точнее, Западная Европа), где на относительно небольшой площади сосуществует множество государств, в том числе государства, имеющие очень малую территорию и небольшую численность населения.

Речь идет о так называемых «малых странах» Западной Европы — Андорре, Ватикане, Лихтенштейне, Монако и Сан-Марино. Каждое из них исторически тесно связано с более крупным государством-соседом, с которым имеет общую границу или внутри которого оно расположено: Ватикан и Сан-Марино — с Италией, Лихтенштейн — со Швейцарией, Монако — с Францией, Андорра — одновременно с Францией и Испанией.

Например, в трехстороннем соглашении между Францией, Испанией и Андоррой последняя обязалась допускать на свою территорию граждан других (третьих) государств лишь при условии, если им разрешено также въезжать на территорию Франции и Испании (Соглашение между Французской Республикой, Королевством Испания и Княжеством Андорра о передвижении и пребывании в Княжестве Андорра граждан третьих государств 2000 г.).

Для граждан большинства стран мира, в том числе России, это влечет необходимость иметь для въезда в Андорру визу, выданную французскими или испанскими властями (сегодня чаще всего речь идет о единой шенгенской визе, выдаваемой Францией, Испанией и другими государствами — членами Европейского союза в соответствии с законодательством ЕС). При этом в Соглашении 2000 г. за Андоррой оставлено право учреждать собственный визовый режим, т. е. требовать для въезда на свою территорию андоррскую визу, получаемую у дипломатических представительств или органов пограничной охраны Андорры.

В остальном Франция и Испания сегодня признают Андорру в качестве суверенного государства, с которым они устанавливают дипломатические отношения и на территории которого обязуются не посягать. Эти обязательства соседней Андорры закреплены в Договоре о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между Французской Республикой, Королевством Испания и Княжеством Андорра 1993 г., до заключения которого на протяжении свыше семи веков (с 1278 г.) Андорра находилась под совместным протекторатом Франции и епископа Урхельского (Испания) и даже платила им символическую дань деньгами и продовольственными продуктами.

Еще более высокая степень интеграции-присоединения к соседним государствам достигнута другими малыми странами Западной Европы. Например, Лихтенштейн официально включен в таможенную территорию Швейцарии (Договор между Швейцарией и Княжеством Лихтенштейн о включении Княжества Лихтенштейн в швейцарскую таможенную территорию 1923 г.).

В соответствии с Договором 1923 г. в Лихтенштейне имеет обязательную силу все таможенное законодательство Швейцарии. Лихтенштейн также делегировал швейцарским органам власти и должностным лицам право осуществлять таможенный контроль на своей территории, в том числе право рассматривать дела о таможенных правонарушениях. Собранные таможенными органами Швейцарии суммы таможенных платежей частично возмещаются Лихтенштейну, исходя из соотношения в численности населения двух стран.

В Договоре 1923 г. Швейцария, кроме того, обязалась отменить пограничный контроль людей на границе с Лихтенштейном при условии, что последний будет применять иммиграционные правила, идентичные швейцарским.

Еще один важный документ легализовал использование в качестве официальной денежной единицы Лихтенштейна швейцарского франка (Денежное соглашение между Швейцарской Конфедерацией и Княжеством Лихтенштейн 1980 г.). Соглашение 1980 г. одновременно распространило на территорию Лихтенштейна валютное и банковское законодательства Швейцарии, предоставило центральному банку Швейцарии полномочия осуществлять банковский надзор на территории Лихтенштейна, а швейцарским судам — полномочия пересматривать решения судов Лихтенштейна по вопросам, связанным с применением швейцарского банковского и валютного законодательств.

Не менее высокой является степень интеграции-присоединения между расположенным на побережье Средиземного моря городом-государством Монако и соседней Францией, в состав которой некоторое время (с 1793 г. по 1814 г.) Монако входило на правах муниципального образования (коммуны).

В настоящее время Франция признает Монако как полностью суверенное государство, территория которого является неотчуждаемой. По общему правилу французские вооруженные силы могут вступать на территорию Монако только по просьбе и с согласия его главы государства (князя монакского). Просьбы и согласия руководства Монако, однако, не требуются, «когда независимость, суверенитет и территориальная целостность Княжества Монако находятся под серьезной и непосредственной угрозой, и прекращено нормальное функционирование публичных властей» этой страны (ст. 4 Договора об адаптации и подтверждении отношений дружбы и сотрудничества между Французской Республикой и Княжеством Монако 2002 г.).

Еще в XIX в. Монако присоединило свою таможенную территорию к французской, что позднее было подтверждено Таможенной конвенцией между двумя странами 1963 г. (ныне Монако вместе с Францией является частью единой таможенной территории Европейского союза).

В соответствии с Таможенной конвенцией, а также другими подписанными одновременно с ней специальными соглашениями Франции и Монако (Налоговая конвенция, Конвенция о регулировании фармацевтической деятельности, Конвенция о регулировании страхования, Конвенция о почтовых, телеграфных и телефонных сообщениях 1963 г.) Монако обязалось применять на своей территории французское законодательство по различным отраслям права или, как минимум, координировать свое законодательство с французским.

Это относится, в частности, к французскому налоговому законодательству (в части налога на доходы юридических лиц и косвенных налогов), законодательству о санитарном надзоре, о фармацевтике, о страховании.

Наконец, согласно Конвенции о соседстве¹, также заключенной в 1963 г., Монако обязалось «поддерживать свое законодательство о въезде, пребывании и учреждении иностранцев в гармонии с французским законодательством в этой области». Право выдачи виз для въезда в Княжество Монако делегировано им французским властям. Последние, однако, могут делать это только после одобрения властей Монако, с которыми проводит консультацию генеральный консул Франции в Монако.

Аналогично Лихтенштейну, Монако также уполномочило должностных лиц Франции осуществлять некоторые полномочия на своей территории. Например, в соответствии с вышеупомянутой Таможенной конвенцией все сотрудники таможни Монако должны быть французскими гражданами. Они назначаются французским правительством при условии одобрения кандидатур правительством Монако.

В соответствии с Конвенцией о соседстве французская полиция получила право преследовать скрывающихся от нее правонарушителей непосредственно на территории Монако (полиции Монако предоставлено аналогичное право в сопредельных с Монако коммунах Франции). Конвенция о соседстве также предусмотрела, что преступники, осужденные в Монако к лишению свободы, отбывают наказание в тюрьмах и других пенитенциарных учреждениях Франции на условиях, предусмотренных французским законодательством.

Вторым регионом планеты, где получила распространение интеграция-присоединение, является Северная Америка, точнее территория США и ряда прилегающих к ней островов в Карибском море — Американские Виргинские острова, Пуэрто-Рико, и в Тихом океане — Американское (Восточное) Самоа, Гуам, Острова Мидуэй, Республика Маршалловы Острова, Республика Палау, Северные Марианские Острова, Федеративные Штаты Микронезии.

¹ Франц. Convention de voisinage.

Данные острова официально не являются частью Соединенных Штатов Америки. Тем не менее в силу исторических причин, в том числе колониальных захватов, в прошлом они оказались присоединенными к США и по сей день сохраняют тесные интеграционные связи с ними. Вместе взятые, эти острова официально квалифицируются американским правительством как «территории и ассоциированные государства Соединенных Штатов»¹.

Правовое положение территорий и ассоциированных государств США неодинаково. Некоторые из них по своему статусу мало отличаются от американских штатов. Например, островное государство Пуэрто-Рико (официальное название Содружество Пуэрто-Рико)² в принятой 3 марта 1952 г. и утвержденной конгрессом США 3 июля 1952 г. Конституции провозгласило себя Содружеством, находящимся «в союзе с Соединенными Штатами Америки». В свою очередь, в США принят специальный Федеральный закон об отношениях с Пуэрто-Рико³.

В Пуэрто-Рико, как и в американских штатах, действует федеральное законодательство США, издаваемое конгрессом США (кроме некоторых аспектов налогового законодательства), а территория Пуэрто-Рико является составной частью таможенной территории США⁴.

В конце 2012 г. на референдуме большинство жителей Пуэрто-Рико проголосовало за полную интеграцию их страны в состав США на правах штата. В случае поддержки данной инициативы федеральными властями США это даст возможность пуэрториканцам, которые уже сейчас одновременно являются американскими гражданами, участвовать наравне с гражданами других штатов в выборах конгресса и Президента США, а новому штату — получать финансовую помощь из американского бюджета (в настоящее время Пуэрто-Рико испытывает значительные трудности с оплатой своих внешних долгов).

Другие территории и ассоциированные государства США избрали противоположный путь — создание отдельного, юридически независимого от Соединенных Штатов Америки государственного образования,

¹ Англ. U. S. Territories and Assotiated States. См. интернет-портал правительства США: www.usa.gov./Agencies/State-and-Territories.shtml.

² Англ. Commonwealth of Puerto Rico.

³ Англ. Puerto-Rico Federal Relations Act.

⁴ Сходная с Пуэрто Рико модель интеграции-присоединения может использоваться и другими странами, например небольшим тихоокеанским островом-государством Ниуэ в отношениях с Новой Зеландией. С 1901 г. Ниуэ являлось колониальным владением Новой Зеландии. В 1974 г. после принятия собственной конституции оно получило статус самоуправляемого государства в «свободной ассоциации» с Новой Зеландией. В рамках подобной ассоциации граждане Ниуэ одновременно имеют новозеландское гражданство, а денежной единицей Ниуэ выступает новозеландский доллар. При этом Ниуэ не считается в полной мере суверенным государством, хотя и состоит в качестве государства в некоторых международных организациях.

но при сохранении тесных интеграционных связей с ними. Примером такого рода государственных образований могут служить Федеративные Штаты Микронезии (ФШМ).

Тихоокеанские острова, составляющие ныне территорию ФШМ, в прошлом находились под колониальным владычеством сначала европейских держав (Португалии, Испании, Германии), затем Японии. После Второй мировой войны они были переданы под управление Соединенных Штатов Америки в рамках системы опеки Организации Объединенных Наций (глава XII «Международная система опеки» Устава ООН 1945 г.).

В начале 1980-х гг. по итогам референдума жители указанных островов высказались за создание независимого государства, которым и стали Федеративные Штаты Микронезии. США признали независимость ФШМ и установили с ними дипломатические отношения, а с 1991 г. ФШМ стали полноправным членом ООН¹.

Несмотря на обретение независимости, ФШМ продолжает поддерживать тесные интеграционные связи с бывшей метрополией в соответствии со специальным международным договором — Пактом о свободной ассоциации между Правительством Соединенных Штатов Америки и Правительством Федеративных Штатов Микронезии, подписанным в 1982 г. и пересмотренным в 2003 г.²

В Пакте о свободной ассоциации США обязались продолжать оказывать ФШМ финансовую помощь в целях содействия их экономическому развитию. Большинство товаров, импортируемых в США из ФШМ, освобождено от таможенных пошлин. ФШМ, напротив, может облагать импортируемые из США товары пошлинами и применять к ним другие ограничения в рамках режима наибольшего благоприятствования, т. е. при условии предоставления американским товарам всех льгот и преимуществ, которые ФШМ решит предоставить товарам из какой-либо другой страны³.

Пакт также сохраняет между США и ФШМ режим свободного передвижения, проживания и осуществления экономической деятельности в пользу граждан обоих государств. В то же время правительство ФШМ имеет право не допускать на свою территорию или депортировать из страны любого гражданина США, которого признает «нежелательным иностранцем». Аналогичные prerogatives предоставлены и правительству США в отношении граждан ФШМ.

¹ См.: Организация Объединенных Наций. Основные факты. М.: Весь мир, 2000. С. 353.

² Англ. Compact of Free Association as Amended between the Government of the United States of America and the Government of the Federated States of Micronesia.

³ О режиме наибольшего благоприятствования как категории интеграционного права см. § 2 гл. V.

Как и в рассмотренных выше примерах интеграции-присоединения на европейском континенте, Пакт между США и ФШМ предусматривает обязательство последних в некоторых областях приводить свое законодательство в соответствии с законодательством более крупного государства-партнера. Это относится, в частности, к законодательству об охране окружающей среды, стандарты которого в Федеративных Штатах Микронезии должны быть «по существу аналогичны» экологическим стандартам, введенным в законодательстве США.

В качестве валюты ФШМ Пакт сохранил доллар США. В случае если правительство ФШМ решит ввести иную валюту, то условия переходного периода должны быть согласованы с правительством США.

Наконец, специальными положениями Пакта ФШМ делегировали правительство США право и одновременно обязанность поддерживать свою оборону и безопасность («Правительство Соединенных Штатов имеет полную власть и ответственность применительно к вопросам обороны и безопасности в Федеративных Штатах Микронезии или имеющим отношение к Федеративным Штатам Микронезии»).

Это право-обязанность включает в себя, во-первых, обязательство США защищать ФШМ и их народ от любого нападения и любых угроз — так же, как США защищают самих себя и своих граждан, во-вторых, право США закрывать доступ в ФШМ для военного персонала других стран, в-третьих, право США создавать и использовать на территории ФШМ военные базы и другие военные объекты согласно специальным межправительственным соглашениям.

На условиях, аналогичных ФШМ, организована интеграция-присоединение к США других ранее подопечных, ныне юридически суверенных островных государств Микронезии, с которыми подписаны такие же пакты о свободной ассоциации, — Республики Маршалловы Острова и Республики Палау.

Третьим регионом планеты, где в последнее время получили применение механизмы интеграции-присоединения, является Закавказье. Речь идет об отношениях между Российской Федерацией, с одной стороны, и двумя государственными образованиями этого региона — Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия — с другой.

Признавая Абхазию и Южную Осетию в качестве суверенных государств, Россия стремится развивать максимально тесные отношения с ними во всех сферах. Правовой основой отношений с Абхазией служит Договор между Российской Федерацией и Республикой Абхазия о союзнничестве и стратегическом партнерстве от 24 ноября 2014 г.

Согласно Договору, Абхазия обязалась по ряду вопросов экономической и социально-культурной сферы привести свое законодательство в соответствии с российским, а Россия — содействовать ей в этой работе. Как предусматривает, например, ст. 20 Договора:

«В целях повышения качества образования в Республике Абхазия при содействии Российской Федерации Республика Абхазия не позднее 3 лет со дня вступления в силу настоящего Договора:

- принимает направленные на развитие системы образования Республики Абхазия и обеспечение деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность в Республике Абхазия, нормативные правовые акты, корреспондирующие с законодательством Российской Федерации об образовании...».

Аналогичные обязательства по принятию Абхазией нормативных правовых актов, корреспондирующих российским, закреплены в отношении здравоохранения, медицинской и фармацевтической деятельности.

В отношении таможенного дела Абхазия обязалась гармонизировать свое законодательство в этой области с актами Евразийского экономического союза, а в части, не урегулированной ими, — с российским законодательством.

В других сферах общественной жизни интеграционное взаимодействие России и Абхазии ориентировано уже на механизмы интеграции-объединения, т. е. должно осуществляться на основе правил, совместно вырабатываемых двумя государствами.

Например, формирование «общего пространства обороны и безопасности» (ст. 5 Договора) предполагает России и Абхазии взаимно оказывать друг другу военную помощь в случае агрессии со стороны третьих государств, а также создание Объединенной группировки войск (сил), статус которой определяется отдельным двусторонним соглашением. При этом в период непосредственной угрозы агрессии и в военное время командующий Объединенной группировкой должен назначаться Россией, а его заместитель — Абхазией.

В большей степени механизмы интеграции-присоединения получили признание в российско-юго-осетинском союзном договоре — Договоре между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о союзнничестве и интеграции от 18 марта 2015 г.

Например, в целях создания «единого пространства обороны и безопасности» Россия юридически обязалась обеспечивать оборону и безопасность Южной Осетии, включая защиту и охрану ее государственной границы. «С этой целью отдельные подразделения Вооруженных сил и органов безопасности Республики Южная Осетия входят в состав Вооруженных сил и органов безопасности Российской Федерации» (ст. 2 Договора).

Таможенные органы Южной Осетии также «интегрируются с таможенными органами Российской Федерации» на основе законодательства Таможенного союза (ныне Евразийского экономического союза) и российского законодательства о таможенном деле (ст. 5 Договора).

Как и Абхазия, Южная Осетия обязалась принять нормативные правовые акты в сфере образования, корреспондирующие с российским законодательством. С другой стороны, в отличие от Абхазии, подобного обязательства не предусмотрено для актов Южной Осетии в сфере здравоохранения, медицинской и фармацевтической деятельности.

Кроме интеграции-присоединения малых государств к более крупным, в последние десятилетия аналогичные по характеру интеграционные связи получили развитие между государствами и целыми интеграционными организациями. Результатом стало появление особого подвида интеграции-присоединения, который может быть назван «интеграция без членства».

В рамках «интеграции без членства» государство, не входящее в состав интеграционной организации, добровольно подчиняет себя ее законодательству в отдельных сферах общественной жизни. В обмен на это заинтересованное государство получает право участвовать в некоторых ее интеграционных проектах, не становясь в то же время ее членом.

Как и интеграция-присоединение в классическом смысле, интеграция без членства наибольшее распространение получила на территории Европы — в отношениях *между Европейским союзом и некоторыми не входящим в него странами континента*.

Прежде всего речь идет о вышеупомянутых малых странах Западной Европы. До введения единой валюты ЕС евро все они официально использовали денежные единицы государств-соседей — французский франк (Монако), итальянскую лиру (Ватикан, Сан-Марино), французский франк и испанскую песету (Андорра). Лихтенштейн в соответствии с вышеупомянутым Денежным соглашением со Швейцарией 1980 г. продолжает это делать по сей день (Швейцария не входит в состав ЕС и сохраняет свою национальную денежную единицу — швейцарский франк, являющийся валютой и Лихтенштейна).

После перехода большинства государств — членов ЕС, в том числе Испании, Италии и Франции, на евро Андорра, Ватикан, Монако и Сан-Марино заключили уже с ЕС в целом «денежные соглашения». Благодаря этому указанные страны официально стали частью зоны евро и даже получили право чеканить монеты евро, правда, в очень небольшом объеме¹.

В качестве ассоциированных членов зоны евро Андорра, Ватикан, Монако и Сан-Марино одновременно обязались соблюдать и применять

¹ В отличие от банковских билетов (банкнот) евро, которые имеют одинаковый внешний вид, утверждаемый Европейским центральным банком, одна сторона монет евро оставлена национальной, т. е. государства, входящие в зону евро, имеют право чеканить на них свою национальную символику. Где бы ни были выпущены подобные монеты, они имеют силу платежного средства на всей территории зоны евро.

на своей территории законодательство Европейского союза как по вопросам денежного обращения, так и в смежных сферах правового регулирования. Например, в Денежном соглашении между ЕС и Андоррой 2011 г. приведен перечень из более чем пятидесяти обязательных для нее нормативных актов Европейского союза, в том числе в таких областях, как банковская, инвестиционная деятельность и рынок ценных бумаг, предотвращение и наказание фальшивомонетничества, борьба с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем.

Еще ранее некоторые из малых стран Западной Европы договорились с Европейским экономическим сообществом, ныне Европейским союзом, о создании взаимных таможенных союзов на основе таможенного и внешнеторгового законодательства ЕС, правда, в отношении не всех видов товаров (Соглашение в форме обмена письмами между Европейским экономическим сообществом и Княжеством Андорра 1990 г. и Соглашение о сотрудничестве между Европейским экономическим сообществом и Республикой Сан-Марино 1991 г.)¹.

Что касается Монако, то эта страна, как уже отмечалось выше, сегодня полностью интегрирована в единую таможенную территорию Европейского союза, о чем прямо говорится в Таможенном кодексе ЕС.

В процесс интеграции с ЕС без членства могут вовлекаться и более крупные западноевропейские государства. Например, Исландия и Норвегия с целью сохранить прозрачность границ с другими странами Северной Европы, вступившими в ЕС (Данией, Финляндией, Швецией), после создания в Европейском союзе Шенгенского пространства (неофициально — Шенгенской зоны) в 1999 г. заключили с ЕС в целом соглашение об ассоциированном участии в «Шенгенских достижениях».

На основании этого документа Шенгенские соглашения 1985 г. и 1990 г., а равно заменяющие или дополняющие их законодательные акты Европейского союза, в том числе Шенгенский кодекс о границах 2006 г. и Визовый кодекс ЕС 2009 г., в полном объеме введены в действие на территориях Исландии и Норвегии. Данные страны, не входящие в ЕС, тем самым превратились в «шенгенские государства», т. е. в составную часть Шенгенского пространства. На границах между

¹ Таможенный союз ЕС и Сан-Марино распространяется на большинство товаров, в том числе сельскохозяйственную продукцию. Таможенный союз ЕС и Андорры охватывает только промышленную продукцию. Сельскохозяйственные товары могут ввозиться из Андорры в ЕС без пошлин; напротив, Андорра сохраняет право облагать таможенными пошлинами сельскохозяйственные товары, импортируемые из ЕС. См.: Commission europeenne. Communication de la Commission au Parlement europeen, au Conseil, au Comiteeconomieque et social europeen et au Comite des regions «Relations de l'UE avec la Principaute d'Andorre, la Principaute de Monaco et la Republique de Saint-Marin. Options d'integration plus poussees a l'UE». Bruxelles, le 11.01.2013. COM (2012) 680 final/2. P. 8, 10.

ними и остальными шенгенскими государствами отменен пограничный контроль, а их консульские и пограничные органы получили право выдавать шенгенскую визу.

Позднее по аналогичной схеме к Шенгенскому пространству присоединилась Швейцария (соглашение 2004 г., вступившее в действие в 2008 г.). Вслед за Швейцарией это сделал Лихтенштейн (протокол 2008 г. к соглашению 2004 г., вступивший в действие в 2011 г.).

Еще ранее, в 1992 г. Исландия, Норвегия, Лихтенштейн и Швейцария как государства — члены Европейской ассоциации свободной торговли подписали с ЕС и его государствами-членами Соглашение о Европейском экономическом пространстве. В соответствии с Соглашением 1992 г., вступившим в силу 1994 г., Исландия, Норвегия и Лихтенштейн были интегрированы в единое экономическое пространство Европейского союза, со своей стороны обязавшись применять на собственной территории нормы права ЕС по вопросам свободного передвижения товаров, работников, услуг, капиталов и др.

Граждане Швейцарии отказались на референдуме одобрить указанное Соглашение. Ее экономические связи с Европейским союзом регулируются специальными (секторными) договорами, многие из которых также предусматривают обязательство Швейцарии вводить в свое законодательство правовые стандарты ЕС¹.

Так, в приложениях к Соглашению между Европейским сообществом (ныне Европейским союзом) и Швейцарской Конфедерацией о перевозке товаров и пассажиров железнодорожным и автомобильным транспортом 1999 г. содержится перечень из свыше двадцати актов транспортного законодательства ЕС, в соответствие с которыми Швейцария обязалась привести свое собственное законодательство в этой сфере.

По примеру вышеуказанных западноевропейских стран на путь интеграции-присоединения к Европейскому союзу вступил ряд стран Восточной Европы и республик бывшего СССР, а также Турция².

На основании Соглашения об ассоциации с ЕС, подписанного еще в 1963 г., Турция в конце XX в. образовала с ним таможенный союз, внутри которого отменены таможенные пошлины и другие ограничения на взаимный товарооборот, а на границах с другими странами действует единый таможенный тариф (Решение № 1/95 Совета ассоциации ЕС — Турция от 22 декабря 1995 г. о переходе к окончательному этапу таможенного союза).

¹ См.: *Петров Р. А.* Транспозиция «acquis» Европейского союза в правовые системы третьих стран. Киев: Истина, 2011. С. 113–121.

² Некоторые из этих стран, включая Турцию, являются официальными кандидатами на полноправное членство в ЕС или стремятся к получению статуса государства-кандидата в члены ЕС. Перспективы приема в Европейский союз этих стран, особенно Турции, остаются пока неопределенными.

Таможенный союз между Турцией и ЕС, однако, регулируется не совместно устанавливаемыми правилами, а законодательством Европейского союза, которое Турция обязалась ввести в действие на своей территории. В частности, Турция обязалась включить в свою правовую систему акты таможенного законодательства Европейского союза, в том числе Таможенный кодекс ЕС и законодательство об общем таможенном тарифе ЕС по отношению к товарам из третьих стран.

Кроме того, согласно упомянутому Решению Совета ассоциации, Турция обязалась интегрировать в свою правовую систему законодательство ЕС, призванное обеспечить устранение технических барьеров товарообороту (законодательство о техническом регулировании), законодательство ЕС в области регулирования внешней торговли, охраны конкурентной среды, а также, частично, в области сельскохозяйственного права и права интеллектуальной собственности.

Аналогичные подходы положены в основу Энергетического сообщества, созданного в начале XXI в. (Договор об учреждении Энергетического сообщества 2005 г.). Членами этого сообщества стали, с одной стороны, ЕС, с другой — так называемые «присоединяющиеся стороны» из числа государств Восточной Европы, а также Временная администрация ООН в Косово. В качестве присоединяющихся сторон Энергетического сообщества сегодня выступают балканские государства — Албания, Босния и Герцеговина, Македония, Сербия, Черногория и две республики бывшего СССР — Молдова (с 2010 г.) и Украина (с 2011 г.).

Главной целью Энергетического сообщества провозглашено создание «единого энергетического рынка» между ЕС в целом и присоединяющимися сторонами. Фактически речь идет о присоединении этих сторон к уже существующему внутреннему рынку ЕС в области электроэнергии и природного газа.

Как и таможенный союз ЕС и Турции, Энергетическое сообщество базируется на добровольном подчинении присоединяющихся сторон нормам законодательства ЕС. Присоединяющиеся стороны обязались включить в свои правовые системы законодательные акты ЕС по вопросам внутреннего рынка электричества, природного газа, создания и использования возобновляемых источников энергии, а также законодательство ЕС в смежных отраслях права — законодательство об охране конкуренции и, частично, в области охраны окружающей среды.

Применение всех норм, заимствованных из права ЕС, должно осуществляться в присоединяющихся сторонах в соответствии с официальным толкованием, даваемым в судебной практике Суда Европейского союза, которая тем самым тоже приобретает для них обязательную силу.

Интеграция без членства как особый подвид интеграции-присоединения может получить развитие и на постсоветском пространстве *в контексте взаимоотношений между Евразийским экономическим союзом и другими республиками бывшего СССР, не входящими в его состав.*

В частности, в 2011 г. Евразийская экономическая комиссия подготовила проект специального соглашения государств — членов Таможенного союза (ныне ЕАЭС), подписанного ими 17 декабря 2012 г., — Соглашения государств — членов Таможенного союза об устранении технических барьеров во взаимной торговле с государствами — участниками Содружества Независимых Государств, не являющимися государствами — членами Таможенного союза.

Соглашение предоставляет право всем участникам Содружества Независимых Государств добровольно присоединиться к принимаемым Евразийской экономической комиссией единым техническим регламентам ЕАЭС. Такое присоединение должно позволить устранить технические барьеры в торговле различными видами товаров между государствами — членами ЕАЭС и другими республиками СНГ, которые заинтересованы в развитии экономической интеграции с ЕАЭС, но в настоящий момент не готовы или не желают вступать в него в качестве полноправных членов.

Вопросы для самоконтроля

1. Может ли негативная интеграция развиваться без позитивной, и наоборот?
2. Могут ли сочетаться в деятельности одного интеграционного объединения полная и частичная интеграции?
3. Какие основные регионы международной интеграции сложились в современном мире? Могут ли регионы интеграции «пересекаться» друг с другом?
4. Какой вид интеграции получил большее развитие в современном мире: глобальная, региональная или межрегиональная? Почему?
5. В каких сферах общественной жизни, помимо экономики и политики, может развиваться международная интеграция? Приведите примеры.
6. Можно ли рассматривать право как отдельную сферу международной интеграции?
7. Сохранится ли в будущем интеграция-присоединение как особый вид международной интеграции?

Глава III

ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

После изучения гл. III обучающиеся должны:

знать: понятие, виды и наименования интеграционных организаций, в том числе с участием России; правосубъектность и юридическую природу современных интеграционных организаций; сущность и формы наднациональности интеграционных организаций; систему и классификацию актов интеграционных организаций, в том числе с участием России; конституционные основы делегирования интеграционным организациям полномочий со стороны государств-членов;

уметь: оперировать изученными в гл. III понятиями и категориями; анализировать юридические факты, связанные с созданием и деятельностью интеграционных организаций; анализировать, толковать, применять юридические нормы, регулирующие создание и деятельность интеграционных организаций; осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов применительно к вопросам, изученным в гл. III; давать квалифицированные юридические заключения и консультации применительно к вопросам, изученным в гл. III; правильно составлять и оформлять юридические документы применительно к вопросам, изученным в гл. III;

владеть: юридической терминологией по вопросам, изученным в гл. III; навыками работы с правовыми актами по вопросам, изученным в гл. III; навыками анализа правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, возникающих в связи с созданием и деятельностью интеграционных организаций.

§ 1. Понятие, виды и наименования интеграционных организаций

Осуществление интеграционных преобразований в обществе — сложная и длительная задача, для успешного решения которой недостаточно одной лишь воли к объединению со стороны заинтересованных государств и их народов.

В не меньшей степени успешность международной интеграции зависит от того, как организовано руководство этим процессом, насколько грамотно, профессионально проводятся конкретные интеграционные мероприятия. С целью обеспечения такого руководства государства могут действовать разными способами.

Наиболее простой способ — *непосредственное руководство интеграцией со стороны органов власти интегрирующихся государств* — путем проведения время от времени переговоров на уровне их высших руководителей, министров или иных должностных лиц, по итогам которых

сторонами принимаются программы совместных действий или подписываются новые интеграционные соглашения.

Другим способом является *использование механизмов классических международных межправительственных организаций*, созданных для развития сотрудничества государств в разных областях, например организаций, входящих в систему ООН, — собственно Организация Объединенных Наций, ее специализированные учреждения (Международная организация труда, Всемирная организация здравоохранения, Международный валютный фонд и др.), а также региональные комиссии ООН, действующие в разных частях Земного шара (Европейская экономическая комиссия, Экономическая комиссия для Африки, Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана и др.).

Однако *наиболее действенным и потому наиболее распространенным способом руководства интеграционными процессами считается создание между участвующими в них государствами специализированных организаций*. Подобные организации, соответственно, получили наименование «интеграционные организации» или, что то же самое, «организации интеграции»¹.

Интеграционная организация — это организация, главной или единственной целью которой является развитие интеграции между состоящими в ней государствами.

Как и сама международная интеграция, интеграционные организации — относительно новый феномен в мировой общественной жизни. Хотя первые интеграционные организации появились еще в XIX — начале XX в. (например, Южноафриканский таможенный союз или Бельгийско-Люксембургский экономический союз)², активное их создание приходится на период после Второй мировой войны.

В настоящее время количество интеграционных организаций, действующих в разных частях Земного шара, исчисляется десятками и продолжает возрастать. При этом в силу многоскоростного характера международной интеграции в одном регионе планеты может действовать сразу несколько интеграционных организаций, а одно государство может состоять членом одновременно двух или более подобных организаций³.

Не все из интеграционных организаций, однако, являются в достаточной мере эффективными. Среди них есть и такие, которые существуют в большей степени «на бумаге» и не обеспечивают реального развития интеграционных процессов между входящими в них государствами. Особенно много подобных малоэффективных организаций на

¹ См.: Капустин А. Я. Международные организации в глобализирующемся мире. М.: РУДН, 2010. С. 202–207; Dinh N., Daillier P., Pellet A. Droit international public. 7e ed. Paris: LGDJ, 2002. P. 606–607.

² См. § 4 гл. I.

³ См. § 5 гл. I и § 3 гл. II.

африканском континенте, однако они встречаются и в других регионах планеты.

С учетом рассмотренного в предыдущей главе многообразия разновидностей международной интеграции интеграционные организации также могут подразделяться на разные виды.

Например, с точки зрения территориального уровня (масштаба) деятельности, *почти все интеграционные организации сегодня функционируют в рамках определенных регионов планеты, т. е. являются региональными интеграционными организациями*: европейские, африканские, южноамериканские, карибские организации, интеграционные организации на постсоветском пространстве и т. д.

Единственной подлинно глобальной интеграционной организацией может считаться Всемирная торговая организация, назначением которой служит сокращение барьеров торгово-экономическим связям между подавляющим большинством стран Земного шара, в том числе всеми крупнейшими экономиками мира.

Возможно, в будущем в особый вид сложатся интеграционные организации, действующие на межрегиональном уровне. В настоящее время примером межрегиональной интеграционной организации может считаться НАТО — военно-политический альянс между европейскими странами, с одной стороны, США и Канадой — с другой.

С точки зрения предметов ведения (предметной компетенции), *подавляющее большинство интеграционных организаций является организациями экономической компетенции*, т. е. призваны развивать интеграцию между своими государствами-членами исключительно или преимущественно в экономической сфере (создание зоны свободной торговли, таможенного союза, общего рынка и т. д.).

В то же время в силу уже упоминавшегося «эффекта перелива» (или «эффекта зубчатой передачи») экономическая интеграция государств может постепенно перетекать в другие сферы общественной жизни. В результате организация экономической интеграции может постепенно трансформироваться в интеграционную организацию более широкой компетенции — получать полномочия по развитию интеграции в разных областях, в том числе напрямую не связанных с экономической деятельностью¹.

Расширение предмета деятельности интеграционной организации может приводить к смене ее официального наименования, например: Европейские сообщества → Европейский союз, Экономический союз Бенилюкс → Союз Бенилюкс, Западноафриканский валютный союз → Западноафриканский экономический и валютный союз, — но может происходить и без переименования. Например, уже после трансфор-

¹ См. § 4 гл. II.

мации Западноафриканского валютного союза в Западноафриканский экономический и валютный союз последний получил дополнительные полномочия развивать общую политику в таких неэкономических сферах, как охрана окружающей среды или образование.

В настоящее время не сложилось единого подхода к наименованию интеграционных организаций. Наиболее распространенными терминами являются «союз» или «сообщество», символизирующие единство между входящими в них государствами и народами: Европейский союз, Евразийский экономический союз, Африканский союз, Союз южноамериканских наций (УНАСУР), Андское сообщество, Восточноафриканское сообщество, Карибское сообщество и т. д.

Вместе с тем *в наименованиях интеграционных организаций могут встречаться нейтральные термины с добавлением слова «интеграционный» или без такового*, например: Центральноеамериканская интеграционная система, Организация восточнокарибских государств, Совет Европы.

В наименования интеграционных организаций, действующих в экономической сфере, нередко включается указание на создаваемую в их рамках форму экономической интеграции, например: Европейская ассоциация свободной торговли — зона свободной торговли, Южноафриканский таможенный союз — таможенный союз, Южноамериканский общий рынок (МЕРКОСУР) — общий рынок, Западноафриканский экономический и валютный союз — экономический и валютный союз с единой валютой «франк Африканского финансового сообщества».

Если страны стремятся в перспективе создать между собой единое государство, то подобная цель также может отражаться в наименовании соответствующей интеграционной организации. Единственным примером такого рода организаций в современном мире является Союзное государство России и Беларуси, потенциал которого пока остается unrealized.

В более осторожной формулировке (без слова «государство») федеративная цель зафиксирована в учредительном договоре Восточноафриканского сообщества 1999 г.:

«Государства-партнеры обязуются учредить между собой в соответствии с положениями настоящего Договора таможенный союз, общий рынок, затем валютный союз и в конечном счете политическую федерацию».

Государственно-подобные цели объединения также официально были провозглашены в Африканском союзе в целом, правда, не в его учредительном акте, а в политической декларации глав африканских государств, принятой 3 июля 2007 г. по итогам их встречи в верхах в столице Ганы г. Аккра (Аккрская декларация):

«Мы согласились, — гласит первый пункт этого документа, — ускорить экономическую и политическую интеграцию африканского континента путем, в частности, формирования Союзного правительства

для Африки, при этом конечной целью Африканского союза является создание Соединенных Штатов Африки».

На создание «Европейской федерации» как долгосрочную цель интеграционных процессов в Европе прямо указывалось в декларации правительства Франции 1950 г., исходя из которой в 1951 г. было создано Европейское объединение угля и стали — прообраз современного ЕС, которая по сей день остается идеологическим манифестом европейской интеграции¹. В дальнейшем неоднократно предпринимались попытки включить ссылки на федеративную цель в учредительные документы Европейского союза. Однако они не увенчались успехом, так как не были поддержаны всеми государствами — членами ЕС.

Особого упоминания заслуживают случаи, когда государства для управления интеграционными процессами создают организационный механизм, но не включают его в структуру целостной организации, т. е. интеграционная организация создается *де-факто*, но не *де-юре*.

Такие случаи часто встречаются в зонах свободной торговли, например в зоне свободной торговли, функционирующей на основании Североамериканского соглашения о свободной торговле 1992 г. между США, Канадой и Мексикой (НАФТА).

В рамках НАФТА создан разветвленный организационный механизм, который включает в себя Комиссию свободной торговли в составе министров правительств трех стран или их полномочных представителей (орган общей компетенции), Секретариат (вспомогательный орган), а также многочисленные комитеты, подкомитеты, рабочие группы и подгруппы специального характера: Комитет по финансовым услугам, Комитет по техническим стандартам, Подкомитет по телекоммуникационным стандартам, Рабочая группа по сельскохозяйственным субсидиям и др. В этой связи в научной литературе и средствах массовой информации НАФТА называют Североамериканской ассоциацией свободной торговли, хотя официально организации под таким названием не создавалось.

Аналогичная ситуация первоначально имела место в контексте глобальной экономической интеграции. До учреждения Всемирной торговой организации в 1994 г. регулирование взаимодействия государств в этих вопросах производилось в рамках отдельных органов, созданных на основании или в дополнение Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ) 1947 г.² При этом термин ГАТТ использовался для обозначения как самого соглашения, так и фактически созданной на его базе интеграционной организации.

¹ Эта декларация вошла в историю как «план Шумана» по имени огласившего ее министра иностранных дел Французской Республики (Робер Шуман). Подробнее см.: Право Европейского союза. Т. 1. Общая часть / под ред. С. Ю. Кашкина. М.: Юрайт, 2013. С. 66–68.

² Англ. GATT — General Agreement on Tariffs and Trade.

§ 2. Правосубъектность и юридическая природа интеграционных организаций

Современные интеграционные организации призваны не только развивать интеграцию между входящими в них странами, но и выступать их единым представителем в международных отношениях с другими государствами.

С этой целью **многие интеграционные организации официально наделаются правосубъектностью, в том числе на международной арене, т. е. способностью от имени своих государств-членов или совместно с ними вступать в правовые отношения с другими странами и организациями, заключать с ними международные договоры, в том числе договоры интеграционного характера.**

Примерами могут служить вышеупомянутые Рамочное межрегиональное соглашение о сотрудничестве 1995 г. между Европейским союзом и его государствами-членами, с одной стороны, и Южноамериканским общим рынком (МЕРКОСУР) и его государствами-членами — с другой, или Соглашение о свободной торговле между Евразийским экономическим союзом и его государствами-членами, с одной стороны, и Социалистической Республикой Вьетнам — с другой, 2015 г.¹

В качестве других примеров можно привести Соглашение между Европейским союзом и Западноафриканским экономическим и валютным союзом о некоторых аспектах услуг воздушного транспорта 2011 г., секретные соглашения «Берлин плюс» о военном сотрудничестве между Европейским союзом и НАТО 2003 г., Соглашение между Бельгийско-Люксембургским экономическим союзом и Египтом о поощрении и взаимной защите инвестиций 1999 г., Соглашение об экономической взаимодополняемости между Андским сообществом и МЕРКОСУР 2002 г. и т. д.

Объем международной правосубъектности интеграционных организаций является более или менее широким в зависимости от объема их компетенции. В настоящее время наиболее широкой компетенцией и, соответственно, международной правосубъектностью располагает Европейский союз. Он может заключать международные договоры (соглашения) в многообразных сферах экономической и неэкономической жизни, по которым издает юридически обязательные акты для своих государств-членов и граждан.

При этом заключение некоторых международных соглашений сегодня передано в исключительную компетенцию ЕС, т. е. государства — члены Европейского союза полностью отказались в его пользу от суверенного права заключать аналогичные соглашения в индивидуальном порядке: соглашения по вопросам таможенного регулирования и общей торговой политики, соглашения по вопросам рыболовства, соглашения

¹ См. § 6 гл. I и § 3 гл. II.

по вопросам денежной политики (в отношении зоны евро), соглашения, которые требуют внесения изменений в законодательные или другие юридически обязательные акты ЕС, и некоторые другие.

Аналогично государствам, у Европейского союза сегодня имеется собственное дипломатическое ведомство — Европейская служба внешнеполитической деятельности во главе с Верховным представителем по иностранным делам и политике безопасности. Составной частью этой службы выступают постоянные представительства (делегации) ЕС в странах, не входящих в его состав (в том числе в России), а также при международных организациях.

Вопрос о юридической природе интеграционных организаций является дискуссионным. С одной стороны, интеграционная организация создается суверенными государствами посредством заключения одного или нескольких международных договоров, выступающих в качестве ее учредительных документов. В этом качестве интеграционные организации отвечают признакам *«международной межправительственной организации»* — так же как и традиционные международные организации, создаваемые для развития сотрудничества суверенных государств и не преследующие интеграционных целей¹.

С другой стороны, в интеграционных организациях широкое распространение получила практика делегирования государствами — членами отдельных суверенных прав надгосударственным органам власти — феномен наднациональности, который подробнее будет рассмотрен в следующем параграфе.

Именно в отношении интеграционных организаций с наднациональными чертами в современной международно-правовой науке получил распространение подход, согласно которому их следует рассматривать как особую категорию субъектов права — *«наднациональных организаций»*, отличных от классических международных межправительственных организаций.

Такая позиция высказывалась как в зарубежной, так и в отечественной международно-правовой науке. Предлагалось, в частности, считать наднациональные организации современной моделью конфедеративных объединений государств (наднациональная организация = конфедерация)².

Еще в большей степени она распространена среди западных юристов-международников, особенно из государств — членов Европейского

¹ Кроме международных межправительственных организаций существуют также «международные неправительственные организации» — международные общественные объединения, включающие представителей гражданского общества разных стран (например, ФИФА, УЕФА и другие спортивные ассоциации, Международный комитет Красного Креста и др.). Когда используют краткое обозначение «международные организации», оно обычно относится только к межправительственным организациям.

² См.: Ушаков Н. А. Государство в системе международно-правового регулирования. М.: Институт государства и права РАН, 1997. С. 50–58.

союза. Например, в фундаментальном учебнике по международному праву, подготовленном немецкой школой правоведов и переведенном в 2011 г. на русский язык, международные межправительственные организации и наднациональные организации характеризуются в разных главах комплексного раздела под названием «Международные и наднациональные организации»¹.

В том, что касается Европейского союза — интеграционной организации, у которой в наивысшей степени проявляются наднациональные черты, большинство экспертов сегодня сходится на том, что он имеет смешанную (гибридную) юридическую природу, сочетающую в себе черты разных типов государственных союзов, в том числе федерации. В качестве наднациональной интеграционной организации современный ЕС уже давно перерос стадии классической международной организации или конфедерации, но еще далек от превращения в полноценное федеративное государство, хотя и располагает многими федеративными чертами².

Юридическое обособление наднациональных организаций от международных межправительственных организаций проведено и в конституциях некоторых государств. Например, конституции ряда государств — членов ЕС прямо предусматривают необходимость соблюдения этими государствами не только международных, но и «наднациональных обязательств» (ст. 169 Конституции Бельгии 1831 г. в современной редакции), обязанность обеспечивать исполнение договоров и решений, «исходящих от международных или наднациональных организаций, которым была передана соответствующая компетенция» (ст. 93 Конституции Испании 1978 г.).

Принятая в 1999 г. новая Конституция Швейцарии — европейского государства, не входящего в Европейский союз, четко разграничивает понятия «наднациональных сообществ» и «международных организаций» с точки зрения порядка вступления Швейцарии в их состав. Согласно ст. 140 швейцарской конституции, присоединение Швейцарии к наднациональным сообществам должно производиться после получения согласия швейцарского народа, выраженного на обязательном референдуме. Напротив, согласно ст. 141 швейцарской конституции, в случае присоединения страны к международным организациям референдум является факультативным, т. е. может и не проводиться.

¹ См.: *Витцтум В., Боте М., Дольцер Р., Кляйн Э., Куниг Ф., Хайльброннер К., Шредер М.* Международное право. М.; Берлин: Инфотропик Медиа, 2011. С. 345–495.

² См.: *Бирюков М. М.* Европейское право: до и после Лиссабонского договора. М.: Статут, 2013. С. 47–57; *Isaac G., Blanquet M.* Droit général de l'Union européenne. Paris: Sirey, 2006. P. 473–476.

Сходные положения также можно встретить в конституциях ряда конституций африканских и латиноамериканских стран — Аргентины, Нигера, Парагвая и др.¹

В качестве особых субъектов права интеграционные организации наднационального характера в настоящее время признаны в универсальных международных договорах, в том числе в конвенциях, заключаемых под эгидой ООН.

Впервые такое признание сделала Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., где интеграционные организации, наделенные наднациональными полномочиями, были квалифицированы в качестве специфической разновидности международных организаций. В дальнейшем конвенции ООН отказались от наименования интеграционных организаций международными. Теперь их объединяют в категорию «*региональные организации экономической интеграции*», которая приравнивается в своих правах к государствам.

Например, согласно Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г., ее сторонами могут выступать, во-первых, «государства», во-вторых, приравниваемые к государствам «региональные организации экономической интеграции», т. е. интеграционные организации, которым их члены делегировали полномочия по вопросам, подпадающим под действие этого международного договора. Другие объединения государств, в том числе международные межправительственные организации, права участвовать в этой Конвенции не имеют.

Согласно официальному определению ООН, региональная организация экономической интеграции «означает организацию, созданную суверенными государствами какого-либо региона, которой ее государства-члены передали полномочия по вопросам, регулируемым настоящей Конвенцией». Если региональные организации экономической интеграции становятся участником Конвенции, то ссылки в ее тексте на государства-участники «относятся к таким организациям в пределах их компетенции» (ст. 2 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности).

Аналогичные положения о региональных организациях экономической интеграции содержатся в других заключенных в последние десятилетия универсальных международных договорах: Конвенции ООН о биологическом разнообразии 1992 г., Конвенции ООН против коррупции 2003 г., Конвенции о международном взыскании алиментов, предназначенных для детей и других членов семьи, подписанной в 2007 г. в рамках Гаагской конференции по международному частному праву, и т. д.

Следует отметить, что в наименовании «региональная организация экономической интеграции» указание на экономическую сферу ее деятельности носит в известной мере условный характер. Оно про-

¹ См. § 4 настоящей главы.

диктовано тем, что большинство интеграционных организаций функционирует сегодня преимущественно в экономической сфере. Однако такое указание ни в коей мере не ограничивает возможность государств передавать интеграционным организациям полномочия в иных, помимо экономики, сферах общественной жизни.

Например, Европейский союз присоединился в качестве «региональной организации экономической интеграции» к конвенциям ООН о борьбе с транснациональной организованной преступностью и коррупцией не только и даже не столько потому, что в его рамках создано единое экономическое пространство, сколько благодаря наличию у институтов ЕС полномочий издавать наднациональное интеграционное законодательство по вопросам борьбы с преступностью, в том числе законодательство об уголовной ответственности за организованную преступность и коррупционные преступления на территории государств — членов ЕС.

В качестве региональной организации экономической интеграции = наднациональной организации может рассматриваться и Евразийский экономический союз, который в своем учредительном договоре назван «международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью» (ст. 1 Договора о ЕАЭС «Учреждение Евразийского экономического союза. Правосубъектность»).

При этом в отношении других государств и их альянсов учредительный договор ЕАЭС разграничивает понятия международной организации и международного интеграционного объединения: «Союз имеет право осуществлять в пределах своей компетенции международную деятельность... В рамках такой деятельности Союз имеет право осуществлять международное сотрудничество с государствами, международными организациями и международными интеграционными объединениями и самостоятельно либо совместно с государствами-членами заключать с ними международные договоры по вопросам, отнесенным к его компетенции» (ст. 7 Договора о ЕАЭС «Международная деятельность Союза»).

В Указе Президента Российской Федерации от 11 сентября 2012 г. № 1285 «О мерах по защите интересов Российской Федерации при осуществлении российскими юридическими лицами внешнеэкономической деятельности»¹ в качестве самостоятельных элементов современной международной системы наряду с государствами и международными организациями признаны «*союзные объединения иностранных государств*». К ним относятся в первую очередь Европейский союз, а также другие интеграционные организации наднационального характера, решения которых могут затрагивать права и интересы действующих на их территории российских юридических лиц.

¹ Российская газета. 2012. 13 сент. № 210 (5883). С. 10.

§ 3. Наднациональность интеграционных организаций

Чтобы обеспечить эффективное руководство интеграционными процессами, недостаточно одного лишь создания между заинтересованными государствами специализированной организации (интеграционной организации). Важно также, чтобы интеграционная организация могла полноценно выполнять стоящие перед ней задачи, относящиеся как к поступательному развитию интеграции между государствами-членами, так и к контролю за выполнением государствами-членами ранее принятых решений.

По этой причине именно в интеграционных организациях получил наибольшее развитие **феномен наднациональности — наделение органов интеграционных организаций полномочиями законодательной, исполнительной или судебной власти, в рамках которых они принимают обязательные решения для государств-членов и/или непосредственно для их граждан.**

Феномен наднациональности, таким образом, знаменует появление в обществе нового уровня публичной власти — власти, которая распространяется на территорию уже не одного государства (государственная власть), а на территорию всех государств-членов соответствующей интеграционной организации, т. е. имеет наднациональный (надгосударственный) характер.

Наднациональные черты присущи не всем современным интеграционным организациям. Например, в Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) сегодня их нет, хотя они могут появиться после завершения преобразования этой организации в «Сообщество АСЕАН», действующее одновременно в экономической, социально-культурной и политической сферах¹.

Наднациональными чертами обычно наделяются те организации, государства-члены которых стремятся к более тесной взаимной интеграции, например к созданию в экономической сфере общего рынка и, далее, экономического и валютного союза с единой денежной единицей, само существование которой немислимо без учреждения единого наднационального центрального банка².

Наднациональность интеграционных организаций может проявляться по-разному, в нескольких формах. Переход от одной формы к другой знаменует собой повышение степени наднациональности, которая, соответственно, может быть более низкой или более высокой.

¹ См. § 4 гл. II.

² Помимо интеграционных организаций наднациональными чертами могут наделяться отдельные органы традиционных международных межправительственных организаций сотрудничества. Например, Совет Безопасности Организации ООН уполномочен принимать обязательные решения по вопросам обеспечения международного мира и безопасности, что «позволяет рассматривать этот орган ООН как имеющий элементы наднациональности». См.: *Капустин А. Я.* Международные организации в глобализирующемся мире. М.: РУДН, 2010. С. 205.

Первой, начальной формой наднациональности служит предоставление интеграционной организации права принимать *обязательные для государств-членов решения, которые не требуют последующего подтверждения (ратификации) со стороны национальных парламентов или других государственных органов.*

Более высокой формой наднациональности является наделение интеграционной организации правом принимать *обязательные решения не только для государств-членов, но и непосредственно для их граждан, т. е. акты интеграционного законодательства, имеющие прямое действие.*

Дальнейшее повышение степени наднациональности имеет место в том случае, если интеграционной организации предоставляется право принимать *обязательные для всех государств-членов решения даже вопреки возражениям некоторых из них, оставшихся в меньшинстве, т. е. когда органы интеграционной организации, состоящие из представителей государств-членов, принимают обязательные для всех решения не единогласно, а большинством голосов, простым или квалифицированным.*

Наднациональность еще больше усиливается, когда *право принимать обязательные для государств-членов решения делегируется органам, состоящим из независимых должностных лиц, которые в своей деятельности руководствуются общими интересами государств-членов интеграционной организации в целом и не связаны указаниями со стороны национальных правительств какого-либо из них.*

Наконец, высшей формой наднациональности, приближающей интеграционную организацию к демократическому государству, служит *предоставление властных полномочий органам, которые непосредственно избираются гражданами государств-членов путем всеобщего прямого голосования.*

Все вышеперечисленные формы наднациональности сегодня присутствуют в Европейском союзе — интеграционной организации, где этот феномен получил наибольшее развитие. Так, законодательную функцию на уровне ЕС, подобно федеративному государству, совместно осуществляют Европейский парламент и Совет Европейского союза, которые издают как основы законодательства — директивы ЕС, так и непосредственно действующие законы, называемые в ЕС регламентами.

Европейский парламент состоит из представителей граждан ЕС, избираемых всеобщим прямым голосованием, т. е. комплектуется аналогично нижним палатам федеральных парламентов, в том числе Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Совет Европейского союза включает представителей правительств государств — членов ЕС на министерском уровне, т. е. имеет сходства с верхними палатами федеральных парламентов, включая Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

По общему правилу Совет Европейского союза принимает свои решения большинством голосов, т. е. без права вето у представителей

отдельных государств-членов. При этом представители разных государств-членов в Совете ЕС наделяются различным числом голосов в зависимости от численности населения своих государств (представитель Германии имеет больше голосов, чем представитель Франции, представитель Бельгии — больше, чем представитель Люксембурга, и т. д.).

Многие полномочия, которые в государствах относятся к исполнительной ветви власти, в рамках ЕС осуществляет Европейская комиссия. Комиссия состоит из европейских комиссаров, которые, подобно национальным министрам, курируют разные отрасли управления.

Европейские комиссары назначаются совместно правительствами государств — членов ЕС и Европейским парламентом, однако являются независимыми должностными лицами и обязаны действовать только в общих интересах всего Европейского союза.

В своей деятельности европейские комиссары не связаны инструкциями государств — членов ЕС и могут быть отправлены в отставку только в случае вотума недоверия со стороны Европейского парламента (коллективная отставка) либо в индивидуальном порядке — по решению Суда Европейского союза или Председателя Европейской комиссии.

В качестве института политического руководства и планирования на уровне ЕС функционирует Европейский совет, в состав которого по должности входят руководители всех государств-членов, а также наднациональные должностные лица ЕС — председатель Европейской комиссии и председатель самого Европейского совета.

В отличие от вышеупомянутых институтов законодательной и исполнительной власти ЕС, Европейский совет в основном принимает свои решения в виде политических ориентиров, которые формально не обладают юридически обязательной силой, но пользуются огромным политическим авторитетом (т. к. членами Европейского совета являются высшие руководители государств — членов ЕС). В ряде случаев Европейский совет уполномочен издавать юридически обязательные решения, которые в зависимости от вопроса требуют одобрения всеми или большинством его членов.

Наднациональность в различных формах проявляется и в других интеграционных организациях, хотя пока не получила в них столь высокого развития, как в Европейском союзе.

Например, в Южноамериканском общем рынке (МЕРКОСУР) наднациональные черты ограничены в основном первой формой, т. е. правом издавать обязательные для государств-членов решения, которые для вступления в силу нуждаются в одобрении со стороны их представителей в межправительственных органах МЕРКОСУР (Совет общего рынка, Группа общего рынка, Комиссия по торговле). Парламент МЕРКОСУР обладает сегодня только консультативными полномочиями.

В другой интеграционной организации стран Южной Америки — Андском сообществе — феномен наднациональности проявляется в большей степени. С одной стороны, как и в МЕРКОСУР, важнейшие юридически обязательные решения издают его органы, состоящие из представителей государств-членов, — Андский совет министров иностранных дел (на уровне министров иностранных дел) и Комиссия Андского сообщества (на уровне постоянных представителей правительств государств-членов при Андском сообществе).

При принятии решений указанные органы должны руководствоваться ориентирами по различным сферам андской интеграции, которые утверждает высший руководящий орган Андского сообщества — Андский президентский совет на уровне глав государств-членов. Избираемый прямыми выборами граждан Андский парламент, аналогично Парламенту МЕРКОСУР, пока остается в основном консультативным органом.

С другой стороны, в Андском сообществе предусмотрено принятие ряда обязательных для государств-членов решений большинством голосов, в том числе вопреки возражениям тех из них, которые остались в меньшинстве. Такой метод по общему правилу применяется в Комиссии Андского сообщества.

Кроме того, в Андском сообществе разрешается делегировать отдельные задачи постоянно действующему исполнительному органу — Генеральному секретариату Андского сообщества, состоящему из независимых должностных лиц (Генерального секретаря и генеральных директоров), который издает свои акты в форме резолюций.

Наконец, решения и резолюции органов Андского сообщества могут обладать прямым действием, т. е. устанавливать права и обязанности не только для государств-членов, но и непосредственно физических и юридических лиц.

Принятие обязательных решений методом большинства голосов также допускается в органах ведущих интеграционных организаций стран Карибского бассейна — в Совете министров, Совете по финансам и планированию и других специализированных министерских советах Карибского сообщества, в Совете по экономическим вопросам Организации восточнокарибских государств.

Феномен наднациональности получил широкое распространение и на африканском континенте, где наднациональными чертами обладает большинство созданных здесь интеграционных организаций.

Например, согласно Учредительному акту Африканского союза 2000 г., его высший руководящий орган — Конференция на уровне глав государств и правительств или их полномочных представителей, а равно Исполнительный совет на уровне министров или иных представителей правительств государств-членов должны стремиться принимать решения консенсусом. Однако если консенсус не достигнут, то реше-

ние может быть принято с одобрения двух третей государств — членов Африканского союза.

При этом, как указано в ст. 23 Учредительного акта Африканского союза, «любое государство-член, которое не будет соблюдать решения и политику Союза, может быть подвергнуто санкциям, в частности в отношении связей с другими государствами-членами в области транспорта и коммуникаций, и любой другой мере в политической и экономической сферах, определяемой Конференцией».

В еще большей степени наднациональные черты проявляются в интеграционных организациях, действующих в отдельных африканских регионах. Например, система наднациональных институтов Западноафриканского экономического и валютного союза (ЗАЭВС) практически полностью смоделирована по образцу и подобию Европейского союза.

Как и в ЕС, здесь предусмотрено учреждение непосредственно избираемого гражданами Парламента ЗАЭВС, в одобрении которого будет нуждаться издание интеграционного законодательства по некоторым вопросам. В настоящее время главным законодательным институтом Западноафриканского экономического и валютного союза выступает Совет министров ЗАЭВС, который, аналогично Совету ЕС, состоит из представителей государств-членов на министерском уровне. Основным способом принятия решений в Совете министров ЗАЭВС, как и в Совете ЕС, выступает квалифицированное большинство, определяемое здесь как большинство в 2/3 от его числа его членов.

Аналогом Европейской комиссии, которой также могут делегироваться нормотворческие и административные полномочия, в Западноафриканском экономическом и валютном союзе выступает Комиссия ЗАЭВС, а аналогом Европейского совета — Конференция глав государств и правительств — высший руководящий орган данной организации.

Отражением наднациональности интеграционных организаций служит и такое явление, как **интеграционное правосудие — учреждение в рамках интеграционной организации наднациональных органов судебной власти**¹.

Чаще всего речь идет о создании полноценных судов, состоящих из постоянных судей: Суд Европейского союза и Суд Европейской ассоциации свободной торговли, Восточноафриканский суд (суд Восточноафриканского сообщества) и Трибунал Южноафриканского сообщества развития, Карибский суд (суд Карибского сообщества) и Трибунал правосудия Андского сообщества, Центральноамериканский суд (суд Центральноамериканской интеграционной системы) и т. д.

Реже в аналогичных целях создаются квазисудебные юрисдикционные органы, например Постоянный ревизионный трибунал МЕРКОСУР,

¹ Подробнее см.: Интеграционное правосудие в современном мире: основные модели: учеб. пособие / под ред. С. Ю. Кашкина. М.: Норма; Инфра-М, 2014.

членов которого называют арбитрами (в отличие от обычных арбитров, они, как судьи, осуществляют свои полномочия на постоянной основе).

Юрисдикция органов интеграционного правосудия включает в себя рассмотрение правовых споров и других дел, возникающих в ходе функционирования соответствующей интеграционной организации. С исками в подобные органы могут обращаться не только государства-члены и другие органы интеграционной организации, но и непосредственно физические и юридические лица.

Так, Суд Европейского союза рассматривает иски об оспаривании законодательных и других юридически обязательных актов ЕС. Их могут подавать любые субъекты, в том числе физические и юридические лица независимо от гражданства, места жительства или места нахождения. Хотя Россия не входит в ЕС, в практике его Суда неоднократно встречались дела, возбуждаемые по искам российских граждан и юридических лиц¹.

Особую категорию дел в юрисдикции Суда Европейского союза образуют дела, связанные с привлечением к ответственности государств-членов, нарушающих своими действиями или бездействием интеграционное право ЕС. Такие иски в Суд Европейского союза обычно предъявляет независимая от государств-членов Европейская комиссия, одной из функций которой является осуществление надзора за соблюдением права Европейского союза. По итогам рассмотрения подобных исков Суд Европейского союза уполномочен налагать на государства-члены штрафные санкции — штраф и пенью, взыскиваемые в бюджет ЕС.

Важное место в юрисдикции Суда Европейского союза отводится рассмотрению в преюдициальном порядке запросов национальных судебных органов государств — членов ЕС. В ответ на такие запросы Суд Европейского союза дает официальное толкование права ЕС, а также нередко формулирует новые принципы и нормы права (наднациональный судебный прецедент как особый источник права ЕС).

Сходной юрисдикцией, правда, без полномочий налагать на государства-нарушители штрафные санкции, наделены судебные органы ряда неевропейских интеграционных организаций, например Суд Западноафриканского экономического и валютного союза или Трибунал правосудия Андского сообщества.

В некоторых интеграционных организациях наднациональные суды получили право пересматривать в апелляционном или кассационном порядке решения судебных органов государств-членов, т. е. фактически признаны высшей судебной инстанцией по отношению к национальным верховным судам.

¹ См.: Калиниченко П. А. Европейский союз: право и отношения с Россией. М.: Норма, 2012. С. 124–142.

Например, Карибский суд в качестве высшей судебной инстанции уполномочен пересматривать решения судов государств — членов Карибского сообщества по жалобам, подаваемым их гражданами и юридическими лицами (часть III «Апелляционная юрисдикция Суда» Соглашения об учреждении Карибского суда 2001 г.).

Аналогичным полномочием располагает Общий суд правосудия и арбитража, учрежденный в рамках Организации по гармонизации в Африке предпринимательского права. Согласно Договору о гармонизации предпринимательского права в Африке 1993 г., данный суд выступает кассационной инстанцией по всем делам, в которых затрагивается применение изданных в рамках этой организации единообразных актов в области предпринимательского и смежных отраслей права¹.

Помимо органов законодательной, исполнительной и судебной власти общей компетенции, которые уполномочены принимать решения по всем вопросам, отнесенным к ведению интеграционной организации, в рамках интеграционных организаций могут создаваться **специализированные наднациональные органы, т. е. органы специальной компетенции**.

Речь идет об органах, которые наделяются полномочиями принимать обязательные решения по определенному кругу вопросов общественной жизни. Наиболее ярким примером таких органов служат наднациональные центральные банки, созданные в интеграционных организациях, государства-члены которых перешли на единую валюту.

Как уже отмечалось выше², в качестве наднациональных центральных банков сегодня функционируют Европейский центральный банк, управляющий единой валютой ЕС евро, Центральный банк западноафриканских государств, управляющий единой валютой Западноафриканского экономического и валютного союза (ЗАЭВС) под названием «франк Африканского финансового сообщества», Банк центральноафриканских государств, управляющий единой валютой Центральноафриканского экономического и валютного сообщества (СЕМАК) под названием «франк финансового сотрудничества в Центральной Африке», и Восточнокарибский центральный банк, управляющий единой валютой Организации восточнокарибских государств «восточнокарибский доллар».

В Западноафриканском экономическом и валютном союзе, а равно в Центральноафриканском экономическом и валютном сообществе дополнительно образованы специализированные органы банковского надзора — банковские комиссии, осуществляющие наднациональный контроль за деятельностью коммерческих банков и других кредитных организаций (Банковская комиссия ЗАЭВС и Банковская комиссия

¹ Об Организации по гармонизации предпринимательского права в Африке и принимаемых в ее рамках единообразных актах см. § 4 гл. V.

² См. § 1 гл. II.

СЕМАК). В Западноафриканском экономическом и валютном союзе аналогичный наднациональный орган создан и для надзора за рынком ценных бумаг — Региональный совет по публичным сбережениям и финансовым рынкам ЗАЭВС.

В Восточноафриканском сообществе в целях осуществления наднационального контроля за соблюдением единых правил конкуренции на его общем рынке образован специализированный орган под названием «Восточноафриканское ведомство по конкуренции». В соответствии с учредившим данное ведомство Законом Восточноафриканского сообщества о конкуренции 2006 г. оно уполномочено принимать юридически обязательные резолюции и решения как для государств-членов, так и непосредственно для хозяйствующих субъектов, включая решения о наложении на предприятия штрафных санкций¹.

Правом налагать административные наказания, в том числе штрафы, а равно правом выдавать авиационные лицензии, сертификаты и другие разрешения также надделено специализированное ведомство по управлению гражданской авиацией, учрежденное в Организации восточнокарибских государств, — Восточнокарибское ведомство по гражданской авиации (Соглашение об учреждении Восточнокарибского ведомства по гражданской авиации 2003 г.).

В свою очередь, Договором об учреждении Карибского сообщества, включая единый рынок и единую экономику КАРИКОМ 1973 г. (в редакции 2001 г.), предусмотрено учреждение наднациональной «Комиссии по конкуренции», полномочия которой сходны с полномочиями Восточноафриканского ведомства по конкуренции.

Особой разновидностью специализированных наднациональных органов выступают наднациональные суды по правам человека — органы правосудия, задачей которых является вынесение юридических обязательных решений по жалобам на государства, нарушающим основные права личности.

Прообразом наднационального суда по правам человека, в который впервые в истории получили возможность непосредственно обращаться граждане с жалобами на государства, стал Центральноамериканский суд, созданный в 1907 г. и просуществовавший до 1918 г.² Данный суд, однако, не являлся специализированным судебным органом по правам человека, поскольку также был уполномочен разрешать межгосударственные конфликты, в том числе прямо не связанные с нарушением прав граждан центральноамериканских государств.

¹ О законах Восточноафриканского сообщества как разновидности актов интеграционных организаций см. § 4 настоящей главы.

² Учредителями и участниками Центральноамериканского суда являлись пять стран Центральной Америки: Гватемала, Гондурас, Коста-Рика, Никарагуа и Сальвадор.

В конце XX в. Центральноамериканский суд был воссоздан (Статут Центральноамериканского суда 1992 г., вступивший в силу в 1994 г.)¹. Современный Центральноамериканский суд выступает уже в новом качестве — в качестве суда общей юрисдикции Центральноамериканской интеграционной системы. Кроме того, он выступает в качестве международного суда (разрешает споры между государствами Центральной Америки, исходя из норм международного публичного права), а также обладает некоторыми уникальными полномочиями, делающими его похожим на наднациональный конституционный суд, в частности полномочиями разрешать споры между ветвями и органами власти, возникающие внутри отдельных центральноамериканских государств, и полномочиями рассматривать жалобы на неисполнение решений их национальных судов.

Первый специализированный наднациональный суд именно по правам человека был образован на европейском континенте после Второй мировой войны — Европейский суд по правам человека, созданный в рамках Совета Европы в соответствии с Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ЕКПЧ). Юрисдикция этого суда распространяется на все государства — члены Совета Европы, участвующие в ЕКПЧ, включая Россию.

Постановления Европейского суда по правам человека являются обязательными для государств, в том числе в части «справедливой компенсации», которую Суд может предписать государству-нарушителю выплатить пострадавшей стороне (ст. 41 «Справедливая компенсация», ст. 46 «Обязательная сила и исполнение постановлений» ЕКПЧ).

Тем самым, как отмечают европейские правоведа, Европейский суд по правам человека осуществляет «наднациональный контроль за применением ЕКПЧ и дополнительных протоколов к ней»², причем может делать это не только по обращениям государств-членов, но и непосредственно по жалобам физических лиц и их объединений, которые подаются в этот наднациональный суд после исчерпания пострадавшим лицом внутригосударственных средств правовой защиты (ст. 34 «Индивидуальные жалобы», ст. 35 «Условия приемлемости» ЕКПЧ).

По примеру Европейского суда по правам человека специализированный наднациональный суд позднее был образован в западном полушарии — Межамериканский суд по правам человека, действующий

¹ См.: Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia // Corte Centroamericana de Justicia. Regimen Juridico. Segunda Edicion. Managua: Centroamerica, 2007. P. 27–48. Издание доступно на интернет-портале Центральноамериканского суда по адресу: <http://portal.ccej.org.ni>.

² См.: *Marguenaud J.-P.* La Cour européenne des droits de l'homme. Paris: Dalloz, 2012. P. 11.

ший на основании Американской конвенции о правах человека 1969 г. (АКПЧ)¹.

Как и Европейский суд по правам человека, его американский аналог осуществляет наднациональный контроль за соблюдением Американской конвенции по правам человека. В случае если он констатирует факт нарушения данной конвенции, то «предписывает» государству устранить допущенное нарушение и, при необходимости, выплатить пострадавшим лицам «справедливую компенсацию» (ст. 63 АКПЧ).

Вместе с тем, в отличие от Европейского суда по правам человека, граждане и их объединения не имеют права непосредственного доступа к Межамериканскому суду по правам человека. Их обращения в форме петиций, а равно обращения в форме жалоб от государств-участников сначала рассматривает другой орган в составе независимых экспертов — Межамериканская комиссия по правам человека. Если Межамериканская комиссия не добилась устранения нарушения в добровольном порядке, то она или заинтересованное государство может передать дело в Межамериканский суд (ст. 61 АКПЧ)².

Уже в новом, XXI в. специализированный наднациональный суд по правам человека приступил к работе на африканском континенте — Африканский суд по правам человека и народов, учрежденный в соответствии с Протоколом к Африканской хартии прав человека и народов в отношении создания Африканского суда по правам человека и народов 1998 г. (вступил в силу в 2004 г.)³.

Как и в случае Межамериканского суда по правам человека, Африканский суд по правам человека и народов по общему правилу уполномочен выносить обязательные решения по жалобам, передаваемым ему государствами или независимой Африканской комиссией по правам человека и народов, в том числе о выплате «справедливой компенсации или предоставлении возмещения» пострадавшей стороне (ст. 27 «Решения Суда» Протокола 1998 г.). Вместе с тем африканские государства посредством специальной декларации могут признать право

¹ Американская конвенция о правах человека была подписана в рамках Организации американских государств (ОАГ) — созданной по инициативе США международной межправительственной организации, которая сама по себе не имеет интеграционного характера и призвана выступать форумом сотрудничества между всеми государствами Западного полушария. Тем не менее США и другое североамериканское государство — Канада — Американскую конвенцию о правах человека не ратифицировали и юрисдикцию Межамериканского суда по правам человека не признают.

² Аналогичная двухступенчатая модель подачи жалоб до 1998 г. предусматривалась и в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейская комиссия по правам человека и Европейский суд по правам человека).

³ К началу 2017 г. Протокол ратифицировали 29 стран, т. е. примерно половина от общего числа африканских государств. См.: La Cour africaine en bref // www.african-court.org/fr.

своих граждан и неправительственных организаций непосредственно подавать жалобы в Африканский суд по правам человека и народов¹.

В дальнейшем специализированный суд по правам человека в Африке, вероятно, прекратит свое существование, точнее, будет объединен с Судом Африканского союза в единый интеграционный суд общей юрисдикции — Африканский суд правосудия и прав человека (Протокол о создании Африканского суда правосудия и прав человека 2008 г.)².

В соответствии с Протоколом о создании Африканского суда правосудия и прав человека последний будет рассматривать дела в рамках двух секций — Секции по правам человека (дела, входившие в юрисдикцию Африканского суда по правам человека и народов) и Секции по общим делам (остальные дела, возникающие в связи с функционированием Африканского союза)³.

Феномен наднациональности интеграционных организаций постепенно получает все большее развитие и на постсоветском пространстве. Данная тенденция, однако, взяла верх не сразу.

В первые годы после распада СССР возникшие на его месте независимые государства категорически отказывались создавать какие-либо новые наднациональные структуры. В этой связи в первой статье Устава Содружества Независимых Государств 1993 г. они зафиксировали положение о том, что СНГ «не обладает наднациональными полномочиями».

Жизнь тем не менее показала, что эффективное развитие интеграции на постсоветском пространстве невозможно без использования наднациональных механизмов. Как следствие одним из первых совместных мероприятий России, Беларуси и Казахстана по созданию между ними не декларативного, а реального Таможенного союза стало учреждение в 2007 г. наднационального регулирующего органа — Комиссии Таможенного союза, важнейшим принципом деятельности которой была объявлена «постепенная передача Комиссии части полномочий государственных органов Сторон» (ст. 1 Договора о Комиссии Таможенного союза 2007 г.).

Переход от Таможенного союза к еще более высокой форме интеграции России, Беларуси и Казахстана — Единому экономическому пространству — послужил предпосылкой для преобразования Комиссии Таможенного союза в наднациональный орган, наделенный полно-

¹ К началу 2016 г. такие декларации представили шесть стран: Буркина-Фасо, Гана, Кот д'Ивуар, Малави, Руанда и Танзания. См.: La Cour africaine en bref // www.african-court.org/fr.

² См.: Atangana Amougou J.-L. Multiplication des juridictions internationales et sécurité juridique en Afrique // La concurrence des organisations regionales en Afrique. *Sous la direction de M. Fau-Nougaret*. Paris: L'Harmattan, 2012. P. 139.

³ К началу 2016 г. Протокол 2008 г. еще не вступил в силу, и Африканский суд по правам человека и народов продолжал функционировать как самостоятельный судебный орган.

мочиями не только в таможенных вопросах, но и в экономической сфере в целом.

В результате в 2011 г. была создана, а в 2012 г. приступила к работе Евразийская экономическая комиссия, которая сегодня является «постоянно действующим регулирующим органом» Евразийского экономического союза (ст. 18 Договора о ЕАЭС «Комиссия»).

В отличие от бывшей Комиссии Таможенного союза, которая состояла из представителей государств, Евразийская экономическая комиссия работает и принимает юридически обязательные решения на двух уровнях — на уровне «Совета Комиссии» в составе заместителей глав правительств государств — членов ЕАЭС и на уровне «Коллегии Комиссии» в составе независимых должностных лиц, имеющих ранг наднационального министра (министр по основным направлениям интеграции и макроэкономике, министр по торговле Евразийской экономической комиссии и т. д.).

В целях разрешения споров и других юридических коллизий, возникающих в процессе функционирования ЕАЭС, в нем функционирует постоянно действующий наднациональный судебный орган — Суд Евразийского экономического союза.

Органами общеполитического руководства ЕАЭС выступают Высший Евразийский экономический совет — на уровне глав государств (президентов) государств-членов и Евразийский межправительственный совет — на уровне глав правительств государств-членов.

Как и в других интеграционных организациях, в Евразийском экономическом союзе возможно появление наднациональных органов специальной компетенции. В частности, на 2025 г. — после завершения гармонизации законодательства государств-членов ЕАЭС о банках, страховании и ценных бумагах — запланировано создание «наднационального органа по регулированию финансового рынка» (ст. 103 Договора о ЕАЭС «Переходные положения в отношении раздела XVI»).

В целом Евразийский экономический союз, как отмечал Президент России, призван выступать в качестве «мощного наднационального объединения, способного стать одним из полюсов современного мира»¹. В свою очередь, в Декларации о Евразийской экономической интеграции, утвержденной президентами России, Беларуси и Казахстана 18 ноября 2011 г. и положенной в основу Договора о ЕАЭС 2014 г., подчеркивается, что одним из магистральных направлений формирования Евразийского экономического союза должно стать «совершенствование и развитие наднациональных институтов».

¹ См.: Путин В. В. Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня // Известия. 2011. 4 окт. № 183 (28444). С. 5. Подробнее см. § 3 гл. II.

§ 4. Акты интеграционных организаций

В ходе своей деятельности интеграционные организации принимают многочисленные акты, с помощью которых они регулируют и направляют интеграционные процессы между своими государствами-членами.

Как и традиционные международные межправительственные организации сотрудничества суверенных государств, любая интеграционная организация может издавать акты рекомендательного характера: рекомендации, заключения, декларации, программы и т. п. Роль рекомендательных актов для развития интеграции, однако, является ограниченной: государства могут их не соблюдать, а за невыполнение содержащихся в них предложений не наступает юридической ответственности.

Ключевое значение для развития международной интеграции имеет наделение интеграционной организации полномочиями издавать юридически обязательные, в том числе нормативные правовые, акты, предписания которых подлежат исполнению как государствами-членами, так и в ряде случаев непосредственно гражданами (акты прямого действия).

Как отмечалось в предыдущем параграфе, наличие таких полномочий является проявлением наднациональности интеграционной организации, т. е. превращения ее в надгосударственную организацию публичной власти.

Поскольку международная интеграция способна развиваться в разнообразных сферах общественной жизни, *акты интеграционных организаций по своему предмету могут регулировать различные виды общественных отношений, содержать нормы разных отраслей права*, например:

Декрет № 3 Высшего государственного совета Союзного государства России и Беларуси от 3 марта 2015 г. «О Порядке формирования и исполнения бюджета Союзного государства»;

«Единые санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования к товарам, подлежащим санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю)», утвержденные Решением № 299 Комиссии Таможенного союза России, Беларуси и Казахстана (ныне Евразийская экономическая комиссия) от 28 мая 2010 г. «О применении санитарных мер в Таможенном союзе»;

Директива № 2004/38/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского союза от 29 апреля 2004 г. «О праве граждан Союза и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств-членов»;

Регламент № 2/2008 Совета министров Центральноафриканского экономического и валютного сообщества СЕМАК от 19 декабря 2008 г. «О гармонизации правил и политики регулирования электронных коммуникаций в государствах — членах СЕМАК»;

«Закон Восточноафриканского сообщества о конкуренции 2006 г.» № 2, принятый Восточноафриканской законодательной ассамблеей (законодательным органом Восточноафриканского сообщества);

«Технический регламент МЕРКОСУР о дополнительной информации в отношении продуктов питания (сведения о пищевых свойствах)», утвержденный Резолюцией № 01/12 Группы общего рынка МЕРКОСУР от 19 апреля 2012 г.;

«Ориентиры общей внешней политики», утвержденные Решением № 458 Андского совета министров иностранных дел (Совета министров иностранных дел Андского сообщества) от 25 мая 1999 г. и т. д.

Приведенные примеры показывают, что акты интеграционных организаций не только различаются по своему предмету и содержанию, но и издаются в неодинаковых формах и под разными названиями: декрет, решение, директива, регламент и т. д.

В каждой интеграционной организации используется своя собственная система издаваемых ее органами актов, которая может иметь простой или сложный (комплексный) характер.

Простая система включает только один вид юридически обязательных актов интеграционной организации. Такая система применяется, например, в Карибском сообществе (КАРИКОМ).

Юридически обязательные акты КАРИКОМ носят название «решения». В зависимости от вопроса полномочиями по их принятию наделяются, во-первых, Конференция глав правительств — высший руководящий орган КАРИКОМ, во-вторых, Совет министров — второй по значимости руководящий орган на уровне министров государств-членов, которым специально поручено заниматься карибской интеграцией, в-третьих, специализированные министерские советы на уровне отраслевых министров — Совет по финансам и планированию, Совет по торговле и экономическому развитию, Совет по иностранным делам и отношениям в рамках Сообщества, Совет по гуманитарному и социальному развитию.

В подавляющем большинстве интеграционных организаций, обладающих наднациональным характером, система юридически обязательных актов имеет сложный (комплексный) характер, т. е. включает в себя несколько видов актов. Для построения такой системы могут использоваться два критерия — органический и формально-юридический¹.

Органический критерий предполагает, что акты интеграционной организации издаются в разных формах в зависимости от принимающего их органа.

Органический критерий наибольшее распространение получил в интеграционных организациях государств Южной Америки — Южноамериканском общем рынке (МЕРКОСУР) и Андском сообществе. Так, система юридически обязательных актов МЕРКОСУР складывается из трех видов документов:

¹ См.: *Susani N. Le règlement des différends dans le MERCOSUR. Un système de droit international pour une organisation d'intégration.* Paris: L'Harmattan, 2008. P. 140.

- «решения Совета общего рынка» — акты высшего руководящего органа МЕРКОСУР, который включает министров иностранных дел и министров экономики государств-членов; не реже одного раза в год он должен собираться на уровне президентов соответствующих государств;
- «резолуции Группы общего рынка» — акты исполнительного органа МЕРКОСУР в составе полномочных представителей экономических ведомств государств-членов;
- «директивы Комиссии МЕРКОСУР по торговле» — акты органа специальной компетенции под руководством министров иностранных дел государств-членов, ответственного за разработку и реализацию общей торговой политики по отношению к третьим странам (странам, не входящим в МЕРКОСУР).

Все упомянутые акты имеют юридически обязательную силу для государств-членов и подлежат трансформации в их внутреннее законодательств в предусмотренный соответствующим актом срок. Иерархии между актами МЕРКОСУР не проводится, хотя, в принципе, акт, принятый более высоким по рангу органом, должен в случае противоречия иметь приоритет перед актами, которые исходят от нижестоящих инстанций¹.

В Андском сообществе юридически обязательные акты в форме «решений» издают его руководящие органы, состоящие из членов или полномочных представителей правительств государств-членов — Андский совет министров иностранных дел (на уровне министров иностранных дел государств-членов) и Комиссия Андского сообщества (на уровне других полномочных представителей национальных правительств).

В свою очередь, постоянно действующий исполнительный орган Андского сообщества, состоящий из независимых должностных лиц, — Генеральный секретариат Андского сообщества — принимает акты в форме «резолуций».

Акты Андского сообщества, как уже отмечалось в предыдущем параграфе, не только обладают обязательной силой для государств-членов, но и способны иметь прямое действие для их граждан и юридических лиц.

Другим подходом к систематизации юридически обязательных, а равно рекомендательных актов интеграционных организаций является осуществление ее на базе юридического критерия.

Юридический критерий предполагает, что акты интеграционной организации издаются в разных формах в зависимости от их юридических свойств².

¹ См.: *Kasmi J.* Le système de règlement de différends du MERCOSUR: le rôle du «juge mercosurien» dans le processus d'intégration régionale // Regards croisés sur les intégrations régionales: Europe, Amérique, Afrique. Bruxelles: Bruylant, 2010. P. 102.

² См.: *Susani N.* Le règlement des différends dans le MERCOSUR. Un système de droit international pour une organisation d'intégration. Paris: L'Harmattan, 2008. P. 140.

Если рассмотренный выше органический критерий является «визитной карточкой» интеграционных организаций стран Западного полушария, то юридический критерий является доминирующим в Восточном полушарии, в том числе в Европейском союзе и в Евразийском экономическом союзе.

В соответствии с учредительными документами ЕС его институты (руководящие органы) могут издавать акты в пяти формах, из которых три являются юридически обязательными, а две другие — рекомендательными:

- «регламенты» — нормативные правовые акты, которые в полном объеме являются обязательными и обладают прямым действием на территории государств — членов ЕС;
- «директивы» — нормативные правовые акты, которые также являются обязательными, но подлежат трансформации во внутреннее законодательство государств-членов в установленный срок (своеобразные основы законодательства ЕС);
- «решения» — юридически обязательные акты, которые могут иметь как нормативный, так и индивидуальный характер и обычно используются в качестве инструмента текущей политики или осуществления административных функций (решения Европейской комиссии о наложении штрафов на предприятия, нарушающие антимонопольное законодательство ЕС, решения Совета Европейского союза по вопросам общей внешней политики и политики безопасности ЕС и т. д.);
- «рекомендации» — акты, не имеющие обязательной силы, посредством которых выдвигаются предложения в адрес государств-членов и частных лиц;
- «заклучения» — официальные позиции институтов ЕС по конкретным вопросам, которые также не являются обязательными.

Юридически обязательные и рекомендательные акты ЕС в вышеперечисленных формах, в принципе, могут издавать любые институты ЕС — Европейский парламент, Европейский совет, Совет Европейского союза, Европейская комиссия, Суд Европейского союза, Европейский центральный банк, Счетная палата, хотя некоторым институтам разрешено делать это только в отдельных из форм. Например, Европейский центральный банк не издает директив, а Европейский совет, заседающий на уровне высших должностных лиц государств-членов и ЕС, может принимать юридически обязательные акты только в форме решений.

Построенная по юридическому критерию система актов Европейского союза послужила моделью для аналогичных систем в интеграционных организациях стран Африки. Например, в Западноафриканском экономическом и валютном союзе она практически идентична ЕС: «регламенты», «директивы», «решения», «рекомендации» и «заклучения».

Учредительный документ интеграционной организации стран Центральной Африки — Договор о Центральноафриканском экономическом и валютном сообществе (СЕМАК) 2008 г. — посвящает ее актам специальный отдел (отдел 1 «Правовые акты Сообщества» главы III «О правовых актах и контроле деятельности Сообщества»).

Особенностью системы актов СЕМАК является включение в нее наряду с «регламентами», «директивами», «решениями», юридически необязательными «рекомендациями» и «заклЮчениями» также «рамочных регламентов». В отличие от обычных регламентов СЕМАК, которые, как и регламенты ЕС, являются обязательными в полном объеме и подлежат прямому применению во всех государствах-членах, рамочные регламенты СЕМАК «подлежат прямому применению только в отношении отдельных их элементов» (другие элементы, соответственно, должны инкорпорироваться в национальное законодательство).

В Евразийском экономическом союзе предусмотрено издание его органами трех видов актов, из которых один может считаться основным, два других — вспомогательными.

Основным видом актов органов ЕАЭС является «решение», официально определяемое в учредительном договоре как акт, «содержащий положения нормативно-правового характера» (ст. 2 Договора о ЕАЭС «Определения»).

Наибольшее количество решений в ЕАЭС принимает его постоянно действующий регулирующий орган — Евразийская экономическая комиссия. При этом, с учетом двухуровневой структуры Комиссии, эти акты могут исходить от обоих ее структурных подразделений:

- «решения Совета Евразийской экономической комиссии» на уровне заместителей глав правительств государств-членов (по ключевым вопросам, зарезервированным за данным подразделением);
- «решения Коллегии Евразийской экономической комиссии» (по остальным вопросам).

Независимо от того, на уровне какого подразделения приняты решения Комиссии, все они выступают как акты, «обязательные для государств-членов», и, кроме того, «подлежат непосредственному применению» на их территориях, т. е. обладают прямым действием для граждан и юридических лиц (п. 13 Положения о Евразийской экономической комиссии — Приложение № 1 к Договору о ЕАЭС).

В форме решений Евразийская экономическая комиссия также может издавать акты индивидуально-правового характера, например о наложении штрафов на хозяйствующие субъекты за нарушение общих правил конкуренции (раздел IV «Штрафные санкции за нарушение общих правил конкуренции на трансграничных рынках» Протокола об общих принципах и правилах конкуренции — Приложение № 19 к Договору о ЕАЭС).

Наиболее важные решения по вопросам стратегии, направления и перспектив развития интеграции, реализации целей ЕАЭС принимают его органы политического руководства:

- «решения Высшего Евразийского экономического совета» на уровне глав государств (ключевые решения);
- «решения Евразийского межправительственного совета» на уровне глав правительств (иные решения).
- Все вышеупомянутые решения признаются источниками права ЕАЭС, и в зависимости от органа, их издавшего, между ними установлена иерархия по юридической силе:
- решения Высшего Евразийского экономического совета имеют приоритет над решениями Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии;
- решения Евразийского межправительственного совета имеют приоритет над решениями Евразийской межправительственной комиссии (ст. 6 Договора о ЕАЭС «Право Союза»).

Вспомогательное значение в деятельности и правовой системе ЕАЭС имеют такие акты, как «распоряжение» и «рекомендация».

В отличие от решения, распоряжение не направлено на создание новых норм права, а имеет «организационно-распорядительный характер», т. е. связано с текущим функционированием органов ЕАЭС (ст. 2 Договора о ЕАЭС «Определения»). Как и решения, акты в форме распоряжения могут принимать разные органы ЕАЭС: «распоряжения Высшего Евразийского экономического совета», «распоряжения Евразийского межправительственного совета», «распоряжения Совета Евразийской экономической комиссии», «распоряжения Коллегии Евразийской экономической комиссии».

Рекомендация является актом, не имеющим обязательного характера. По этой причине она не считается источником права ЕАЭС. Среди органов ЕАЭС рекомендации издает только Евразийская экономическая комиссия.

Сходная с ЕАЭС система актов используется в интеграционной организации Бельгии, Нидерландов и Люксембурга — Союзе Бенилюкс, с той разницей, что эти акты издает только один его высший руководящий орган — Комитет министров из представителей правительств государств-членов на министерском уровне:

- «решения», являющиеся обязательными для всех государств — членов Бенилюкс;
- «директивы», адресуемые нижестоящим органам Бенилюкс (аналог распоряжений ЕАЭС);
- «рекомендации», не обладающие обязательной силой.

При построении системы актов интеграционных организаций организационный и юридический критерии могут применяться не только самостоятельно, но и совместно друг с другом.

Например, в Европейском союзе юридический и организационный критерии совместно используются в отношении актов Европейского цент-

рального банка (ЕЦБ). С одной стороны, Европейский центральный банк, как и другие институты ЕС, издает регламенты, рекомендации и решения (принятие директив Европейским центральным банком, как уже отмечалось, не предусмотрено).

С другой стороны, учредительные документы ЕС и прилагаемый к ним Устав Европейской системы центральных банков и Европейского центрального банка предусматривают особые формы актов этого института, посредством которых он направляет обязательные указания подчиненным ему центральным банкам государств зоны евро — «ориентиры» и «инструкции» ЕЦБ. Ориентиры издает Совет управляющих — высший руководящий орган в структуре ЕЦБ, автором инструкций выступает Дирекция — орган текущего управления в структуре ЕЦБ.

В Западноафриканском экономическом и валютном союзе, а равно в Центральноафриканском экономическом и валютном сообществе особые виды актов в форме «циркуляров» и «инструкций» принимают, во-первых, наднациональные центральные банки, во-вторых, действующие в этих организациях специализированные органы банковского надзора (банковские комиссии), а также специализированный орган Западноафриканского экономического и финансового союза по надзору за рынком ценных бумаг (Региональный совет по публичным сбережениям и финансовым рынкам).

В данных организациях, кроме того, предусмотрена особая форма для юридически обязательных актов, издаваемых их высшими руководящими органами на уровне глав государств, — «дополнительные акты», т. е. акты, принимаемые в дополнение к учредительному договору соответствующей организации.

Например, согласно учредительному договору Центральноафриканского экономического и валютного сообщества (СЕМАК), дополнительные акты принимает его Конференция глав государств. Подобные акты прилагаются к учредительному договору СЕМАК и «дополняют, но изменяют его». Соблюдение дополнительных актов — обязанность остальных органов СЕМАК, а равно органов власти всех государств — членов этой интеграционной организации.

В особых формах издаются и юридически обязательные акты органов интеграционного правосудия, в том числе исходящие от специализированных судов по правам человека. Как и акты национальных и международных судов, они обычно называются «решения» или «постановления»: решения Суда Европейского союза или Суда Евразийского экономического союза, постановления Европейского суда по правам человека, решения Восточноафриканского суда и т. д.¹

¹ Применительно к судебным актам термины «решение» и «постановление» могут выступать в качестве синонимов. Например, английское слово *judgement* или французское слово *arrêt* способно переводиться на русский язык и как «судебное решение», и как «судебное постановление».

Особого упоминания заслуживают интеграционные организации, в которых предусмотрено издание *законодательных актов в государственно-правовом смысле, т. е. актов, в разработке которых участвует орган народного представительства, прямо или косвенно избираемый гражданами*¹.

На постсоветском пространстве издание законодательных актов в форме «законов» прямого действия, а также «основ законодательства» планируется в Союзном государстве России и Беларуси (раздел VI «Акты Союзного государства» Договора о создании Союзного государства 1999 г.). Реализация этих планов, однако, станет возможной лишь после создания Парламента Союзного государства.

В настоящее время юридически обязательные акты Союзного государства издаются в основном в форме нормативных «декретов» прямого действия, принимаемых Высшим государственным советом на уровне президентов России и Беларуси, и «постановлений», которые являются обязательными во всех своих частях для того государства, физического или юридического лица, которому они адресованы (постановления обычно принимает Совет министров, включающий Государственного секретаря Союзного государства, председателей и других уполномоченных членов правительств России и Беларуси).

В Европейском союзе категория «законодательных актов» существует уже сегодня. В этом качестве учредительные документы ЕС признают юридически обязательные акты, которые издают представительные институты ЕС, осуществляющие совместно «законодательную функцию» на европейском уровне, — Европейский парламент, представляющий всех граждан ЕС и избираемый их всеобщим прямым голосованием, и Совет Европейского союза, состоящий из представителей правительств государств — членов ЕС на министерском уровне.

В то же время неоднократные попытки ввести в правовую систему ЕС термин «закон» потерпели неудачу (последний раз такая попытка предпринималась при подготовке в 2004 г. проекта Конституции ЕС, которая предусматривала два вида законов Европейского союза — «европейские законы» прямого действия и «европейские рамочные законы», т. е. основы законодательства)².

¹ Законодательные акты интеграционных организаций следует отличать от так называемых модельных законов. Модельные законы разрабатываются в различных организациях как интеграционного, так и неинтеграционного характера, в качестве актов добровольного применения, не имеющих юридически обязательной силы для государств-членов, т. е. на деле являются рекомендациями, а не подлинными законами.

² Подробнее см.: Конституция Европейского союза с комментарием / под ред. С. Ю. Кашкина. М.: Инфра-М, 2005.

Поэтому законодательные акты Европейского парламента и Совета Европейского союза, как и юридически обязательные акты других институтов ЕС, принимаются сегодня в формах регламентов, директив и решений. Их законодательный или незаконодательный характер определяется статусом институтов, принявших конкретный документ. Например, Визовый кодекс ЕС, утвержденный регламентом Европейского парламента и Совета Европейского союза, — это законодательный акт, а регламенты Европейского центрального банка по вопросам единой денежной политики ЕС — это незаконодательные акты.

За пределами Европы издание законодательных актов в настоящее время практикуется в Восточноафриканском сообществе. Поскольку большинство членов этой интеграционной организации в прошлом являлись колониями Великобритании и впитали в себя английские правовые традиции, соответствующие документы обозначаются здесь термином «акт», который в данном случае равнозначен термину «закон» (законы Великобритании официально называются актами парламента).

В Восточноафриканском сообществе отсутствует непосредственно избираемый гражданами парламента. Поэтому интеграционные законы принимает здесь Восточноафриканская законодательная ассамблея — надгосударственный представительный орган, формируемый на паритетной основе из парламентариев государств-членов (по девять депутатов от каждого национального парламента).

Разработанный и принятый Восточноафриканской законодательной ассамблеей законопроект, называемый по английской традиции «билль», направляется на подпись президентам государств — членов Восточноафриканского сообщества и после подписания всеми главами государств вступает в силу.

Примерами законов Восточноафриканского сообщества являются: вышеупомянутый Закон Восточноафриканского сообщества о конкуренции 2006 г., регулирующий также вопросы защиты прав потребителей; Закон Восточноафриканского сообщества о стандартизации, обеспечении качества, метрологии и тестировании 2006 г.; Закон Восточноафриканского сообщества о таможенном управлении 2004 г.; Закон о символах Восточноафриканского сообщества 2004 г. и др.

Следуя стандартам юридической техники, заимствованным из Великобритании, законы Восточноафриканского экономического сообщества имеют два наименования — краткое и полное, например: «Закон Восточноафриканского сообщества о конкуренции 2006 г.»¹ (краткое наименование) и «Закон Сообщества о содействии и защите справедливой конкуренции в Сообществе, об обеспечении

¹ Англ. East African Competition Act, 2006.

благополучия потребителей, об учреждении Восточноафриканского ведомства по конкуренции и о связанных с этим вопросах»¹ (полное наименование).

Сходная система законодательных актов предусмотрена учредительным договором Организации восточнокарибских государств, также включающей в свой состав бывшие английские колонии, — законы (акты) Организации восточнокарибских государств по вопросам, переданным государствами-членами в ее «законодательную компетенцию»².

Правом издания законов от имени Организации восточнокарибских государств наделен ее Руководящий орган на уровне глав правительств государств-членов³ после предварительного рассмотрения законопроектов в Ассамблее Организации, включающей представителей национальных парламентов государств-членов.

Законы Организации восточнокарибских государств также могут уполномочивать ее Совет министров на уровне компетентных министров государств-членов, назначенных главами правительств, издавать «регламенты» Организации, которые выступают здесь формой подзаконных актов.

§ 5. Интеграционные организации и государственный суверенитет

Возникновение интеграционных организаций, особенно тех, которым государства делегируют законодательные, исполнительные, судебные или иные властные полномочия, ставит вопрос о том, не влечет ли за собой подобная уступка суверенных прав наднациональным инстанциям отказ государств от части своего суверенитета, т. е. верховенства государственной власти внутри страны и ее независимости в международных отношениях.

В учредительных документах некоторых интеграционных организаций на этот вопрос дается положительный ответ. Например, в преамбуле одного из учредительных документов Центральноафриканского экономического и валютного сообщества (СЕМАК) — Конвенции, регулирующей центральноафриканский экономический союз 2008 г., — государства-участники прямо провозгласили свою убежденность в том, что их взаимная интеграция «требует частичного и поступательного объ-

¹ Англ. Act of the Community to promote and protect fair competition in the Community, to provide for consumer welfare, to establish the East African Competition Authority and for related matters.

² Англ. Legislative competence. О содержании и видах «законодательной компетенции» Организации восточнокарибских государств см. § 2 гл. II.

³ В данном случае «Руководящий орган» — это официальное название (англ. Authority).

единения их национального суверенитета в пользу Сообщества в рамках коллективной политической воли»¹.

Практически в идентичной формулировке постулат об объединении суверенитетов воспроизведен в Договоре об учреждении Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) 1993 г.:

«Мы, главы государств и правительств государств — членов Экономического сообщества западноафриканских государств <...>

Убежденные в том, что интеграция государств-членов в жизнеспособное региональное Сообщество может требовать частичного и поступательного объединения их национального суверенитета в пользу Сообщества в рамках коллективной политической воли».

Концепции «слияния», «совместного осуществления» суверенитетов или даже полного отказа от самого принципа государственного суверенитета также получили широкое распространение в Европе в связи с усилением наднациональных черт Европейского союза. Например, как признавал в своей книге «Соединенные Штаты Европы» премьер-министр Бельгии, затем лидер одной из фракций в Европейском парламенте Г. Верховстадт, «никогда еще столько стран добровольно не уступали часть своего суверенитета ради мира и процветания»².

На самом деле приведенные выше утверждения, даже зафиксированные в официальных документах, содержат в себе юридическую неточность. Ни одна из существующих ныне интеграционных организаций не является государством, поэтому не может сама по себе быть обладателем государственного суверенитета или части суверенитета.

Вступая в состав интеграционных организаций и наделяя их наднациональными чертами, государства-члены делегируют им не суверенитет, а отдельные полномочия государственной власти (суверенные права). В этой связи можно говорить о добровольном ограничении суверенных прав в интересах развития международной интеграции, но не об уступке самого суверенитета или о его разделении с интеграционной организацией.

Делегирование суверенных прав в пользу интеграционной организации имеет, во-первых, *добровольный характер*, т. е. происходит по воле конституционных органов власти государства или непосредственно по воле его граждан (например, почти во всех странах, вступавших в Европейский союз, вопрос об этом выносился на всенародный референдум).

¹ Полностью данное положение преамбулы сформулировано следующим образом: «Убежденные в том, что интеграция государств-членов в Экономическое и валютное сообщество требует частичного и поступательного объединения их национального суверенитета в пользу Сообщества в рамках коллективной политической воли».

² См.: *Verhofstadt G.* Les Etats-Unis d'Europe. Bruxelles: Editions Luc Pire, 2006. P. 13.

Во-вторых, делегирование полномочий обычно производится на *взаимной основе*, т. е. не одно государство делегирует суверенные права другому государству, а все государства-члены вместе и в одинаковом объеме предоставляют полномочия интеграционной организации, которая призвана защищать и продвигать их общие интересы¹.

В-третьих, делегируются более или менее широкие, но все же *только отдельные суверенные права* в пределах, закрепленных государствами-членами в учредительном договоре интеграционной организации. Все остальные суверенные права, соответственно, сохраняются за национальными (государственными) органами.

Наконец, в-четвертых, государство-член имеет право *выйти из состава интеграционной организации* и тем самым вернуть назад суверенные права, ранее переданные на наднациональный уровень. Примером реализации этого права является решение народа Великобритании, принятое на референдуме в 2016 г., выйти из состава ЕС, которое, как ожидается, будет реализовано после переходного периода к 2018 г.

Указанные принципы относятся ко всем интеграционным организациям, которые обладают атрибутами наднациональной публичной власти или могут быть наделены ими в будущем. В ЕС сегодня они прямо зафиксированы в его учредительных документах:

«Настоящим Договором [Договор о Европейском союзе] Высокие Договаривающиеся Стороны учреждают между собой Европейский союз (далее именуемый Союз), которому государства-члены предоставляют компетенцию для достижения своих общих целей»;

«Согласно принципу наделения компетенцией, Союз действует только в пределах компетенции, которую предоставили ему в Договорах [Договор о Европейском союзе и Договор о функционировании Европейского союза] государства-члены для достижения целей, установленных этими Договорами. Любая компетенция, не предоставленная Союзу в Договорах, принадлежит государствам-членам»;

«Любое государство-член в соответствии со своими конституционными правилами может принять решение о выходе из состава Союза».

Аналогичные принципы включены и в учредительный договор ЕАЭС — Договор о Евразийском экономическом союзе 2014 г.:

«Настоящим Договором Стороны учреждают Евразийский экономический союз (далее — Союз, ЕАЭС), в рамках которого обеспечивается... проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики, определенных настоящим Договором и международными договорами в рамках Союза»;

¹ Исключением является интеграция-присоединение как особый вид международной интеграции, при котором некоторые малые страны добровольно подчиняют себя законодательству более крупных держав в Западной Европе и Америке (Монако — Франция, Федеративные Штаты Микронезии — США и др.). Подробнее см. § 5 гл. I.

«Союз наделяется компетенцией в пределах и объемах, установленных настоящим Договором и международными договорами в рамках Союза»;

«Любое государство-член вправе выйти из настоящего Договора... Выход из настоящего Договора автоматически влечет прекращение членства в Союзе и выход из международных договоров в рамках Союза».

Специальные положения об участии в интеграционных организациях, в том числе наднациональных, о допустимости делегирования им суверенных прав в настоящее время закреплены в конституциях многих государств.

В конституциях европейских стран положения о допустимости ограничения государственного суверенитета впервые появились после Второй мировой войны, хотя не были тогда еще напрямую связаны с интеграционными целями. Так, согласно преамбуле Конституции Французской Республики 1946 г., «Франция соглашается на условиях взаимности с ограничениями суверенитета, необходимыми для организации и защиты мира»¹.

В свою очередь, Конституция Итальянской Республики 1947 г. в ст. 11 провозгласила, что эта страна «соглашается на условиях взаимности с другими государствами на ограничение суверенитета, необходимое для порядка, обеспечивающего народам мир и справедливость».

В настоящее время в конституции большинства европейских стран, состоящих в ЕС, включены специальные статьи или целые разделы, посвященные их членству в Европейском союзе, например раздел XV «О Европейском союзе» Конституции Французской Республики 1958 г. или часть В «Европейский союз» раздела первого «Общие положения. Европейский союз» Федерального конституционного закона Австрийской Республики 1920 г.

Посредством этих статей или разделов национальные конституции легализуют ограничение суверенных прав и делегирование части государственной компетенции в пользу наднациональных институтов ЕС. Наиболее последовательно соответствующие положения изложены в конституции крупнейшего государства — члена ЕС: Германии.

Согласно ст. 23 Основного закона Федеративной Республики Германия 1949 г., включенной в него в 1992 г., «для осуществления идеи Объединенной Европы Федеративная Республика Германия участвует в развитии Европейского союза <...> В этих целях Федерация может

¹ Преамбула Конституции 1946 г. (Конституции Четвертой Республики) сохраняет силу по сей день как дополнительная часть действующей Конституции Франции 1958 г. (Конституции Пятой Республики).

передать свои суверенные права посредством издания закона, одобренного бундестагом».

Согласно другой статье Основного закона ФРГ (ст. 79), задачи и полномочия германского центрального банка могут быть переданы Европейскому центральному банку, т. е. наднациональному институту Европейского союза, проводящему единую денежную политику на основе единой валюты ЕС евро.

Как отмечалось выше, конституции некоторых европейских стран, в том числе не состоящих в ЕС, признают возможность их членства в «наднациональных организациях» или «наднациональных сообществах» и обязательность выполнения вытекающих отсюда «наднациональных обязательств» (конституции Бельгии, Испании, Швейцарии)¹.

Специальные положения, предусматривающие возможность и даже необходимость членства в интеграционных организациях с наднациональными чертами, можно встретить и в конституциях стран Африки.

Например, согласно Конституции Республики Кот д'Ивуар 2000 г., эта страна соглашается на создание с другими государствами организаций, предназначенных для «общего управления, координации и свободного сотрудничества». Целями деятельности подобных организаций, в частности, должны служить «гармонизация денежной, экономической и финансовой политики», «учреждение таможенных союзов», «гармонизация внешней политики», «объединение средств, способных обеспечить национальную оборону», «координация транспорта, коммуникаций и телекоммуникаций» и т. д. (ст. 122–123 Конституции Республики Кот д'Ивуар).

Конституция другого африканского государства — Нигер — разрешает не только вступать в ассоциации и сообщества интеграционного характера, но и отказываться в их пользу от государственного суверенитета:

«Республика Нигер может заключать с любым африканским государством соглашения об ассоциации или о сообществе, влекущие полный или частичный отказ от суверенитета² в целях достижения африканского единства» (ст. 133 Конституции Республики Нигер 1999 г.).

Положения об участии в международной интеграции, делегировании государственных полномочий наднациональным организациям, создании в их рамках наднациональных правопорядков, имеющих верховенство над внутригосударственным правом, закрепляются также в конституциях многих американских государств.

Например, согласно конституции крупнейшего латиноамериканского государства — Бразилии, «Федеративная Республика Бразилия

¹ См. § 2 настоящей главы.

² Франц. *abandon partiel ou total de souveraineté*

стремится к экономической, политической, социальной и культурной интеграции народов Латинской Америки с целью формирования латиноамериканского сообщества наций» (ст. 4 Конституции Федеративной Республики Бразилия 1988 г.).

В свою очередь, в разработанную еще в XIX в. конституцию второго по величине государства Южной и Латинской Америки — Аргентины — в 1990-е гг. были включены поправки, которые разрешили ее парламенту «утверждать интеграционные договоры, делегирующие на условиях взаимности и равенства национальную компетенцию и юрисдикцию надгосударственным организациям, которые признают демократический строй и права человека. Принимаемые вследствие этого нормативные акты имеют верховенство по отношению к национальным законам» (п. 24 ст. 75 Конституции Аргентинской нации 1853 г.).

Принятая в 2008 г. конституция еще одного латиноамериканского государства — Эквадор — посвящает его участию в региональных интеграционных процессах специальную главу (глава третья «Латиноамериканская интеграция» раздела VIII «Международные отношения»). Согласно первому предложению этой главы, «интеграция, особенно со странами Латинской Америки и Карибского бассейна, будет являться стратегической целью государства».

Далее указывается, что «во всех интеграционных инстанциях и процессах» Эквадор будет стремиться продвигать «экономическую интеграцию», «производственное, финансовое и денежное единство», формировать с другими странами «общую международную экономическую политику», «усиливать гармонизацию национальных законодательств», способствовать «созданию латиноамериканского и карибского гражданства, свободному передвижению лиц в регионе».

В заключительных положениях рассматриваемой главы Конституция Эквадора особо подчеркивает необходимость «консолидации организаций наднационального характера¹, состоящих из государств Латинской Америки и Карибского бассейна».

Более ранняя по времени принятия Конституция Республики Парагвай 1992 г. легализовала участие этой латиноамериканской страны в интеграционных организациях наднационального характера в лаконичной форме — посредством ст. 145 под названием «О наднациональном правопорядке»², т. е. об интеграционном правопорядке, создаваемом в рамках наднациональных организаций³. Согласно данной статье, «Республика Парагвай на условиях равенства с другими государствами признает наднациональный правопорядок, который гарантирует обе-

¹ Исп. organizaciones de caracter supranacional.

² Исп. Del orden juridico supranacional.

³ О понятии интеграционного правопорядка и его соотношении с международным правом см. § 1–2 следующей главы.

спечение прав человека, мира, справедливости, сотрудничества, а также политическое, социально-экономическое и культурное развитие».

Решения о присоединении к наднациональным правовым порядкам должны приниматься парагвайским парламентом абсолютным большинством голосов депутатов его обеих палат.

Особого упоминания также заслуживает Конституция Сальвадора 1983 г. — латиноамериканского государства, которое расположено в Центральной Америке и является одним из членов Центральноамериканской интеграционной системы.

Конституция Сальвадора в ст. 89 не только предусматривает необходимость «гуманитарной, экономической, социальной и культурной интеграции с американскими республиками и особенно с республиками Центральной Америки», но и возможность создания с этой целью «организаций с наднациональными функциями».

С учетом существования в прошлом федерации центральноамериканских государств Конституция Сальвадора ставит еще более амбициозную цель — добиться «полного или частичного восстановления Центральноамериканской республики в унитарной, федеративной или конфедеративной форме» при условии соблюдения демократических и республиканских принципов, а также личных и социальных прав ее жителей.

Положения о допустимости передачи государственных полномочий межгосударственным объединениям, в том числе интеграционным организациям, закрепляет и действующая российская конституция.

Такая передача допускается при условии, что она имеет добровольный характер и не посягает на признанные в России права и свободы человека и гражданина либо на основы конституционного строя нашей страны:

«Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации» (ст. 79 Конституции Российской Федерации 1993 г.).

Итак, создание и деятельность интеграционных организаций, наделение их полномочиями издавать юридически обязательные акты не являются отрицанием принципа государственного суверенитета.

В рамках интеграционной организации суверенитет по-прежнему остается за государствами-членами и их народами. Меняется способ осуществления суверенитета. Он реализуется уже не только через национальные (внутригосударственные) органы власти, особые для каждой страны, но и через наднациональные (надгосударственные) институты, которым государства добровольно передают суверенные права по управлению отдельными аспектами общественной жизни на их территориях и в их общих интересах.

Вопросы для самоконтроля

1. Что представляет собой интеграционная организация? Может ли интеграционная организация включать в состав иные субъекты, помимо государств?
2. Все ли интеграционные организации обладают собственной правосубъектностью?
3. Может ли интеграционная организация принимать правовые акты и другие решения вопреки воле отдельных государств-членов?
4. Как называются и классифицируются правовые акты интеграционных организаций, в том числе с участием России?
5. Может ли интеграционная организация иметь собственные органы законодательной, исполнительной и судебной власти?
6. Разрешают ли Конституция Российской Федерации и других современных государств делегировать властные полномочия интеграционным организациям?
7. Является ли наднациональность интеграционной организации отрицанием государственного суверенитета входящих в нее стран? Обоснуйте ответ.

Глава IV

ПОНЯТИЕ ИНТЕГРАЦИОННОГО ПРАВА

После изучения гл. IV обучающиеся должны:

***знать:** юридическую сущность интеграционного права и интеграционных правопорядков; соотношение интеграционного права с международным публичным правом; соотношение интеграционного права с международным частным правом; соотношение интеграционного права с национальным (внутригосударственным) правом; понятие интеграционного права как науки и учебной дисциплины;*

***уметь:** оперировать изученными в гл. IV понятиями и категориями; анализировать юридические факты, возникающие на основании норм интеграционного права; анализировать, толковать, применять нормы интеграционного права; осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов применительно к вопросам, изученным в гл. IV; давать квалифицированные юридические заключения и консультации применительно к вопросам, изученным в гл. IV; правильно составлять и оформлять юридические документы применительно к вопросам, изученным в гл. IV;*

***владеть:** юридической терминологией по вопросам, изученным в гл. IV; навыками работы с правовыми актами по вопросам, изученным в гл. IV; навыками анализа правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений в области интеграционного права.*

§ 1. Интеграционное право и интеграционные правопорядки

Международная интеграция, в том числе в рамках специально создаваемых для руководства ею интеграционных организаций, — результат добровольного волеизъявления суверенных государств, которые заинтересованы в более или менее тесном объединении друг с другом в экономической и других областях.

Добровольность участия в интеграции вместе с тем предполагает обязанность заинтересованных государств, а также их граждан и юридических лиц подчиняться правилам, которые они сами вырабатывают для регулирования интеграционных процессов или которые закреплены в актах интеграционных организаций, получивших от них наднациональные полномочия.

Именно в этих правилах — юридических нормах — устанавливаются:

- порядок и сроки устранения таможенных пошлин, технических барьеров товарооборота, визовых требований, иных препятствий свободному передвижению людей, товаров, услуг, денежных

средств между территориями интегрирующихся государств (правила негативной интеграции);

- правовые механизмы формирования и осуществления общей политики в разных сферах общественной жизни (правила позитивной интеграции);
- единообразные права и обязанности граждан и юридических лиц интегрирующихся государств, вытекающие из гармонизации или унификации их законодательства по вопросам гражданского, административного, трудового, уголовного или других отраслей права¹.

Вместе взятые, указанные правила получили общее обозначение «интеграционное право» или «право интеграции». Существование интеграционного права в качестве особого юридического феномена признано сегодня как в российской юридической науке, так и в зарубежной.

Например, как отмечал один из крупнейших отечественных специалистов в области правового регулирования европейской интеграции Л. М. Энтин: «Принципиально новым явлением в общественно-политической жизни и эволюции права стало появление с середины прошлого века новой автономной и самостоятельной правовой системы, каковой является интеграционное право. Именно к этой категории принадлежит право Европейского союза. Одна из главных отличительных особенностей права ЕС состоит в том, что оно не идентифицируется ни с национальным правом государств — членов ЕС, ни с действующим международным публичным правом»².

Другой крупный ученый-правовед, бывший судья Суда Европейских сообществ (ныне Суд Европейского союза) П. Пескатор назвал свое фундаментальное исследование в этой области, изданное еще в 1970-е гг. и впоследствии неоднократно переиздававшееся, «Интеграционное право»³.

Термин «интеграционное право» также используется в практике органов интеграционного правосудия некоторых интеграционных организаций за пределами Европы, в частности в практике Постоянного реви-зионного трибунала Южноамериканского общего рынка (МЕРКОСУР)⁴. В 2007 г. этот трибунал постановил, что «интеграционное право по сво-

¹ О понятиях «гармонизация» и «унификация» см. § 5 гл. V.

² См.: Энтин Л. М. Право Европейского союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы. М.: Аксиом, 2009. С. 35.

³ См.: Pescatore P. Le droit de l'integration. Leyde: Sijthoff, 1972; Pescatore P. Le droit de l'integration. Émergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes. Bruxelles: Bruylant, 2005.

⁴ Исп. *derechodeintegracion*. Особенностью Постоянного реви-зионного трибунала МЕРКОСУР является то, что «интеграционным правом» он называет интеграционные правовые порядки, находящиеся в процессе формирования, в том числе правовые порядки МЕРКОСУР. Уже сложившиеся интеграционные правовые порядки, например право ЕС, Постоянный реви-зионный трибунал МЕРКОСУР называет «правом сообщества» (исп. *derecho comunitario*).

ему понятию, своей природе и своей цели должно всегда превалировать над соответствующими национальными правовыми системами», т. е. иметь более высокую юридическую силу, по сравнению с внутренними законами и подзаконными актами государств — членов МЕРКОСУР¹.

Интеграционное право можно определить как совокупность юридических норм, которые регулируют общественные отношения, складывающиеся в процессе международной интеграции.

Более сложным, дискуссионным является вопрос об отраслевой принадлежности интеграционно-правовых норм: допустимо ли их рассматривать в качестве относящихся к одной отрасли права?

По мнению одного из наиболее авторитетных отечественных специалистов в области правового регулирования международной экономической интеграции В. М. Шумилова, на этот вопрос следует дать положительный ответ: право интеграции выступает в качестве «новой отрасли», а «ее подотраслью можно считать право экономической интеграции»².

В данном случае, однако, следует учитывать, что в России отраслью права традиционно называют совокупность юридических норм, которые регулируют однородные общественные отношения — конституционно-правовые, гражданско-правовые, уголовно-правовые, административно-правовые и т. д.

Что касается интеграционного права, то с учетом многообразия сфер международной интеграции в его предмет могут входить отношения, складывающиеся в рамках самых различных отраслей права и регулируемые также с помощью разных методов правового регулирования. Соответственно, источники интеграционного права способны включать в себя как публично-правовые, так и частноправовые нормы, нормы отраслей как материального, так и процессуального права:

единые «таможенные кодексы» ЕС, ЕАЭС, МЕРКОСУР и некоторых других интеграционных организаций — таможенное право;

«Протокол о гармонизации норм об интеллектуальной собственности в МЕРКОСУР в области товарных знаков, указаний места производства и наименований места происхождения товаров», утвержденный Решением № 98/95 Совета Южноамериканского общего рынка МЕРКОСУР от 5 августа 2005 г., — гражданское право (право интеллектуальной собственности)³;

Директива 2012/13/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского союза от 22 мая 2012 г. «О праве на информацию в уголовном процессе» — уголовно-процессуальное право;

¹ См.: Tribunal Permanente de Revision. Opinion Consultiva № 1/2007, 3 de abril de 2007.

² См.: Шумилов В. М. Международное экономическое право. М.: Юрайт, 2011. С. 300.

³ В России право интеллектуальной собственности относится к гражданскому праву, а в ряде стран его считают самостоятельной отраслью права.

Решение № 504 Совета министров иностранных дел Андского сообщества от 22 июня 2001 г. «Создание Андского паспорта» — административное право;

Директива № 02/2010 Совета министров Западноафриканского экономического и валютного союза ЗАЭВС от 30 марта 2010 г. «О гармонизации налогообложения ценных бумаг в государствах — членах ЗАЭВС» — финансовое право, и т. д.¹

Итак, по своему предмету интеграционное право выступает в качестве межотраслевого комплекса юридических норм, относящихся к разным отраслям и правовым институтам².

Интеграционное право имеет комплексный характер не только с точки зрения предмета правового регулирования, но и с точки зрения содержания входящих в него юридических норм. Например, единые таможенные кодексы, принятые в ЕС, ЕАЭС или МЕРКОСУР, хотя и регулируют в целом одни и те же общественные отношения, но делают это не совсем одинаково, исходя из различных подходов каждой интеграционной организации к формированию «своего» таможенного права.

Аналогичным образом эти и другие источники права ЕС, ЕАЭС или МЕРКОСУР различаются своим действием во времени, по кругу лиц и в пространстве с учетом разных сроков их принятия и неодинакового состава государств — членов соответствующих интеграционных организаций.

Подобно внутригосударственному (национальному) праву, которое представляет собой совокупность правовых систем примерно двухсот суверенных государств (право России, право Германии, право Китая и т. д.), интеграционное право складывается из множества интеграционных правовых порядков, действующих в разных интеграционных образованиях.

Интеграционный правовой порядок представляет собой целостную, внутренне упорядоченную систему интеграционно-правовых норм, которая обычно создается в рамках одной интеграционной организации и распространяет силу на совокупную территорию ее государств-членов.

Для наименования конкретных интеграционных правовых порядков источники права и правовая доктрина, помимо термина «правовой порядок», используют в качестве синонима выражение «правовая система» или термин «право».

¹ См. также примеры актов интеграционных организаций по разным отраслям права, приведенные в § 4 гл. III.

² К сходному выводу приходит в цитируемой работе и профессор В. М. Шумилов: «Под термином “право интеграции” можно понимать и синтетическую правовую сферу, включающую в себя нормы международного права, нормы внутреннего права и нормы, содержащиеся в актах органов интеграции». См.: Шумилов В. М. Цит. соч. С. 300–301.

Например, в различных статьях Статута Центральноамериканского суда 1992 г. — органа интеграционного правосудия Центральноамериканской интеграционной системы — весь комплекс действующих в ее рамках норм, толкование и применение которых осуществляет данный суд, назван «правопорядок Центральноамериканской интеграционной системы»¹ или, что то же самое, «право Центральноамериканской интеграции»².

В учредительных документах Европейского союза и в решениях Суда ЕС в аналогичных целях также используются категории «право» (право Европейского союза или право Союза), «правопорядок» (правопорядок ЕС) и «правовая система» (правовая система Союза). Аналогичная терминология широко употребляется и в практике Постоянного ревизионного трибунала крупнейшей интеграционной организации стран Южной Америки — Южноамериканского общего рынка («правопорядок» или «право» МЕРКОСУР)³.

Один из учредительных документов другой южноамериканской интеграционной организации — Андского сообщества — посвятил ее интеграционному правопорядку целую главу: глава первая «О правопорядке Андского сообщества» Договора об учреждении Трибунала правосудия Андского сообщества 1996 г.⁴ Заслуживает внимания, что в официальном переводе этого документа на английский язык, подготовленном Генеральным секретариатом Андского сообщества, данный интеграционный правопорядок назван «правовой системой» Андского сообщества⁵.

Собственные интеграционные правопорядки формируются и в других регионах планеты, например уже сложившийся «собственный правопорядок» Центральноафриканского экономического и валютного сообщества (СЕМАК), который, как и право ЕС, обладает верховенством над национальными правопорядками (правовыми системами государств-членов) и официальное толкование которого осуществляет наднациональный Суд СЕМАК⁶.

В свою очередь, прообразом и ядром интеграционного правопорядка Евразийского экономического союза послужила «правовая система Таможенного союза» России, Беларуси и Казахстана, факт создания которой был официально констатирован Договором о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы от 19 мая 2011 г.

¹ Исп. Ordenamiento juridico del Sistema de la Integracion Centroamericana.

² Исп. Derecho de la Integracion Centroamericana.

³ Исп. «derecho (del) MERCOSUR»; «ordenamiento juridico del MERCOSUR».

⁴ Исп. Del ordenamento juridico de la Comunidad Andina.

⁵ Англ. legal system.

⁶ См.: *Kobila J.* Les rapports entre la Cour de Justice de la CEMAC et la Cour commune de Justice et d'Arbitrage de l'OHADA // *La concurrence des organisations regionales en Afrique.* Sous la direction de M. Fau-Nougaret. Paris: L'Harmattan, 2012. P. 341–342.

В качестве интеграционного правового порядка, сложившегося на глобальном уровне, сегодня действует право (правовой порядок) Всемирной торговой организации (ВТО). Хотя указанные термины не были использованы в учредительных документах этой организации, они сегодня широко применяются в правовой доктрине входящих в нее государств — «право ВТО», «правовой порядок ВТО» и даже «правовая система особого рода ВТО» (авторство последнего выражения принадлежит бывшему Генеральному директору ВТО П. Лами)¹. В связи с присоединением России в 2012 г. к Всемирной торговой организации данная терминология начинает использоваться и в нашей стране, в том числе в судебной практике Конституционного Суда Российской Федерации².

Оценивая общее состояние и перспективы развития интеграционного права в современном мире, можно сделать вывод, что в основе этого развития лежит неписанный принцип единства в многообразии.

Интеграционное право является единым с точки зрения целей входящих в него юридических норм — обеспечить регулирование и поступательное развитие международной интеграции.

Интеграционное право является многообразным, поскольку складывается из множества интеграционных правовых порядков, которые создаются в рамках различных интеграционных организаций, включающих разные группы государств Земного шара и находящихся на неодинаковых стадиях развития.

Среди современных интеграционных правовых порядков *самым развитым является право Европейского союза, которое обеспечивает наиболее высокую степень интеграции государств как в экономической, так и в других сферах общественной жизни.* В этой связи разработанные в праве ЕС подходы и юридические конструкции служат ориентиром для других интеграционных организаций и нередко выступают объектом прямого заимствования (рецепции) в их интеграционные правовые порядки.

Право ЕС одновременно является самым крупным в мире интеграционным правовым порядком по числу действующих в его рамках источников права и содержащихся в этих источниках юридических норм. Так, количество юридически обязательных актов (регламентов, директив, решений), ежегодно издаваемых различными органами ЕС, исчисляется тысячами, а их совокупный объем достигает 100 тыс. страниц. К этому следует добавить принципы и нормы права ЕС прецедентного проис-

¹ См.: Lamy P. La place et le role du droit de l'OMC // Select proceedings of the European Society of International Law. Oxford: Hart Publishing, 2008. P. 116.

² См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 17-П от 9 июля 2012 г. по делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации — Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации (пункт 2.1) // Российская газета. 2012 г. 20 июля. № 165 (5838). С. 20.

хождения, которые разработаны в судебной практике Суда Европейского союза. Количество решений Суда ЕС к 2010 г. превысило 8 тыс. и продолжает устойчиво возрастать (ежегодно Суд ЕС выносит свыше 500 новых решений плюс сотни определений)¹.

Широкие и продолжающиеся расширяться масштабы правового регулирования в рамках Европейского союза также оказывают все большее влияние на развитие национальных правовых систем входящих в ЕС европейских государств. По оценкам некоторых европейских экспертов, «сегодня примерно 80% норм права, применяемых в государствах-членах, прямо или косвенно зависят от регламентов и директив Союза»². При этом речь идет о нормах практически по всем отраслям и институтам права, регулирующим как экономические, так и неэкономические отношения: гражданское, торговое, административное, сельскохозяйственное, трудовое, уголовное, уголовно-процессуальное, экологическое право, право интеллектуальной собственности и др.

В свою очередь, *глобальный интеграционный правопорядок Всемирной торговой организации задает минимальные стандарты экономической интеграции* государств планеты. От этих стандартов отталкиваются члены ВТО при формировании более сплоченных интеграционных альянсов в региональном или межрегиональном масштабе (зон свободной торговли, таможенных союзов и др.).

Документы, на основе которых создаются подобные альянсы, широко используют понятийный аппарат, разработанный и получивший юридическое определение в праве ВТО (включая сами термины «зона свободной торговли» и «таможенный союз»). Весьма часто в этих документах можно встретить прямые отсылки к Соглашению об учреждении ВТО и входящим в его структуру специальным соглашениям (Генеральному соглашению по тарифам и торговле, Генеральному соглашению по торговле услугами, Соглашению по техническим барьерам торговле и т. д.).

Хотя право Всемирной торговой организации по своему объему уступает праву Европейского союза, оно тем не менее является весьма внушительным. Так, документы, принятые по итогам Уругвайского раунда ВТО в 1994 г., включая Соглашение об учреждении ВТО, насчитывают примерно 550 страниц.

Сказанное не означает, что другие интеграционные правопорядки должны во всем следовать и подражать праву ЕС и праву ВТО. В этих правопорядках, в том числе формируемых на постсоветском пространстве, могут создаваться собственные оригинальные юридические конструкции, которые лучше приспособлены к правовым традициям и текущим потребностям входящих в них государств.

¹ См.: *Pertek J.* Droit des institutions de l'Union europeenne. Paris: PUF, 2011. P. 368.

² См.: *Philip C.* La constitution europeenne. Paris: PUF, 2004. P. 102.

В некоторых вопросах международной интеграции эти правопорядки могут даже вырываться вперед — например, в вопросе принятия единого интеграционного законодательства о системе высшего образования государств-членов или о единой базе и ставке действующего в них подоходного налога. Такое законодательство сегодня уже принято в Западноафриканском экономическом и валютном союзе и в Центральноеафриканском экономическом и валютном сообществе СЕМАК (например, Акт № 3/77 «Об учреждении единого налога на доход физических лиц» в редакции Директивы Совета министров СЕМАК № 01 от 29 июля 2004 г.), но пока отсутствует в других интеграционных правопорядках, в том числе в праве Европейского союза и праве Евразийского экономического союза.

§ 2. Интеграционное право и международное публичное право

Международное публичное право (кратко: международное право) представляет собой систему юридических норм, создаваемых посредством совместной деятельности государств для регулирования их взаимоотношений на международной арене¹.

Главными и единственными полноправными субъектами международного права выступают государства, которые по взаимному согласию определяют правила поведения относительно друг друга и обязуются их соблюдать в качестве международно-правовых норм².

Таким образом, международное право по своей сущности есть межгосударственное право, право, создаваемое путем согласования воли суверенных, не зависимых друг от друга государств — право, призванное организовать «межгосударственное сосуществование»³.

Основным источником международного права служат международные договоры, посредством которых государства устанавливают

¹ В настоящее время не сложилось единого определения международного публичного права. Подробнее о различных теоретических подходах к этому понятию см.: Международное публичное право: учеб. для бакалавров / под ред. К. А. Бекашева. М.: Проспект, 2013. С. 11–25.

² В разные исторические эпохи качеством субъекта международного публичного права также наделялись некоторые государственно-подобные субъекты, например вольные города (Венеция, Данциг и др.), нации и народы, борющиеся за независимость (Организация освобождения Палестины и др.). В настоящее время субъектом отдельных международных прав и обязанностей может выступать непосредственно человеческий индивид (например, в случае привлечения к ответственности перед Международным уголовным судом или специализированными международными уголовными трибуналами, при обращении в международные инстанции по защите прав человека). Полноправными субъектами международного права индивиды, однако, не являются. В частности, они не могут участвовать в создании новых международно-правовых норм.

³ См.: *Aledo L.-A. Droit international public*. Paris: Dalloz, 2005. P. 102.

взаимные права и обязанности. Международными договорами также могут учреждаться постоянные механизмы сотрудничества государств — международные межправительственные организации, выступающие дополнительными (производными от государств) субъектами международного права.

Поскольку процессы международной интеграции развиваются между государствами, источники и нормы, их регулирующие, тоже берут свое начало в международно-правовой системе. Обязательства государств по осуществлению взаимной интеграции закрепляются в первую очередь в соглашениях между ними. Международные договоры также выступают учредительными документами интеграционных организаций, в том числе организаций с наднациональными чертами, которым государства-члены сообщая и по взаимному согласию передают часть своих полномочий.

Отсюда следует, что *интеграционное право зарождается в рамках международно-правовой системы и, как минимум, на первых этапах своего существования остается частью международного публичного права.*

В дальнейшем, однако, интеграционное право может демонстрировать тенденцию к приобретению самостоятельного статуса и, соответственно, к отделению от международного права. Связано это с неодинаковыми целями международно-правовых и интеграционно-правовых норм.

Международное право ставит целью организовать взаимовыгодное сотрудничество между государствами, но при сохранении их как суверенных, независимых друг от друга политических образований.

Интеграционное право, напротив, стремится преодолеть взаимную обособленность государств на основе открытия границ (негативная интеграция) и отказа от полностью самостоятельного управления обществом на своей территории в пользу общей политики, проводимой совместно с другими государствами, в том числе путем передачи части суверенных прав наднациональным институтам (позитивная интеграция).

Исходя из этих предпосылок, Суд ЕС еще в 1960—1980-е гг. официально признал, что интеграционный правопорядок Европейских сообществ, ныне Европейского союза образует самостоятельную правовую систему, которая основывается на ограничении суверенных прав государств-членов в пользу ЕС в широких сферах общественной жизни и признании в качестве полноправных субъектов этой правовой системы не только государств-членов, но и непосредственно их граждан, ныне являющихся одновременно гражданами Европейского союза в целом.

Обобщая ранее сформулированные правовые позиции, Суд ЕС сегодня констатирует:

«Из устойчивой судебной практики Суда вытекает, что лежащие в основе Союза Договоры [Договор о ЕС 1992 г. и Договор о функционировании ЕС 1957 г.], в отличие от обычных международных договоров, учредили новый правопорядок, обладающий собственными институтами, в пользу которого государства ограничили во все более

широких сферах свои суверенные права и субъектами которого являются не только государства-члены, но и их граждане. Отличительными чертами правопорядка Союза, таким образом учрежденного, являются его примат по отношению к праву государств-членов, а также прямое действие всех положений, подлежащих применению к их гражданам и к ним самим»¹;

«Союз располагает правопорядком нового типа, который имеет особый характер, свойственные ему конституционные рамки [учредительные договоры ЕС и Хартия ЕС об основных правах] и основополагающие принципы, специально разработанный институциональный механизм, а также полный набор юридических норм, обеспечивающих его функционирование»².

В настоящее время факт самостоятельности права Европейского союза по отношению к международному публичному праву общепризнан и подчеркивается также в решениях органов судебной власти и конституционного контроля государств — членов ЕС. Например, как указывает орган конституционного контроля Франции — Конституционный совет, на территории этой страны одновременно действуют три правопорядка: национальный французский правопорядок, международный правопорядок и правопорядок ЕС, отличный от международного публичного права³.

По примеру Суда ЕС на рубеже XX—XXI вв. в качестве самостоятельного от международного права интеграционного правопорядка был признан правопорядок одной из ведущих региональных интеграционных организаций стран Африки — Западноафриканского экономического и валютного союза (ЗАЭВС).

Данный постулат вытекает не только из правовой доктрины ЗАЭВС, ориентирующейся на правовую доктрину ЕС⁴, но и из судебной практики его органа интеграционного правосудия — Суда Западноафриканского экономического и валютного союза.

Базируясь на судебной практике Суда ЕС, Суд ЗАЭВС в 2000 г. констатировал, что Западноафриканский экономический и валютный союз

¹ См.: Cour de justice de l'Union européenne. Avis № 1/09 de la Cour du 8 mars 2011, «Avis rendu en vertu de l'article 218, paragraphe 11, TFUE — Projet d'accord — Création d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets — Juridiction du brevet européen et du brevet communautaire — Compatibilité dudit projet avec les traités».

² См.: Cour de justice de l'Union européenne. Avis № 2/13 de la Cour du 18 décembre 2014, «Avis ayant pour objet une demande d'avis au titre de l'article 218, paragraphe 11, TFUE, introduite le 4 juillet 2013 par la Commission européenne».

³ См.: Право Европейского союза. Т. 1: Общая часть / под ред. С. Ю. Кашкина. М.: Юрайт, 2013. С. 104.

⁴ См.: *Sarr A.* L'intégration juridique dans l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) et dans l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA). Marseille: PUAM, 2008. P. 335–341.

представляет собой «организацию, созданную на неограниченный срок, наделенную собственными институтами, статусом юридического лица, правоспособностью и, главное, властными полномочиями, вытекающими из ограничения компетенции и передачи полномочий государства-членами, намеренно уступившими ей часть своих суверенных прав с целью создать самостоятельный правопорядок, который распространяет действие как на государства-члены, так и на их граждан»¹.

В Западном полушарии вывод о самостоятельности интеграционного права получил признание в решениях юрисдикционного органа крупнейшей интеграционной организации южноамериканских государств — Постоянного ревизионного трибунала Южноамериканского общего рынка (МЕРКОСУР).

Также, используя в качестве образца судебную практику Суда ЕС, Постоянный ревизионный трибунал в 2005 г. постановил, что складывающееся в рамках МЕРКОСУР интеграционное право «имеет и должно иметь достаточную автономию по отношению к другим областям права». Следовательно, применение в рамках права МЕРКОСУР международно-правовых принципов и норм «всегда должно иметь вспомогательный или, в лучшем случае, дополнительный характер» по отношению к нормам, созданным в рамках самого МЕРКОСУР².

В 2007 г. Постоянный ревизионный трибунал высказался по этому вопросу еще более определенно, указав, что хотя учредительные документы МЕРКОСУР были подписаны в форме международных договоров, с момента вступления в силу они и основанный на них интеграционный правопорядок МЕРКОСУР приобрели «абсолютную самостоятельность и независимость по отношению к международному правопорядку»³.

Итак, интеграционное право, хотя и зарождается внутри международно-публичного права, в процессе дальнейшего развития может продолжать оставаться в его рамках, но может и трансформироваться в самостоятельный вид правовых систем.

Соответственно, вопрос о соотношении интеграционного права и международного права в настоящее время не имеет однозначного решения, зависит от конкретного интеграционного правопорядка.

Одни интеграционные правопорядки, например право ВТО или право АСЕАН, сегодня продолжают сохранять международно-право-

¹ См.: Cour de justice de l'Union économique et monétaire ouest africaine. Avis № 2/2000 du 2 février 2000, «Demande d'avis de la Commission de la UEMOA relative à l'interprétation du traité de l'UEMOA».

² См.: Tribunal Permanente de Revision. Laudo constituido para entender en el Recurso de Revision presentado por la Republica Oriental del Uruguay contra el Laudo Arbitral del Tribunal Arbitral Ad Hoc de fecha 25 de Octubre de 2005 en la Controversia «Prohibición de Importación de Neumaticos Remoldeados Procedentes del Uruguay», 20 de diciembre de 2005.

³ Исп. absoluta autonomia e independencia del ordenamiento internacional. См.: Tribunal Permanente de Revision. Opinion Consultiva № 1/2007, 3 de abril de 2007.

вую принадлежность, выступая в качестве подсистем международного публичного права. Другие интеграционные правовые порядки, в рамках которых государства стремятся к максимально полной взаимной интеграции, в том числе наиболее развитый в современном мире правовой порядок ЕС, сделали выбор в пользу самостоятельного развития.

Применительно к этим самостоятельным интеграционным правовым порядкам приобретает еще одно значение термин «интеграционное право». **Интеграционное право может рассматриваться не только как межотраслевой комплекс юридических норм, но и как новый вид правовых систем, который возникает в результате процессов международной интеграции и постепенно занимает самостоятельное место по отношению как к национальным правовым системам (внутреннему праву отдельных государств), так и к международно-правовой системе (международному публичному праву).**

§ 3. Интеграционное право и международное частное право

Международное частное право, как и международное публичное право, призвано регулировать международные отношения, но иного рода. Речь идет не о публично-правовых отношениях между государствами как организациями публичной власти, а о гражданско-правовых, семейных, трудовых или иных частноправовых отношениях с участием непосредственно физических и юридических лиц, которые тем или иным образом выходят за пределы территории одной страны¹.

Подобные отношения в науке международного частного права называют отношениями, осложненными «иностранным элементом»: российское и французское предприятие заключают договор поставки товаров; гражданин Польши вступает в брак с гражданкой США или же с гражданкой Польши, но на территории США; немецкий инвестор приобретает акции английских компаний и т. д.

При возникновении отношений, осложненных иностранным элементом, государства сталкиваются с непростой проблемой: национальному законодательству какой именно страны должно подчиняться соответствующее отношение (в науке международного частного права ее называют проблемой «выбора права», «коллизией» или «конфликтом законов»). Не менее сложной является и проблема выбора национального суда, который будет рассматривать возможные споры из правоотношений с иностранным элементом (проблема «конфликта юрисдикций»)².

¹ Подробнее см.: Международное частное право: учеб. для бакалавров / под ред. Г. К. Дмитриевой. М.: Проспект, 2013. С. 7–38.

² См.: *Bureau D., Muir Watt H. Droit international privé. T. I: Partie générale.* Paris: PUF, 2007. P. 34–38.

Так, в первом примере, если между российским и французским контрагентами возникает спор из заключенного ими договора поставки, спор должен разрешаться согласно законодательству России или Франции, или, быть может, согласно законодательству какой-либо третьей страны, где стороны подписывали договор? В судебный орган какого государства должен подаваться соответствующий иск?

Разрешение такого рода коллизионных проблем является основной задачей международного частного права и тесно связанного с ним международного гражданского процесса. С этой целью государства устанавливают специальные правила о выборе права, называемые коллизионными нормами.

Например, согласно ст. 1211 Гражданского кодекса России, «при отсутствии соглашения сторон о подлежащем применению праве к договору применяется право страны, с которой договор наиболее тесно связан». Этим правом (по общему правилу) признается право страны, где находится место жительства или основное место деятельности «стороны, которая осуществляет исполнение, имеющее решающее значение для содержания договора». В случае договора поставки такой стороной признается продавец.

Как видно, по характеру своих источников международное частное право выступает в первую очередь как отрасль национального (внутригосударственного) права. У каждой страны имеется свое собственное международное частное право. Например, основным источником международного частного права России служит одноименный раздел Гражданского кодекса Российской Федерации (раздел VI «Международное частное право»). Коллизионные нормы содержатся и в некоторых других законах нашей страны, в том числе в Гражданском процессуальном кодексе (применительно к «конфликту юрисдикций»). В некоторых странах мира приняты особые законы о международном частном праве (например, Закон Украины о международном частном праве 2005 г.).

Как видно, международное частное право направлено на решение задачи иного плана, чем интеграционное право. Развитие этой отрасли, несомненно, способствует развитию международных (трансграничных) отношений частноправового характера, но само по себе не приводит к интеграции.

Тем не менее взаимосвязь между интеграционным и международным частным правом присутствует. Она проявляется в трех основных аспектах.

Во-первых, в международном частном праве еще ранее, чем в интеграционном праве, получил развитие процесс гармонизации и унификации национальных законодательств государств.

Сначала он относился к разработке и закреплению в международных договорах единообразных коллизионных норм, устанавливающих одинаковые для стран-участниц правила разрешения конфликтов законов и юрисдикций, — например, Женевская конвенция 1930 г. о разреше-

нии некоторых коллизий законов о простом и переводном векселе или Гаагская конвенция 1978 г. о праве, применимом к режимам собственности супругов.

В дальнейшем акцент был сделан на выработку единообразных материально-правовых норм, которые непосредственно регулируют конкретные виды международных частноправовых отношений. Например, в государствах — участниках Конвенции ООН о договорах международной купли-продажи 1980 г. (к ним относится и Россия) контрагенты подобных договоров заключают и исполняют их, исходя из одинаковых правил, содержащихся в этом универсальном международном договоре.

Интеграционное право продолжает и дальше развивает начатый в международном частном праве процесс унификации и гармонизации национальных законодательств. В рамках интеграционного права данный процесс распространяется не только на частноправовые, но и на публично-правовые отношения (например, гармонизация или унификация антимонопольных, таможенных, налоговых, экологических, уголовных законодательств).

При этом интеграционные правовые порядки преследуют еще более амбициозные цели, стремятся гармонизировать или унифицировать правовое регулирование всей соответствующей сферы общественной жизни независимо от того, имеют ли конкретные правоотношения международный или чисто внутригосударственный характер, т. е. независимо от наличия или отсутствия в них иностранного элемента (например, единообразное законодательство ЕС о банках и банковской деятельности, о страховании, о рынках ценных бумаг, о защите прав потребителей и т. д.).

Во-вторых, *в некоторых международных договорах по вопросам международного частного права содержатся положения, которые направлены на сокращение административных барьеров трансграничным связям.*

Наиболее известным примером подобного рода договоров интеграционного характера является Гаагская конвенция, отменяющая требование легализации иностранных официальных документов 1961 г., подписанная в рамках Гаагской конференции по международному частному праву — специализированной организации сотрудничества государств в этой области, которая была образована еще в XIX в.

Гаагская конвенция 1961 г. освободила граждан и юридических лиц участвующих в ней стран (большинство государств планеты, включая Россию) от сложной и обременительной процедуры легализации, т. е. обязанности дополнительно подтверждать за рубежом подлинность своих документов, например дипломов об образовании, полученных в одной стране и предъявляемых на территории другой. При этом подтверждение подлинности (легализацию) должны были проводить власти именно того государства, где предъявляется документ, а не государства, где он был выдан.

Гаагская конвенция 1961 г. заменила легализацию более простой формальностью, связанной с получением так называемого «апостиля» —

особой удостоверительной надписи, проставляемой органами государства, где был выдан документ, и подтверждающей его подлинность на территории сразу всех государств — участников Гаагской конвенции.

Еще дальше в этом отношении продвинулись конвенции, заключенные в рамках другой организации, также затрагивающей в своей деятельности вопросы международного частного права и международного гражданского процесса, — Международной комиссии по гражданскому состоянию (Люксембургская конвенция о выдаче и освобождении от легализации официальных копий актов гражданского состояния 1957 г., Афинская конвенция об освобождении от легализации для некоторых актов и документов 1977 г. и др.).

Данные конвенции полностью освободили граждан от формальностей, связанных как с легализацией, так и с апостилем. Подобное освобождение, однако, распространяется только на отдельные виды официальных документов (лишь на акты гражданского состояния — свидетельства о рождении, о заключении или расторжении брака и т. п.) и только на территорию государств, в них участвующих (в основном западноевропейские и некоторые восточноевропейские страны).

В-третьих, *в рамках интеграционных право порядков может принимать* собственное законодательство по вопросам международного частного права, а также международного гражданского процесса. Это законодательство содержит единообразные правила разрешения конфликта законов и юрисдикций в отношениях как между государствами-членами соответствующей интеграционной организации, так и в отношениях с другими странами мира.

Например, в рамках Союза Бенилюкс единым кодифицирующим источником по вопросам международного частного права стал «Единообразный закон о международном частном праве», утвержденный специальным договором государств-членов еще в 1969 г. (Договор между Королевством Бельгия, Великим Герцогством Люксембург и Королевством Нидерланды, устанавливающий Единообразный закон о международном частном праве).

В последние десятилетия процесс выработки единообразных правил конфликта законов и юрисдикций активно развивается и в рамках Европейского союза, причем сегодня это делается уже не в форме международных договоров, а путем издания законодательными институтами ЕС (Европейским парламентом и Советом Европейского союза) единых юридически обязательных актов, обычно в форме регламентов (законов прямого действия), реже в форме директив (основ законодательства, в соответствии с которыми государства — члены ЕС обязаны приводить свои правовые акты).

Источниками единого законодательства ЕС по вопросам международного частного права и международного гражданского процесса являются, например, следующие акты:

- регламенты «О сотрудничестве между судами государств-членов в области получения доказательств по гражданским и торговым делам» (2001 г.), «О создании европейского исполнительного листа для бесспорных требований» (2004 г.), «Об учреждении процедуры европейского судебного приказа» (2006 г.), «О праве, подлежащем применению к внедоговорным обязательствам» (2007 г.), «О праве, подлежащем применению к договорным обязательствам» (2008 г.), «О юрисдикции, применимом праве, признании, исполнении решений и сотрудничестве по делам об алиментных обязательствах» (2008 г.), «О юрисдикции, применимом праве, признании, исполнении решений, принятии и исполнении удостоверенных актов по вопросам наследования и о создании европейского наследственного сертификата» (2012 г.), «О юрисдикции, признании и исполнении решений по гражданским и торговым делам» (2012 г.), «О создании процедуры европейского приказа о наложении ареста на банковские счета, предназначенной облегчить трансграничное взыскание задолженности по гражданским и торговым делам» (2014 г.), «О процедурах несостоятельности» (2015 г.);
- директивы «Об улучшении доступа к правосудию в трансграничных делах путем установления общих минимальных правил в отношении юридической помощи, предоставляемой в рамках подобных дел» (2003 г.), «О некоторых аспектах медиации по гражданским и торговым делам» (2008 г.).

Европейский союз также развивает сотрудничество по вопросам международного частного права с другими странами мира, в том числе путем подготовки и заключения новых универсальных конвенций в рамках Гаагской конференции по международному частному праву, в круг членов которой наравне с государствами в XXI в. вошел ЕС.

§ 4. Интеграционное право и национальное (внутригосударственное) право

В процессе своего возникновения и развития интеграционное право взаимодействует не только с нормами, регулирующими международные отношения (международным публичным и частным правом), но и с теми правилами, которые государства устанавливают для регулирования общественной жизни на своей территории, т. е. с их национальным (внутригосударственным) правом.

Взаимодействие интеграционного и внутригосударственного права складывается вокруг двух основополагающих вопросов. Первый вопрос связан с соотношением норм интеграционного и внутригосударственного права по юридической силе: какие из них в случае противоречия будут иметь приоритет?

Данный вопрос традиционно решается в пользу интеграционного права, т. к. в противном случае государства получают возможность уклоняться от выполнения интеграционных обязательств, дезавуируя их национальными законами и подзаконными актами.

В этой связи, как и в международном публичном праве, в интеграционном праве действует принцип безусловной обязательности исполнения государствами взятых на себя обязательств, в том числе вопреки противоречащим им национальным правовым положениям. Указанный принцип под названием «*pacta sunt servanda*»¹ является общепризнанным для всех правовых систем и в этом качестве получил специальное закрепление в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.

Согласно ст. 26 «*Pacta sunt servanda*» Венской конвенции: «Каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно соблюдаться». Следующая за ней ст. 27 «Внутреннее право и соблюдение договоров» постулирует безусловное верховенство договоров, в том числе интеграционного характера, над всем национальным правом государств-участников: «Участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора».

Еще ранее аналогичный принцип был провозглашен в одном из первых решений Постоянной палаты международного правосудия Лиги Наций — предшественника современного Международного Суда ООН. В 1925 г. этот международный судебный орган назвал «вполне очевидным принципом» постулат о том, что каждое государство, «которое правомерно приняло на себя международные обязательства, должно вносить в свое законодательство изменения, необходимые для обеспечения исполнения принятых обязательств»².

В интеграционных правовых порядках, которые пошли по пути отделения от международного права и превращения в самостоятельные правовые системы, верховенство интеграционно-правовых норм по отношению к нормам внутригосударственного права обычно закрепляется в судебной практике (прецедентном праве) органов интеграционного правосудия.

Например, принцип верховенства (*примата*) интеграционного права по отношению к национальному праву государств — членов ЕС был провозглашен Судом Европейских сообществ (ныне Суд Европейского союза) еще в 1964 г.³ и в дальнейшем неоднократно подтверждался его

¹ Лат. «договоры должны соблюдаться».

² См.: Cour permanente de justice internationale, 21 fevrier 1925, «Échange des populations turques et grecques», serie B, № 10. P. 20. Подробнее см.: Olson T., Cassia P. Le droit international, le droit européen et la hierarchie des normes. Paris: PUF, 2006. P. 18–20.

³ См.: Cour de justice des Communautés européennes. Arrêt de la Cour du 15 juillet 1964, affaire 6/64 «Costa».

судебной практикой¹. При подписании в 2007 г. Лиссабонского договора о реформе ЕС его государства-члены в специальной декларации («Декларация о примате») подтвердили свою безусловную приверженность принципу верховенства (примата) права Европейского союза «на условиях, определенных упомянутой судебной практикой».

По примеру Суда ЕС принцип верховенства интеграционного права над внутригосударственным был сформулирован применительно к интеграционному правопорядку Южноамериканского общего рынка (МЕРКОСУР).

Как отмечалось выше, в 2007 г. Постоянный ревизионный трибунал МЕРКОСУР признал, что «интеграционное право по своему понятию, своей природе и своей цели должно всегда превалировать над соответствующими национальными правовыми системами», т. е. над правовыми системами отдельных государств — членов МЕРКОСУР².

Аналогично Суду ЕС, Постоянный ревизионный трибунал МЕРКОСУР также указывает, что интеграционное право должно пользоваться безусловным верховенством независимо от времени принятия соответствующих норм, т. е. и в том случае, когда интеграционно-правовая норма появилась раньше, чем противоречащая ей норма внутригосударственного права³.

В некоторых интеграционных правовых системах Африки, в частности в праве Западноафриканского экономического и валютного союза и в праве Центральноафриканского экономического и валютного сообщества, принцип их верховенства получил закрепление непосредственно в учредительных документах интеграционных организаций.

Например, согласно ст. 44 Договора об учреждении Центральноафриканского экономического и валютного сообщества (СЕМАК) 2003 г., издаваемые наднациональными органами СЕМАК юридически обязательные акты «применяются в каждом государстве-члене вопреки любому противоречащему им национальному законодательству, предшествующему или последующему».

Второй основополагающий вопрос, вокруг которого происходит взаимодействие интеграционного и внутригосударственного права, связан с **правомерностью участия государства в интеграционных процессах с точки зрения его основного закона, т. е. национальной конституции.**

¹ См.: Право Европейского союза. Т. 1: Общая часть / под ред. С. Ю. Кашкина. М.: Юрайт, 2013. С. 110–115.

² См. § 1 настоящей главы.

³ Подробнее см.: *Susani N.* Le règlement des différends dans le MERCOSUR. Un système de droit international pour une organisation d'intégration. Paris: L'Harmattan, 2008. P. 267–268; *Kasmi J.* Le système de règlement de différends du MERCOSUR: le rôle du «juge mercosurien» dans le processus d'intégration régionale // Regards croisés sur les intégrations régionales: Europe, Amérique, Afrique. Bruxelles: Bruylant, 2010. P. 104–107.

Участие в международной интеграции — это суверенный акт каждого государства. Нормы интеграционного права приобретают для него обязательную силу, в том числе верховенство по отношению к внутригосударственным законам и подзаконным актам, не ранее того момента, когда государство добровольно присоединилось к конкретному интеграционному договору или вступило в состав конкретной интеграционной организации.

Совершить подобный шаг государство может лишь в соответствии с положениями своей конституции. Таким образом, *именно конституция каждого государства является юридической основой для его участия в интеграционных процессах, в том числе для приобретения интеграционным правом обязательной силы на его территории.*

Если планируемые новые интеграционные мероприятия противоречат национальной конституции, то государство не вправе в них участвовать либо же должно предварительно внести необходимые поправки в свой основной закон. Такого рода конституционные реформы, например, неоднократно приходилось проводить государствам — членам Европейского союза, в частности при переходе на единую валюту евро или при ратификации Лиссабонского договора 2007 г. о реформе ЕС, который еще более расширил компетенцию и усилил наднациональные черты Европейского союза.

С учетом объективной обусловленности процессов международной интеграции в современном мире *новой тенденцией конституционного права стало включение в конституции многих государств специальных положений, посвященных их участию в интеграционных процессах, а также положений о допустимости передачи отдельных государственных полномочий наднациональным институтам.* Такие положения сегодня закреплены в основных законах стран разных континентов Земного шара, в том числе в Конституции Российской Федерации 1993 г.¹

Помимо рассмотренных выше вопросов текущего взаимодействия интеграционного и внутригосударственного права, между ними существуют связи исторического характера. Они обусловлены тем, что **регулируемые интеграционным правом процессы международной интеграции отчасти повторяют собой на новом этапе исторического развития те процессы, которые имели место в прошлом при формировании национальных государств.**

Так, в эпоху Средневековья, особенно в период феодальной раздробленности, территории многих стран состояли из множества самостоятельных или полусамостоятельных образований (княжеств, герцогств, уделов и т. д.), передвижение людей и товаров между которыми сдер-

¹ См. § 5 гл. III.

живалось *системой внутренних таможенных пошлин* и другими ограничениями.

Не избежала подобного внутреннего разделения и наша страна. По свидетельству дореволюционного российского историка: «С самых древних пор сбыт товаров на Руси сопровождался сбором заставных и торговых или таможенных пошлин, и первоначальная пошлина носила название мыта»¹. Эти пошлины существовали разных видов, имевших специальные наименования: «перевоз» — пошлина за переправу через реки возов и товаров, «мостовщина» — пошлина за проезд через мосты, «тамга» — торговая пошлина, которую купцы должны были выплачивать при продаже товаров, «костки» — пошлина за проезд торговых людей по большим дорогам, и др.²

Система внутренних пошлин в нашей стране сохранялась и после образования централизованного государства, в том числе в период Российской империи. Вот как, например, описывает современный историк проблемы снабжения продовольственными товарами столицы Российской империи в первой половине XVIII столетия:

«Подвоз продуктов и товаров в Петербург был затруднен не только отсутствием надежных путей сообщения, но и системой внутренних таможен, унаследованных Россией от времен раздробленности. Торговцы, везшие продовольствие в столицу, платили сборы на таможенных заставах, а попав в Петербург, на мостах — за переезд через Неву»³.

Внутренние таможенные пошлины в нашей стране были ликвидированы только в 1753 г. Именным указом императрицы Елизаветы Петровны «Об уничтожении внутренних таможенных и мелочных сборов», который стал важным актом внутригосударственной интеграции, создания единой таможенной территории нашей страны⁴. В этом отношении Россия почти на сорок лет опередила Францию, где процесс отмены внутригосударственных таможенных пошлин и создания единой таможенной территории завершился только в 1791 г.⁵

Еще больше времени заняла ликвидация таможенных пошлин и других препятствий экономическому единству в Германии, которая стала единым государством лишь в конце в конце XIX в. (Конституция Германской империи 1871 г.). Политическому объединению Германии, в свою очередь, предшествовала экономическая интеграция немецких

¹ См.: *Аристов Н. Я.* Промышленность Древней Руси. М.: Либроком, 2013. С. 220.

² Там же. С. 224–229.

³ См.: *Семенова Л. Н.* Быт и население Санкт-Петербурга (XVIII век). М.: СПб.: Весь мир — Блиц, 1998. С. 167.

⁴ См.: *Боков К. И.* Становление и развитие таможенного дела и таможенного законодательства в России в XIX — начале XX века. М.: Проспект, 2012. С. 56.

⁵ См.: *Dictionnaire de la culture juridique / Sous la direction de D. Alland, S. Rias.* Paris: PUF, 2003. P. 421.

земель во главе с Пруссией в форме таможенного союза «Цольферайн», образованного в 1833 г.¹

Интеграционные по своему характеру правовые положения включены в конституции многих федеративных государств, первой из которых стала Конституция США 1787 г. Конституция США не только обеспечила политическое объединение американских штатов в одно государство, но и запретила им ограничивать взаимные экономические связи. Согласно ст. I Конституции США, сохраняющей действие и сегодня:

- «Не должны облагаться налогом или пошлиной товары, вывозимые из любого штата»;
- «Не должно отдаваться предпочтение — в силу какого-либо постановления о торговле или государственных доходах — портам одного штата перед портами другого; суда, следующие в какой-либо штат или из штата, не должны принуждаться к заходу в порты другого штата, разгрузке или уплате там сборов».

Статья IV Конституции США гарантировала взаимное признание юридической действительности документов, выдаваемых штатами, и закрепила принцип равенства (недискриминации) между гражданами разных штатов:

- «Полное доверие и уважение должны оказываться в каждом штате официальным актам, документам и материалам судопроизводства любого другого штата»;
- «Гражданам каждого штата предоставляются все привилегии и льготы граждан других штатов».

Интеграционные правовые положения можно найти в конституционных актах других федеративных и даже некоторых унитарных государств, принятых в эпоху Нового времени. Например, ст. 4 Акта о соединении Англии и Шотландии 1706 г., остающаяся в силе по сей день, гарантировала всем подданным ранее отдельных английского и шотландского королевств «полную свободу и свободное осуществление торговли и навигации в любой порт или в любое место или из любого порта или места в пределах... Соединенного Королевства Великобритании».

Согласно Конституции Аргентинской нации 1853 г.: «На территории Республики освобождается от налогов обращение предметов национального производства или изготовления, так же как и обращение всех видов и сортов товаров, поступающих из-за границы через таможи» (ст. 10). Данные товары также «освобождаются от так называемых транзитных налогов, причем это распространяется и на повозки, корабли, животных, используемых для транспортировки; в будущем запрещается взимать налоги за проезд или проход через территорию провинции, как бы не назывались эти налоги» (ст. 11).

¹ См. § 4 гл. I.

Согласно тому же документу: «Официальные акты и решения судов одной провинции пользуются полным признанием в других провинциях» (ст. 7), а «Граждане каждой провинции пользуются всеми правами, привилегиями и иммунитетами, присущими званию гражданина остальных провинций» (ст. 8). «Корабли, направляющиеся из одной провинции в другую, не обязаны заходить в порты, становиться на якорь и платить налоги за транзит через данную провинцию; причем ни в коем случае не могут предоставляться преимущества одному порту перед другими на основании законов или торговых правил» (ст. 12).

Нормы, направленные на обеспечение взаимной интеграции различных частей страны (субъектов федерации), закрепляются и в конституциях федеративных государств, принятых в современную эпоху.

Например, согласно Политической Конституции Мексиканских Соединенных Штатов 1917 г. (ст. 117), «штаты ни в коем случае не могут облагать пошлинами лиц или товары, пересекающие транзитом территорию штатов», равно как и «запрещать или облагать прямо или косвенно пошлинами ввоз на свою территорию или вывоз за ее пределы отечественных или иностранных товаров».

Ряд важных гарантий интегрированности мексиканского общества зафиксирован и в ст. 121 мексиканской конституции:

- «В каждом штате федерации оказывается полное доверие официальным актам, документам и судебному производству других штатов»;
- «Акты гражданского состояния, совершенные в соответствии с законами одного штата, имеют полную силу во всех других штатах»;
- «Профессиональные дипломы, выданные властями одного штата в соответствии с его законами, действительны во всех других штатах».

В соответствии со ст. 261 основного закона Индии — Конституции Индийского Союза 1950 г.: «На всей территории Индии оказывается полное доверие публичным актам, документам и судопроизводству Союза и каждого штата». При этом «окончательные решения или приказы, принятые или изданные судами по гражданским делам в любой части Индии, подлежат исполнению в любом пункте в пределах этой территории согласно закону».

Конституция Федеративной Республики Бразилия 1988 г. формулирует аналогичные правила в виде норм-запретов, адресованных властям федерации и всех ее субъектов (штатов): запрет «отказывать в доверии официальным документам» и запрет «устанавливать различия между бразильцами или предпочтения среди них» (ст. 19).

Нормы интеграционного характера включены и в основной закон одного из самых молодых федеративных государств — Конституцию Боснии и Герцеговины 1995 г. Согласно ее первой статье, властям всех уровней запрещается «препятствовать полной свободе передвижения

лиц, товаров, услуг и капиталов», «устанавливать контроль на границе» между субъектами федерации.

Помимо конституций, *в некоторых федеративных государствах принято специальное интеграционное законодательство*, выступающее в виде федеральных законов или внутригосударственных нормативных договоров.

Примером первых служит Федеральный закон о внутреннем рынке 1995 г. (Швейцария). «Настоящий закон — отмечается в его ст. 1, — гарантирует каждому лицу, имеющему свое местонахождение или свое учреждение в Швейцарии, свободный и недискриминационный доступ к рынку, чтобы оно могло заниматься приносящей доход деятельностью на всей швейцарской территории».

К числу принципов и гарантий целостности единого экономического пространства Швейцарии, закрепленных в Федеральном законе о внутреннем рынке, относятся, например, «свобода доступа к рынку», под которой понимается «право предлагать товары, услуги и труд на всей швейцарской территории»: «признание сертификатов правоспособности», т. е. обязанность субъектов федерации (кантонов) признавать выданные каждым из них разрешения на предпринимательскую или иную приносящую доход деятельность: недискриминационный доступ к государственным закупкам товаров, услуг, работ, организуемых федеральными, кантональными и местными властями.

Примером нормативного договора, регулирующего интеграционные процессы внутри государств, является Соглашение о внутренней торговле, заключенное в 1994 г. между федеральным правительством Канады и правительствами субъектов канадской федерации — провинций.

В этом очень обстоятельном и детальном источнике права (шесть частей, разделенных на 18 глав и 184 статьи, плюс 39 приложений) стороны зафиксировали взаимные обязательства по усилению единства экономики Канады в ее различных аспектах: «руководящие принципы», например недопустимость создания новых препятствий внутренней торговле (глава 1), «государственные закупки» (глава 5), «инвестиции» (глава 6), «мобильность рабочей силы» (глава 7), «сельскохозяйственные и продовольственные продукты» (глава 9), «транспорт» (глава 14) и т. д.

Предусматривается также проведение гармонизации законодательств субъектов федерации, под которой понимается «обеспечение идентичности норм или мер [разных субъектов федерации], имеющих сходный предмет и аналогичное действие, или сокращение до минимума различий между ними».

Общей целью всех этих обязательств, отраженной в первой статье Соглашения о внутренней торговле, объявлено стремление «сократить и устранить, насколько возможно, препятствия свободному передви-

жению лиц, продуктов, услуг и инвестиций внутри Канады и создать открытый, эффективный и стабильный внутренний рынок».

Приведенные в качестве примеров внутригосударственные источники и нормы интеграционного характера сохраняют свое действие и в настоящее время. В условиях сложившихся государственных образований их сохранение обусловлено не только целью усилить единство между различными частями страны, но и необходимостью *воспрепятствовать угрозам дезинтеграции и сепаратизма*.

Интеграционные положения были включены и в Конституцию Российской Федерации 1993 г. Важнейшие из них признаны в качестве основ конституционного строя нашей страны:

- «Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории» (ст. 4);
- «Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации» (ст. 6);
- «В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств...» (ст. 8);
- «На территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств» (ст. 74).

§ 5. Интеграционное право как наука и учебная дисциплина

Международная интеграция — сложный, длительный и противоречивый процесс, развитие которого подчиняется объективным закономерностям. Выявление и анализ подобных закономерностей, подготовка на этой основе практических рекомендаций, призванных обеспечить более эффективное проведение интеграционных мероприятий, помочь избежать ошибок и непродуманных решений, — актуальная задача, которая стоит перед представителями всех общественных наук.

Так, в рамках экономических наук сложилась и продолжает развиваться *теория экономической интеграции*, исследующая закономерности интеграционных процессов в экономической сфере¹. Теоретические

¹ См., например: Долгов С. И. Глобализация экономики: новое слово или новое явление. М.: Экономика, 1998; Захаров А. В. О концепции единого валютного пространства СНГ. М.: Юстицинформ, 2002; Balassa B. The Theory of Economic Integration. London: Allen & Unwin, 1961; Bhagwati J. Protectionnisme. Paris: Dunod, 1990; Halliwell J. How much do national borders matter. Washington: The Brookings Institutions, 1998; Les politiques économiques européennes. Enjeux et défis. Sous la direction de M. Devoluy. Paris: Editions du Seuil, 2004; Sakho E. L'intégration économique en Afrique de l'Est. Analyse et perspectives. Paris: Economica, 2011.

и прикладные изыскания ученых-экономистов, в частности, призваны дать возможность лучше уяснить причины, подталкивающие государства к стиранию экономических границ, точнее рассчитать положительные и отрицательные последствия, порождаемые сокращением или полной ликвидацией таможенных пошлин, иных торговых барьеров, правильнее оценить сущность, достоинства и недостатки разных форм экономической интеграции (зон свободной торговли, таможенных союзов и т. д.).

В рамках политических наук (политологии) исследуются предпосылки, проблемы, перспективы международной интеграции в политической сфере¹. В этой связи учеными-политологами сформулирован целый ряд альтернативных *теорий политической интеграции* государств: «функционализм» (теория создания на международном уровне специализированных агентств, которым может передаваться выполнение отдельных управленческих задач), «федерализм» (теория создания интеграционных организаций федеративного типа), «реализм» (теория, делающая акцент на сохранении государственного суверенитета), теория «многоуровневого управления» (теория распределения политической власти между разными уровнями — муниципальным, общегосударственным, наднациональным), «неофункционализм» и др.²

Важную роль в выработке научного подхода к международной интеграции призваны играть и юридические науки с учетом того факта, что именно право выступает инструментом, с помощью которого осуществляются интеграционные преобразования во всех сферах жизни.

Таким образом, термин «интеграционное право» наряду со своим основным значением — интеграционное право как межотраслевой комплекс юридических норм и, одновременно, новый вид правовых систем, регулирующих международную интеграцию, постепенно приобретает дополнительный смысл — интеграционное право как особая сфера научного познания, входящая в круг специальных юридических наук (наряду с ранее сложившимися науками конституционного, гражданского, административного, международного публичного и международного частного права и т. д.).

¹ См., например: *Aрах М.* Европейский союз: видение политического объединения. М.: Экономика, 1998; *Интеграция в Западном полушарии и Россия.* М.: Институт Латинской Америки, 2004; *Кавешников Н. Ю.* Трансформация институциональной структуры Европейского союза. М., 2010; *Burgess M.* Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950–2000. London: Routledge, 2006; *Girault Ch.* La dimension géopolitique des intégrations régionales // *Regards croisés sur les intégrations régionales: Europe, Amérique, Afrique.* Bruxelles: Bruylant, 2010. P. 31–49.

² См., например: *Etzioni A.* Political Unification Revisited. On Building Supranational Communities. Lanham: Lexington Books, 2001; *Mitrany D.* The Progress of International Government. New Haven: Yale University Press, 1933; *Saurugger S.* Theories et concepts de l'intégration européenne. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2009.

Наука интеграционного права представляет собой систему знаний об интеграционном праве в целом и отдельных интеграционных правовых порядках в частности. Задачей этой науки является исследование закономерностей правового регулирования международной интеграции с целью формирования общей теории интеграционного права.

В настоящее время развитие науки интеграционного права концентрируется в основном на *исследовании отдельных интеграционных правовых порядков, в том числе в сравнительно-правовом аспекте* (например, сравнительный анализ права Европейского союза и права Южноамериканского общего рынка МЕРКОСУР, права Североамериканской ассоциации свободной торговли и права Всемирной торговой организации и т. д.)¹.

В зарубежной науке интеграционного права наибольшее количество исследований опубликовано по вопросам права Европейского союза, что объективно обусловлено его лидирующим положением среди современных интеграционных правовых порядков². Вместе с правом ЕС активно исследуются правовые достижения другой европейской интеграционной организации — Совета Европы, прежде всего в области признания и защиты на европейском уровне основных прав человека (Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и судебная практика Европейского суда по правам человека, Европейская социальная хартия и др.)³.

По вопросам права Европейского союза издается большое количество специализированных научных журналов, например «Правовые аспекты европейской интеграции» (Великобритания)⁴, «Европейское

¹ См., например: *Abott F. M. Law and Policy of Regional Integration: NAFTA and Western Hemispheric Integration in the World Trade Organization System.* The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1995; *Arnaud V. Mercosur, UE, NAFTA y los procesos de integracion regional.* Buenos Aires: Abedel Perrot, 1999; *Lecube F. Manual de derecho comunitario. Analisis comparative de la UE y el Mercosur.* Buenos Aires: Albaco, 1996.

² См., например: *Дейвус Г. Право внутреннего рынка Европейского союза / пер. с англ.* Киев: Знання, 2004; *Barnard C. The Substantive Law of the EU.* Oxford: Oxford University Press, 2004; *Decocq A., Decocq G. Droit europeen des affaires.* Paris: LGDJ, 2003; *Isaac G., Blanquet M. Droit général de l'Union européenne.* Paris: Sirey, 2011; *Lenaerts C., Van Nuffel P. Constitutional Law of the European Union.* London: Sweet & Maxwell; *Mitsilegas V. EU Criminal Law.* Oxford: Hart Publishing, 2009; *Opperman T., Classen C., Neffsheim M. Europarecht.* Berlin: Beck, 2011; *Waelbroeck D. Judicial Protection in the European Union.* The Hague: Kluwer, 2001.

³ См., например: *Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика / пер. с англ.* М., 1998; *Dijk P. Theory and Practice of the European Convention on Human Rights.* The Hague: Kluwer, 1998; *Droits sociaux et droit europeen. Bilan et perspective de la protection normative.* Sous la direction de J.-F. Flauss. Bruxelles: Bruylant, 2002; *Renucci J.-F. Droit europeen des droits de l'homme.* Paris: LGDJ, 2001.

⁴ Англ. Legal Issues of the European Integration.

право» (Германия)¹, «Журнал права Европейского союза» (Франция)², «Право Европейского союза» (Италия)³. Функционируют также специализированные научные и учебные центры права ЕС и европейской интеграции, например Академия европейского права (г. Трир, Германия), Колледж Европы (г. Брюгге, Бельгия), Европейский университет (г. Флоренция, Италия).

Помимо права Европейского союза, активная научная работа за рубежом, а в последние годы и в России, ведется в целях исследования различных аспектов функционирования глобального интеграционного правопорядка в экономической сфере — *права Всемирной торговой организации*⁴.

Среди региональных интеграционных правопорядков за пределами Европы по количеству исследований лидирует *право Южноамериканского общего рынка МЕРКОСУР*. В последние годы этот правопорядок привлекает внимание исследователей не только из самой Южной Америки, но и из других регионов Земного шара, в том числе из Европы и США⁵.

Специальные научные исследования за рубежом опубликованы также в отношении *других интеграционных правопорядков*, например права Андского сообщества, права АСЕАН, права Западноафриканского экономического и валютного союза⁶.

¹ Нем. Europarecht.

² Франц. Revue du droit de l'Union europe

³ Итал. Il Diritto dell Unione Europea.

⁴ См., например: *Зенкин И. В.* Право Всемирной торговой организации. М.: Международные отношения, 2014; *Шепенко Р. А.* Введение в право ВТО: курс антидемпингового регулирования. М.: Проспект, 2014; *Шумилов В. М.* Право Всемирной торговой организации (ВТО). М.: Юрайт, 2013, 2006; *Canal-Forgues E.* Le règlement des différends à l'OMC. Bruxelles: Bruylant, 2008; L'Organisation mondiale du commerce et les sujets de droit. Colloque de Nice 24 et 25 juin 2009. *Sous la direction de T. Garcia et V. Tomkiewicz.* Bruxelles: Bruylant, 2011; *Macrory P.* (ed.). The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis. New York: Springer, 2005; *Matsushita M., Schoenbaum T., Mavrodios P.* The World Trade Organization. Law, Practice and Policy. Oxford: Oxford University Press, 2005.

⁵ См., например: *Basaldua R.* Mercosur y el derecho de la integración. Buenos Aires: Abedel-Perrot, 1999; *Basso M.* Mercosul seus efeitos juridicos, economicos e politicos nos Estados Membros. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997; *Susani N.* Le règlement des différends dans le MERCOSUR. Un système de droit international pour une organisation d'intégration. Paris: L'Harmattan, 2008; *Samtleben J.* (org.). Wirtschaftsrecht des Mercosur — Horizont 2000. Baden-Baden: Nomos, 2001; The Mercosur Codes. *Edited by M. Ferrari.* Washington: BILCL, 2000.

⁶ См., например: *Boisseau du Rocher S.* L'ASEAN et la construction regionale en Asie du Sud Est. Paris: L'Harmattan, 1998; Integracion y Supranacionalidad. Soberania y Derecho Comunitario en los Paises Andinos. Lima: Comunidad Andina, 2001; La concurrence des organisations regionales en Afrique. *Sous la direction de M. Fau-Nougaret.* Paris: L'Harmattan, 2012; *Sarr A.* L'integration juridique dans l'Union economique et monetaire ouest africaine (UEMOA) et dans l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA). Marseille: PUAM, 2008.

В России с конца XX в. приоритетным направлением интеграционно-правовых исследований является *научный анализ проблем и перспектив развития интеграции на постсоветском пространстве*: сначала в рамках Содружества Независимых Государств, затем в рамках более компактных по составу, но более эффективных интеграционных организаций, включая Евразийский экономический союз¹.

Российские ученые-юристы также уделяют большое внимание исследованию *зарубежных интеграционных правопорядков*. Например, в работах профессора А. Я. Капустина, опубликованных в разные годы, обстоятельно исследованы правовые аспекты международной интеграции как между развитыми странами Европы, так и между развивающимися странами других регионов Земного шара, особенно Латинской Америки².

С 1990-х гг. в нашей стране сложилась собственная *российская научная школа права Европейского союза или, в более широком контексте, европейского права* (включая интеграционно-правовые аспекты защиты основных прав человека в рамках Совета Европы).

В этой области российскими учеными опубликованы десятки работ общего и специального характера, многие из которых сочетают в себе научную достоверность с качествами учебника или учебного пособия для будущих отечественных юристов³. В последние годы в рамках рос-

¹ См., например: *Автономов А. С.* Содружество Независимых Государств: правовые проблемы интеграции. М., 1999; Евразийское экономическое сообщество: правовые и экономические основы / под ред. А. И. Манжосова. М., 2004; *Моисеев Е. Г.* Правовой статус Содружества Независимых Государств. М., 1995; *Моисеев Е. Г.* Перспективы создания Евразийского союза // Евразийский юридический журнал. 2011. № 11; Право Евразийского экономического союза: учеб. пособие / под ред. Е. Г. Моисеева. М.: Проспект, 2015; Право Евразийского экономического союза: учебник / под ред. С. Ю. Кашкина. М.: Проспект, 2016.

² См., например: *Капустин А. Я.* Международно-правовые проблемы латиноамериканской экономической интеграции. М.: РУДН, 1986; *Капустин А. Я.* Региональные межправительственные экономические организации освободившихся государств. М.: РУДН, 1988; *Капустин А. Я.* Европейский союз: интеграция и право. М.: РУДН, 2000; Право Европейского союза: учеб. для вузов / под ред. А. Я. Капустина. М.: Юрайт, 2013.

³ См., например: *Бирюков М. М.* Европейское право: до и после Лиссабонского договора. М.: Статут, 2013; Гражданское и торговое право Европейского союза (основные институты): учеб. пособие / под ред. В. В. Безбаха, В. Ф. Поньки, К. М. Беликовой. М.: РУДН, 2010; Европейское право. Право Европейского союза и правовое обеспечение прав человека: учебник / под ред. Л. М. Энтина М.: Инфра-М, 2011; *Кашкин Ю. С.* Трудовое право Европейского союза. М.: Волтерс Клувер, 2009; *Линников А. С.* Правовое регулирование банковской деятельности и банковский надзор в Европейском союзе. М.: Статут, 2009; *Марченко М. Н., Дерябина Е. М.* Правовая система Европейского союза. М.: Норма, 2015; Право Европейского союза: учебник: в 2 т. / под ред. С. Ю. Кашкина. М.: Юрайт, 2013; *Топорнин Б. Н.* Европейское право: учебник. М.: Юрист, 1999; *Юмашев Ю. М., Постникова Е. В.* Экономическое право Европейского союза. М.: Норма — Инфра-М, 2014.

сийской школы права ЕС, особенно в трудах профессора П. А. Калиниченко и профессора М. Л. Энтина, активно развивается научное направление, специально исследующее юридические аспекты взаимного сотрудничества и интеграции Европейского союза и Российской Федерации, других республик бывшего СССР, включая перспективы формирования общего экономического, правоохранительного и других общих пространств между Россией и ЕС¹.

Итак, в результате развития интеграционного права как науки в распоряжение практических субъектов интеграции (т. е. государств и интеграционных организаций) предоставляются объективные знания о закономерностях правового регулирования процесса международной интеграции и его различных формах и проявлениях, о различных интеграционных правопорядках и организациях, их общих чертах и особенностях. В содержание интеграционно-правовых знаний входят и знания из смежных общественных, в том числе юридических, наук, необходимых для обеспечения наиболее полного понимания интеграционных процессов в современном мире.

Становление и развитие интеграционного права как юридической науки служит предпосылкой для его превращения в самостоятельную учебную дисциплину, изучаемую студентами российских и зарубежных юридических вузов и факультетов, а также студентами по другим направлениям подготовки, включающей в себя ознакомление с достижениями международной интеграции (например, студентами факультетов международных отношений).

Интеграционное право как учебная дисциплина представляет собой предмет (учебный курс) или группу предметов (учебных курсов), в рамках которых студенты приобретают теоретические знания, практические умения и навыки (компетенции) в области правового регулирования международной интеграции на уровне бакалавриата, магистратуры и аспирантуры.

Организация изучения и преподавания интеграционного права может производиться в форме общих и специальных курсов, способных взаимно дополнять и обогащать друг друга.

Объектом *специальных курсов* выступают конкретные интеграционные правопорядки, например право Европейского союза, право Евразийского экономического союза, право Всемирной торговой организации и т. д.

¹ См., например: *Калиниченко П. А.* Россия и Европейский союз: двусторонняя нормативная база взаимоотношений. М.: Элит, 2011; *Калиниченко П. А.* Столкновение и взаимодействие интеграционных пространств в торговле: антидемпинговое право и практика ЕС в отношениях с Россией и другими странами ЕвразЭС. М.: РосНОУ, 2011; *Калиниченко П. А., Трубочева К. И.* Европейский союз на постсоветском пространстве: право, интеграция, геополитика. М.: РосНОУ, 2012; *Энтин М. Л.* В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский союз в 2004–2005 годах. СПб., 2006; *Энтин М. Л.* В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский союз в 2006–2008 годах. М., 2009.

Специальные курсы также могут посвящаться правовому регулированию отдельных сфер международной интеграции, в том числе в рамках конкретных интеграционных правопорядков, например правовое регулирование международной экономической интеграции, европейское право прав человека, таможенное право ЕС или ЕАЭС и т. д.

Общий курс «Интеграционное право» ставит целью сформировать у студентов целостное представление об истории и современном состоянии правового регулирования международной интеграции в современном мире на основе сравнительно-правового анализа его достижений в разных частях Земного шара.

Такой курс может преподаваться как до, так и после изучения специальных интеграционно-правовых дисциплин. В первом случае он призван подготовить студентов к дальнейшему, более обстоятельному ознакомлению с отдельными интеграционными правопорядками или сферами правового регулирования. Во втором случае он дает возможность обобщить и закрепить знания, умения и навыки, приобретенные при изучении специальных курсов. Данный курс тесно связан со сравнительным правоведением и является его логическим продолжением.

Вопросы для самоконтроля

1. Как можно определить понятие «интеграционное право»?
2. Можно ли интеграционное право рассматривать в качестве отрасли права?
3. Что представляет собой интеграционный правопорядок? Может ли интеграционный правопорядок называться правовой системой?
4. Какие интеграционные правопорядки являются наиболее развитыми и/или авторитетными в современном мире?
5. Почему в настоящее время не существует однозначного ответа на вопрос о соотношении интеграционного и международного публичного права? Какова позиция судебных органов интеграционных организаций по этому вопросу?
6. Как взаимодействуют интеграционное право и международное частное право?
7. Существует ли внутригосударственное интеграционное право?

Глава V

КАТЕГОРИИ ИНТЕГРАЦИОННОГО ПРАВА

После изучения гл. V обучающиеся должны:

***знать:** происхождение и юридическую сущность категорий интеграционного права (интеграционно-правовых категорий); значение категорий интеграционного права, используемых для регулирования негативной интеграции: либерализация, свободное передвижение, недискриминация, взаимное признание, уступки, преимущества и др.; значение основных категорий интеграционного права, используемых для регулирования позитивной интеграции: общая политика, общее пространство, гармонизация, унификация и др.; категории интеграционного права, обозначающие различные формы экономической интеграции государств; примеры использования категорий интеграционного права в учредительных договорах и актах современных интеграционных организаций, включая Евразийский экономический союз;*

***уметь:** оперировать изученными в гл. V категориями; анализировать юридические факты, возникающие в связи с использованием интеграционно-правовых категорий; анализировать, толковать, применять юридические нормы, использующие категории интеграционного права; осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов применительно к вопросам, изученным в гл. V; давать квалифицированные юридические заключения и консультации применительно к вопросам, изученным в гл. V; правильно составлять и оформлять юридические документы применительно к вопросам, изученным в гл. V;*

***владеть:** юридической терминологией по вопросам, изученным в гл. V; навыками работы с правовыми актами по вопросам, изученным в гл. V; навыками анализа правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений в контексте применения категорий интеграционного права.*

§ 1. Либерализация и свободное передвижение

Становление и развитие интеграционного права сопровождаются созданием новых правовых механизмов, специально предназначенных в целях регулирования различных аспектов международной интеграции. Юридические термины и выражения, используемые для обозначения подобных механизмов, выступают в качестве категорий интеграционного права (или, что то же самое, интеграционно-правовых категорий).

По своему происхождению категории интеграционного права могут быть абсолютно новыми понятиями, созданными именно в контексте правового регулирования международной интеграции (например, «общая политика» или «общий рынок»).

Интеграционное право также может заимствовать термины из разных отраслей международного и внутригосударственного права, при необходимости адаптируя их к особенностям интеграционных правоотношений. К числу именно таких терминов относится одна из важнейших категорий интеграционного права — «либерализация».

Как и сама интеграция, слово «либерализация» имеет латинское происхождение, восходит к прилагательному латинского языка «liber», т. е. свободный. В широком смысле либерализация означает освобождение участников общественной жизни от различных препятствий, ограничений, стесняющих их свободную жизнедеятельность.

В этом значении термин «либерализация» широко применяется в политических и экономических науках, например в таких сочетаниях, как «либерализация политического режима» или «либерализация экономической системы», подразумевающих устранение ограничений на создание оппозиционных партий, на свободу печати, на частнопредпринимательскую деятельность и т. п.

В аналогичном значении рассматриваемый термин может использоваться в источниках национального (внутригосударственного) права. Например, в нашей стране переход от государственного к свободному рыночному ценообразованию был оформлен Указом Президента Российской Федерации от 3 декабря 1991 г. № 297 «О мерах по либерализации цен», а отмена ограничений на внешнеэкономические операции российских предприятий была произведена на основе постановления Правительства Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1102 «О мерах по либерализации внешнеэкономической деятельности».

В свою очередь, в послевоенной Франции правительством принималось постановление, посвященное «либерализации купли-продажи и потребления продовольственной муки и регулируемых продуктов» (постановление от 11 сентября 1945 г.).

В интеграционном праве термин «либерализация» имеет аналогичное значение с той особенностью, что в данном случае либерализуются (освобождаются от ограничений) не общественные отношения вообще, а отношения, складывающиеся между гражданами и юридическими лицами разных государств, т. е. трансграничные отношения.

Итак, либерализация как категория интеграционного права означает устранение препятствий трансграничным отношениям с участием граждан и юридических лиц интегрирующихся государств.

Либерализация предполагает взаимное сокращение или полное устранение между этими государствами таможенных пошлин, количественных ограничений товарооборота, визовых, налоговых, административных, технических и иных барьеров, препятствующих свободному пересечению границ товарами, людьми, денежными средствами, осуществлению гражданами и юридическими лицами трансграничной экономической или иной законной деятельности.

Из сказанного следует, что категория «либерализация» фактически является синонимом понятия «негативная интеграция», которая также означает открытие государственных границ, устранение препятствий трансграничным связям¹.

Разница состоит в том, что негативная интеграция — понятие теоретическое, употребляемое в научной и учебной литературе. Либерализация же — полноценная категория интеграционного права, которая официально используется в различных его источниках.

На *глобальном уровне* категория «либерализация» широко применяется в документах Всемирной торговой организации. Например, в преамбуле Соглашения об учреждении ВТО одной из его главных целей провозглашено создание интегрированной многосторонней торговой системы, включающей в себя результаты ранее предпринятых «усилий по либерализации торговли».

Подписанное одновременно с этим документом и являющееся его составной частью Генеральное соглашение по торговле услугами в преамбуле ставит целью «постепенное повышение уровней либерализации торговли услугами», т. е. дальнейшее устранение препятствий трансграничным отношениям в этой области. Соответствующие обязательства членов ВТО служат предметом части IV Генерального соглашения по торговле услугами под названием «Постепенная либерализация».

Еще более широко и многообразно категория «либерализация» используется в интеграционных правопорядках, функционирующих *на региональном уровне, в том числе на постсоветском пространстве, а также в некоторых межрегиональных интеграционных документах*. Например, в учредительных документах Европейского союза эту категорию можно встретить в таких сочетаниях, как «либерализация перемещений работников» (устранение препятствий созданию единого рынка рабочей силы ЕС), «либерализация передвижения капиталов» (устранение препятствий созданию единого рынка капиталов) или «либерализация услуг» (отмена ограничений на трансграничное предоставление конкретных видов услуг).

В Договоре о Евразийском экономическом союзе закреплены цели и принципы «либерализации торговли услугами, учреждения, деятельности и осуществления инвестиций» (ст. 66 «Либерализация торговли услугами, учреждения, деятельности и осуществления инвестиций», ст. 67 «Принципы либерализации торговли услугами, учреждения, деятельности и осуществления инвестиций»). В специальном приложении к этому Договору предусмотрено, что формирование единого рынка услуг ЕАЭС будет осуществляться по отдельным секторам в соответствии с «планами либерализации», утверждаемыми Высшим Евразийским

¹ См. § 1 гл. II.

экономическим советом на уровне глав государств (Протокол о торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций — Приложение № 16 к Договору о ЕАЭС).

Учредительный договор Евразийского экономического союза также предусматривает либерализацию трансграничных отношений между государствами — членами ЕАЭС в других аспектах, например в аспекте «либерализации автомобильных перевозок» (Протокол о скоординированной (согласованной) транспортной политике — Приложение № 24 к Договору о ЕАЭС).

Применительно к трансграничным денежным переводам и другим валютным операциям в праве ЕАЭС предусмотрено осуществление «мер либерализации», под которыми понимаются «действия, направленные на ослабление или отмену валютных ограничений в отношении валютных операций между резидентами государств-членов, а также в отношении операций с резидентами третьих стран» (Протокол о мерах, направленных на проведение согласованной валютной политики — Приложение № 15 к Договору о ЕАЭС).

В качестве других аспектов использования категории «либерализация» в региональных интеграционных правопорядках можно привести следующие примеры:

либерализация трансграничных экономических связей в целом — обязательство содействовать «экономической интеграции, в том числе либерализации торговли, инвестиций, транспортных перевозок и других смежных областей» (Конвенция об учреждении Ассоциации Карибских государств 1994 г.), создание «полностью интегрированного и либерализованного внутреннего рынка» (Договор об учреждении Карибского сообщества, включая единый рынок и единую экономику КАРИКОМ 1973 г. в редакции 2001 г.);

либерализация трансграничной торговли товарами — «либерализация товарооборота путем устранения между государствами — членами таможенных пошлин на импорт и экспорт товаров и отмены между государствами — членами нетарифных барьеров» (Договор об Экономическом сообществе западноафриканских государств 1993 г.);

либерализация в части устранения административных барьеров трансграничным связям — «либерализация количественных ограничений, предписаний в области лицензий, предписаний в отношении результатов или других недискриминационных мер» (Североамериканское соглашение о свободной торговле 1992 г.) и т. д.

Категория «либерализация» может включаться не только в содержание отдельных статей источников интеграционного права, но и в их названия или названия их разделов, например:

- часть II «Либерализация» Рамочного соглашения по интеграции приоритетных секторов 1994 г. между членами Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), которая предусматривает

устранение различных барьеров в отношении трансграничной торговли товарами, услугами и трансграничных инвестиций;

- приложение I «Программа либерализации торговли» к Договору об учреждении Южноамериканского общего рынка МЕРКОСУР 1991 г.;

«Общие рамки принципов и правил либерализации торговли услугами в Андском сообществе», утвержденные в 1999 г. Решением № 439 Комиссии Андского сообщества.

В Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), являющейся межрегиональным объединением развитых и некоторых развивающихся государств¹, еще в 1961 г. были приняты два «кодекса либерализации», которые касаются трансграничных финансово-экономических отношений: «Кодекс либерализации перемещений капиталов» и «Кодекс либерализации невидимых текущих операций с денежными средствами».

В обоих кодексах содержится официальное определение мер по либерализации. Например, Кодекс либерализации перемещений капиталов предусматривает: «Члены [ОЭСР] отменяют между собой... ограничения на перемещения капиталов, насколько это необходимо для эффективного экономического сотрудничества. Меры, предназначенные для отмены этих ограничений, далее именуются “меры по либерализации”».

Аналогично международной интеграции в целом, осуществляемая в ее рамках либерализация трансграничных отношений по своей степени может иметь частичный или полный характер. В первом случае препятствия определенным видам трансграничных взаимосвязей сокращаются (например, снижаются таможенные пошлины), во втором они устраняются полностью².

Если либерализация имеет полный (завершенный) характер, то ее результатом становится введение свободы передвижения через государственные границы для субъектов и объектов конкретных общественных отношений.

Как и сама либерализация, термин «свободное передвижение» изначально является категорией внутригосударственных правовых систем. В частности, в конституциях многих стран, в том числе российской, он используется в целях закрепления основного права их граждан беспрепятственно перемещаться по разным частям государственной территории (право на свободное передвижение, или, кратко, свобода передвижения).

В интеграционном праве категория «свободное передвижение» относится уже к пересечению межгосударственных границ, а бенефициа-

¹ См. § 3 гл. II.

² См. § 2 гл. II.

рами свободного передвижения могут выступать не только граждане, но и юридические лица, а равно производимые ими товары, оказываемые ими услуги, принадлежащие им денежные средства, иные материальные или нематериальные блага.

Итак, свободное передвижение как категория интеграционного права означает предоставление гражданам и юридическим лицам права свободно передвигаться между территориями интегрирующихся государств, а также перемещать между этими территориями разнообразные материальные и нематериальные блага.

Также, в отличие от аналогичной категории внутригосударственного права, в интеграционном праве термин «передвижение» или его синонимы (перемещение, движение и т. п.) получают более широкое значение. В интеграционном праве «передвижение» охватывает не только непосредственное пересечение границы, но и право свободного проживания, а также право граждан и юридических лиц заниматься на территории других государств экономической или иной законной деятельностью.

Родоначальником категории «свободное передвижение» в интеграционном праве стал Европейский союз, учредительные документы которого используют его еще с 1950-х гг. Под влиянием права ЕС данная категория сегодня стала широко использоваться в других интеграционных правовых порядках, в том числе на постсоветском пространстве, т. е. превратилась в общую категорию интеграционного права в целом.

Поскольку свободное передвижение в интеграционном праве относится к разным субъектам и объектам трансграничных отношений, оно имеет комплексный характер — подразделяется на различные элементы, называемые «свободами передвижения». Каждая из этих свобод имеет свой собственный правовой режим.

Так, *свободное передвижение работников*¹ в праве Европейского союза обозначает право (свободу) гражданина одного государства — члена ЕС искать работу, жить и трудиться в любом другом государстве-члене, а после завершения трудовой деятельности (например, после выхода на пенсию) оставаться на территории этого государства.

Если гражданин одного государства — члена ЕС желает заниматься в другом государстве-члене ЕС не наемным трудом, а самостоятельной экономической, в том числе предпринимательской, деятельностью, то он располагает аналогичными возможностями благодаря *свободе учреждения*, иначе называемой «правом учреждения» (под «учреждением» в данном случае понимается создание в других государствах-членах предприятий, в том числе юридических лиц, через которые будет осуществляться экономическая деятельность)².

¹ Англ. free movement of workers; франц. libre circulation des travailleurs.

² Англ. freedom of establishment/right of establishment; франц. liberte d'etablissement / droit d'etablissement.

Нравне с гражданами субъектами свободы учреждения в ЕС признаны коммерческие юридические лица государств-членов. Последние в рамках свободы учреждения могут свободно открывать в других государствах-членах филиалы, представительства, дочерние предприятия, производить трансграничные слияния с юридическими лицами других государств-членов.

Судебная практика Суда Европейского союза дополнительно признала за юридическими лицами право на «трансграничное преобразование» в контексте свободы учреждения¹, т. е. на преобразование из организационно-правовой формы одного государства-члена в сходную организационно-правовую форму другого государства-члена (например, преобразование общества с ограниченной ответственностью по итальянскому праву в общество с ограниченной ответственностью по венгерскому праву)².

Если самостоятельная экономическая деятельность в другом государстве имеет эпизодический (непостоянный) характер, то она реализуется в ЕС в контексте *свободного предоставления услуг*³ — например, гражданин или юридическое лицо Франции для осуществления строительных работ может привлекать подрядчиков из любого другого государства — члена ЕС.

Свободное предоставление услуг также включает в себя право граждан или юридических лиц одного государства — члена ЕС получать услуги у граждан или юридических лиц других государств — членов ЕС с выездом на территории последних или без такового — например, приобретение гражданином Бельгии туристической путевки в туристическом агентстве Швеции. Отсюда вытекает второе название рассматриваемой свободы — *свободное передвижение услуг*, т. е. свободное предоставление и получение услуг в других государствах-членах⁴.

К числу иных свобод передвижения, которые стали реальностью благодаря полной либерализации трансграничных экономических связей между государствами — членами ЕС, относятся *свободное передвижение товаров*⁵, гарантируемое, в частности, запретом таможенных пошлин, количественных ограничений экспорта и импорта, дискриминационного налогообложения продукции из других государств-членов, и *свободное передвижение капиталов*⁶, распространяющееся как на

¹ Франц. transformation transfrontalière.

² См.: Cour de justice de l'Union européenne. Arrêt de la Cour du 12 juillet 2012, affaire C-378/10 «VALE Epitesi kft».

³ Англ. freedom to provide services; франц. libre prestation des services.

⁴ Англ. free movement of services; франц. libre circulation des services.

⁵ Англ. free movement of goods; франц. libre circulation des marchandises.

⁶ Англ. free movement of capital; франц. libre circulation des capitaux.

трансграничные инвестиции, так и на текущие платежи. В последнем случае правом ЕС также используется понятие «*свободное перемещение платежей*»¹.

Категория «свободное передвижение» в интеграционном праве способна использоваться не только в экономической, но и в других сферах общественной жизни. В частности, в праве ЕС вводятся или уже введены в действие такие свободы передвижения неэкономического характера, как *свободное передвижение персональных данных*, свободное передвижение исследователей, научных познаний и технологий, кратко обозначаемое выражением *свободное передвижение знаний*², *свободное передвижение документов*³ (освобождение от легализации, апостиля и других дополнительных формальностей документов, полученных в одном государстве-члене и предъявляемых их обладателями на территории другого), *свободное передвижение решений*⁴ (обязанность государств-членов взаимно признавать и исполнять судебные и некоторые внесудебные решения, вынесенные их компетентными органами, в том числе нотариальные акты)⁵.

В целях открытия границ для передвижения не только рабочей силы и предпринимателей, но и людей, не занимающихся экономической деятельностью (например, студентов), свободное передвижение работников и свобода учреждения были включены правом ЕС в более широкую по содержанию свободу трансграничного передвижения, названную *свободным передвижением лиц*⁶.

Как уже отмечалось выше, разработанная в праве Европейского союза категория «свободное передвижение» послужила примером для других интеграционных право порядков. В их учредительных документах или других источниках также можно встретить перечни из нескольких свобод передвижения, наименования которых полностью или частично совпадают со свободами передвижения в ЕС.

Так, в Договоре об учреждении Союза арабского Магриба 1989 г. входящие в него североафриканские государства провозгласили общей целью достижение «свободного передвижения лиц, услуг, капиталов и товаров».

Учредительный договор Восточноафриканского сообщества 1999 г., в свою очередь, предусматривает: «Между государствами-партнерами учреждается общий рынок. Внутри общего рынка должно существовать

¹ Англ. free movement of payments; франц. libre circulation des paiements.

² Англ. free movement of knowledge; франц. libre circulation des connaissances.

³ Англ. free movement of documents; франц. libre circulation des actes.

⁴ Англ. free movement of judgments; франц. libre circulation des de

⁵ Свободное передвижение решений является результатом осуществления в ЕС принципа взаимного признания, рассматриваемого в следующем параграфе.

⁶ Англ. free movement of persons; франц. libre circulation des personnes.

свободное передвижение работников, товаров, услуг, капитала и право учреждения».

Похожую систему правовых категорий можно найти в других источниках интеграционного права, в том числе на постсоветском пространстве: «свободное передвижение товаров, услуг и факторов производства» в рамках Южноамериканского общего рынка (учредительный договор МЕРКОСУР 1991 г.), «свободное перемещение товаров, услуг, капиталов, рабочей силы» (учредительный договор Союзного государства России и Беларуси 1999 г.), «свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы», «свобода перемещения товаров, услуг, капитала и рабочей силы», «свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов», «свобода торговли услугами, учреждения, деятельности и осуществления инвестиций» (учредительный договор ЕАЭС) и т. д.

Свободное передвижение как интеграционно-правовая категория с выделением в ее рамках нескольких свобод передвижения в настоящее время также воспринята *конституциями и другими источниками права федеративных государств*, которые используют ее в целях обеспечения единства государственной территории и противодействия дезинтеграции страны, например:

- «свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств» как одна из основ конституционного строя нашей страны (Конституция Российской Федерации);
- «свободное передвижение лиц, продуктов, услуг и инвестиций внутри Канады» (Соглашение о внутренней торговле 1994 г. между канадским правительством и правительствами субъектов федерации);
- недопустимость создания любых препятствий «полной свободе передвижения лиц, товаров, услуг и капитала» (Конституция Боснии и Герцеговины 1995 г.)¹.

§ 2. Недискриминация и взаимное признание

Рассмотренные выше категории «либерализация» и «свободное передвижение» призваны обеспечить взаимную открытость границ интегрирующихся государств, в том числе для осуществления их гражданами и юридическими лицами на территориях друг друга трудовой, предпринимательской, научно-исследовательской, образовательной или иной не запрещенной законами деятельности.

Не менее важным для интеграции является решение вопроса о том, *на каких условиях граждане и юридические лица одного интегрирующегося государства будут осуществлять свою деятельность на территории другого*. Если условия будут носить дискриминационный характер, то открытие

¹ Подробнее см. § 5 гл. IV.

границ в значительной степени утрачивает свою привлекательность или даже полностью теряет смысл (например, если гражданам другого интегрирующегося государства, которые воспользовались свободой передвижения работников, выплачивается более низкая заработная плата или если они облагаются более высокими налогами в сравнении с местными работниками).

Аналогичный вопрос может возникать и в отношении свобод передвижения, относящихся к материальным благам. Например, в случае либерализации товарооборота или введения полноценной свободы передвижения товаров может ли продукция из других интегрирующихся государств продаваться на таких же условиях, как и продукция местного производства. Если условия несут неравноправный (дискриминационный) характер в пользу местных товаропроизводителей, например в плане налогообложения, то свобода передвижения товаров, опять же, утрачивает смысл.

Отсюда следует, что правовое регулирование международной интеграции должно включать в себя не только правила, направленные на взаимное открытие границ между интегрирующимися государствами, но и правила, направленные на обеспечение равных условий хозяйствования, иной законной деятельности на их территориях.

С этой целью интеграционное право заимствовало из других правовых систем категорию «недискриминация», которая есть не что иное, как «негативное» закрепление принципа равенства (недискриминация = запрет дискриминации, т. е. нарушения равенства).

Категория «недискриминация» в интеграционном праве означает взаимный отказ интегрирующихся государств от дискриминационного обращения по отношению к гражданам и юридическим лицам друг друга, а также к производимой ими продукции.

В разных интеграционных правопорядках недискриминация закрепляется по-разному, в том числе с использованием различных терминов и выражений. Наиболее последовательно это сделано в праве Европейского союза, где запрет дискриминации изначально был признан в качестве общего принципа права ЕС — *принципа недискриминации*.

В отношении граждан и приравняемых к ним юридических лиц государств — членов ЕС данный принцип сегодня закреплен в статье, открывающей собой часть вторую Договора о функционировании ЕС 1957 г. под названием «Недискриминация и гражданство Союза» (ст. 18):

«В сфере применения Договоров [т. е. учредительных документов ЕС] и без ущерба предусмотренным в них специальным положениям запрещается любая дискриминация по признаку национального гражданства».

Специальные положения, о которых говорится в процитированной статье, относятся к запрещению дискриминации в отдельных видах трансграничных отношений, например:

- «отсутствие любой дискриминации между гражданами государств-членов» в функционировании национальных монополий торгового характера (ст. 37 Договора о функционировании ЕС);
- «отмена любой дискриминации по признаку национального гражданства между работниками государств-членов в вопросах трудовой деятельности, заработной платы и других условий труда» (ст. 45 Договора о функционировании ЕС);
- запрет государствам-членам облагать «прямо или косвенно продукцию других государств-членов более высокими внутренними налогами любого характера, чем те, которыми прямо или косвенно облагается сходная национальная продукция» (ст. 110 Договора о функционировании ЕС) и т. д.

Таким образом, в праве ЕС недискриминация — это подлинно общее правило, которое закрепляется как основополагающий принцип интеграции и одновременно входит в содержание различных свобод передвижения по территории Европейского союза в целом (свободы передвижения товаров, свободы передвижения работников и т. д.).

Любые отступления от принципа недискриминации в праве Европейского союза являются исключениями из общего правила и должны быть прямо санкционированы в учредительных документах или основанном на них интеграционном законодательстве ЕС (например, в отступление от принципа недискриминации ст. 46 Договора о функционировании ЕС разрешает государствам-членам не допускать граждан других государств-членов к работе в своей публичной администрации)¹.

В качестве общего принципа недискриминация закрепляется в правовых актах некоторых других интеграционных организаций, стремящихся по примеру ЕС максимально полностью интегрировать свои государства-члены. Например, процитированная выше ст. 18 Договора о функционировании ЕС практически дословно была скопирована учредительным договором Карибского сообщества:

«1. В сфере применения настоящего Договора и без ущерба любым содержащимся в нем специальным положениям запрещается любая дискриминация только по соображениям национального гражданства.

¹ Кроме недискриминации в трансграничных отношениях право ЕС содержит многочисленные нормы, которые, аналогично конституционному праву демократических государств, запрещают дискриминацию по другим основаниям: дискриминацию по признаку расы, религии, этнического происхождения, по признаку пола и т. д. Запрет дискриминации по этим основаниям регулируется специальным законодательством ЕС, например Директивой 2000 г. об осуществлении принципа равенства в обращениях между людьми независимо от расы или этнического происхождения или Директивой 2006 г. об осуществлении принципа равенства возможностей и равенства в обращении между мужчинами и женщинами в сфере занятости и труда. См.: Право Европейского союза. Т. 1: Общая часть / под ред. С. Ю. Кашкина. М.: Юрайт, 2013. С. 573.

2. Совет Сообщества после консультации с компетентными органами устанавливает правила по запрещению любой подобной дискриминации» (ст. 7 «Недискриминация» Договора об учреждении Карибского сообщества, включая единый рынок и единую экономику КАРИКОМ).

В рамках Северного совета недискриминация закреплена в виде общего принципа нормотворческой деятельности входящих в него стран Северной Европы:

«При составлении законов и постановлений в любой из Северных стран граждане всех остальных Северных стран должны подвергаться равному обращению с гражданами упомянутой страны» (ст. 2 Соглашения о сотрудничестве между Данией, Финляндией, Исландией, Норвегией и Швецией 1962 г.).

Наряду с терминами «недискриминация» или «запрет дискриминации» в интеграционном праве широко используется понятие **«национальный режим»**, т. е. **взаимное обязательство интегрирующихся государств применять к гражданам, юридическим лицам, продукции друг друга такие же правовые требования, какие применяются к отечественным (национальным) гражданам, юридическим лицам и продукции.**

Следует отметить, что государства могут предоставлять национальный режим гражданам, юридическим лицам, продукции других стран и в одностороннем порядке, на основании собственного законодательства. В таком случае, однако, заинтересованное государство в любой момент вправе отменить этот режим или отступить от него также на основании своего законодательства. Например, согласно ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации: «Иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, *кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.*»

Примером правил, устанавливающих национальный режим в качестве взаимного обязательства интегрирующихся государств, могут служить положения многосторонних торговых соглашений между членами Всемирной торговой организации.

Так, ст. 3 «Национальный режим» Соглашения ВТО по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности 1994 г. предусматривает его на случай нарушения в других странах авторских, патентных или иных интеллектуальных прав граждан: «Каждый Член предоставляет гражданам других Членов режим не менее благоприятный, чем тот, который он предоставляет своим собственным гражданам в отношении защиты интеллектуальной собственности».

Применительно к трансграничной торговле товарами и услугами соответствующие обязательства членов ВТО закреплены в Генеральном соглашении по тарифам и торговле и Генеральном соглашении по торговле услугами 1994 г.:

«Продукты с территории любой Договаривающейся стороны, импортированные на территорию любой другой Договаривающейся стороны, не будут облагаться прямо или косвенно сборами или иными внутренними налогами любого характера, превышающими те, которыми прямо или косвенно облагаются аналогичные национальные продукты <...>

Продукты с территории любой Договаривающейся стороны, импортированные на территорию любой другой Договаривающейся стороны, не будут подвергаться режиму менее благоприятному, чем режим, предоставляемый аналогичным продуктам национального происхождения в том, что касается любых законов, любых правовых актов или любых предписаний, затрагивающих торговлю, выпуск на продажу, покупку, транспортировку, распространение и использование этих продуктов на внутреннем рынке» (пп. 2 и 4 ст. III «Национальный режим в области внутреннего налогообложения и регулирования» Генерального соглашения по тарифам и торговле);

«В секторах, включенных в своей Перечень [перечень обязательств, которое берет на себя член ВТО применительно к открытию национального рынка услуг], и с учетом указанных в нем условий и ограничений каждый Член будет предоставлять услугам и поставщикам услуг из любого другого Члена в том, что касается любых мер, затрагивающих оказание услуг, режим не менее благоприятный, чем тот, который он предоставляет своим собственным аналогичным услугам и своим собственным аналогичным поставщикам услуг» (ст. XVII «Национальный режим» Генерального соглашения по торговле услугами).

В виде специальных правил недискриминация (национальный режим) закрепляется и в различных нормах Договора о Евразийском экономическом союзе 2014 г.

Например, гражданам одного государства — члена ЕАЭС, работающим на территории другого, гарантировано равенство с местными гражданами в таких вопросах, как социальное обеспечение (кроме пенсионного), право детей трудящегося мигранта на посещение дошкольных учреждений и получение образования, вступление в профессиональные союзы и др. (ст. 98 Договора о ЕАЭС «Права и обязанности трудящегося-мигранта»).

В отношении трансграничной торговли услугами каждое государство — член ЕАЭС «предоставляет услугам, поставщикам и получателям услуг другого государства-члена режим не менее благоприятный, чем режим, предоставляемый при таких же (подобных) обстоятельствах своим собственным таким же (подобным) услугам, поставщикам и получателям услуг» (ч. 1 «Национальный режим при торговле услугами, учреждениями и деятельности» раздела VI «Торговля услугами, учреждениями и деятельностью» Протокола о торговле услугами, учреждениями, деятельностью и осуществлении инвестиций — Приложение № 16 к Договору о ЕАЭС).

Такой же режим, согласно Договору о ЕАЭС, должен предоставляться в отношении участия граждан и юридических лиц одного государства-члена в приватизации на территории другого, осуществления ими трансграничных инвестиций (включая защиту от экспроприации), заключения контрактов органами власти в рамках государственных и муниципальных закупок, защиты прав потребителей и прав на результаты интеллектуальной деятельности (авторских, патентных и др.), налогообложения доходов трудящихся-нерезидентов и т. д.

Применительно к недискриминации в области налогообложения товаров Договор о ЕАЭС, аналогично документам ЕС и ВТО, закрепляет национальный режим следующим образом:

«Государства-члены во взаимной торговле взимают налоги, иные платежи и сборы таким образом, чтобы налогообложение в государстве-члене, на территории которого осуществляется реализация товаров других государств-членов, было не менее благоприятным, чем налогообложение, применяемое этим государством-членом при тех же обстоятельствах в отношении аналогичных товаров, происходящих с его территории» (ст. 71 «Принципы взаимодействия государств-членов в сфере налогообложения»).

Национальный режим может вводиться и для других разновидностей трансграничных экономических связей, например путем возложения на каждое интегрирующееся государство обязанности обеспечивать предпрятиям других интегрирующихся государств «недискриминационные условия» доступа к «публичным телекоммуникационным службам» (ст. 13.2 Соглашения о свободной торговле Доминиканская Республика — Центральная Америка — Соединенные Штаты Америки 2004 г.).

Такие же положения могут предусматриваться и для трансграничных связей, не имеющих прямо выраженного экономического характера. Например, Конвенция об учреждении Бельгийско-Люксембургского экономического союза 1921 г. в ее современной редакции (в редакции 2002 г.) предусматривает взаимное уравнивание в правах граждан Бельгии и Люксембурга применительно к пользованию гражданскими правами и их защите:

«Граждане каждой из Высоких Договаривающихся Сторон пользуются на территории другой Высокой Договаривающейся Стороны режимом, предоставляемым национальным гражданам в том, что касается пользования гражданскими правами, а также правовой и судебной защиты их личности, их прав и их интересов».

Еще одним способом закрепления недискриминации в интеграционном праве является правовая конструкция, обозначаемая выражением «режим наибольшего благоприятствования» или, что то же самое, «режим наиболее благоприятствуемой нации».

Несмотря на свое красивое название, режим наибольшего благоприятствования отражает более низкий уровень интеграции государств,

чем национальный режим. Если при введении национального режима одно государство приравнивает граждан, юридические лица, продукцию других государств к своим собственным гражданам, юридическим лицам, продукции, то в рамках режима наибольшего благоприятствования этого не происходит.

Режим наибольшего благоприятствования есть не что иное, как режим наименьшей дискриминации по отношению к государствам-партнерам по интеграционному процессу. **При режиме наибольшего благоприятствования одно интегрирующееся государство обязуется предоставлять на своей территории гражданам, юридическим лицам, продукции других интегрирующихся государств условия не хуже тех, которые оно предоставляет гражданам, юридическим лицам, товарам любого иностранного государства.**

Иными словами, при этом режиме государство А гарантирует гражданам, юридическим лицам, товарам государства Б самые выгодные условия среди тех, которые оно ввело или когда-либо введет для иностранных граждан, юридических лиц или иностранной продукции вообще. Если государство А решит предоставить дополнительные преимущества для граждан государства В, то они будут распространяться и на граждан государства Б как государства, пользующегося режимом наибольшего благоприятствования.

В области международного товарооборота режим наибольшего благоприятствования может применяться и к отечественной продукции, которая экспортируется из одного интегрирующегося государства в другое. В данном случае государство А гарантирует государству Б наименее обременительные условия экспорта в него своих товаров, по сравнению с любыми другими иностранными государствами. Если, например, государство А облагает подобный экспорт пошлинами и другими сборами, то их размер применительно к экспорту в государство Б не должен превышать размера пошлин на экспорт в любое другое государство.

Режим наибольшего благоприятствования в настоящее время является исходным принципом глобальной экономической интеграции, получившим закрепление в исторически первом источнике права ВТО — Генеральном соглашении по тарифам и торговле 1947 г., действующем сегодня в редакции 1994 г. Статья I этого документа гласит:

«Любые преимущества, льготы, привилегии или иммунитеты, предоставляемые одной Договаривающейся Стороной продукту, происходящему из или предназначенному для любой другой страны, будут незамедлительно и безусловно распространены на любой аналогичный продукт, происходящий из или предназначенный для всех остальных Договаривающихся Сторон» (ст. I «Общий режим наиболее благоприятствуемой нации» Генерального соглашения по тарифам и торговле).

Отсюда, в частности, следует, что при взимании таможенных пошлин, которое не запрещается правом ВТО, их уровень должен быть

одинаков в отношении товаров из всех членов данной организации. Если Россия, например, решит снизить пошлины на товары, экспортируемые в США, то подобное снижение должно быть распространено на аналогичные товары, экспортируемые все остальные члены ВТО.

В настоящее время режим наибольшего благоприятствования в праве ВТО распространен и на другой важнейший результат экономической деятельности — услуги, а также на граждан и юридических лиц, предоставляющих (поставщиков услуг). В этом отношении ст. II «Режим наиболее благоприятствуемой нации» Генерального соглашения по торговле услугами 1994 г. закрепила следующее обязательство:

«В том, что касается любых мер, подпадающих под действие настоящего Соглашения, каждый Член предоставит незамедлительно и без условий услугам и поставщикам услуг любого другого Члена режим, не менее благоприятный, чем тот, который он предоставляет аналогичным услугам и аналогичным поставщикам услуг любой другой страны».

Категория режима наибольшего благоприятствования может использоваться и для регулирования интеграционных процессов на региональном уровне. Например, ст. 43 «Режим наиболее благоприятствуемой нации» Договора об учреждении Экономического сообщества западноафриканских государств 1993 г. предусматривает:

«Государства-члены в рамках взаимной торговли предоставляют друг другу режим наиболее благоприятствуемой нации. Ни при каких обстоятельствах тарифные уступки, предоставляемые государством-членом третьей стране, не могут быть более благоприятными, чем те, которые применяются согласно настоящему Договору».

Согласно Договору о зоне свободной торговли СНГ 2011 г., если какая-либо его Сторона в порядке исключения сохраняет экспортную пошлину на определенные виды товаров и «отменила ее или снизила ее уровень по отношению к третьей стране, то данное изменение применяется по отношению к Сторонам». Государства — участники Договора о зоне свободной торговли СНГ тем самым предоставляют друг другу в области экспортных пошлин режим наибольшего благоприятствования, в том числе по отношению к другим государствам, не входящим в созданную этим Договором зону свободной торговли (третьим странам).

Конструкция «режим наибольшего благоприятствования» в ряде случаев используется и в праве Евразийского экономического союза. При этом — в интересах участников трансграничных отношений — данный режим обычно рассматривается как дополнение и возможная альтернатива рассмотренному выше национальному режиму.

Например, в отношении трансграничных инвестиций граждан и юридических лиц одного государства — члена ЕАЭС на территории другого п. 69 Протокола о торговле услугами, учреждении, деятельности

и осуществлении инвестиций (Приложение № 16 к Договору о ЕАЭС) предусматривает, с одной стороны, национальный режим:

«Режим... должен быть не менее благоприятным, чем режим, который предоставляется этим государством-членом в отношении инвестиций и деятельности в связи с такими инвестициями, осуществляемыми *своими (национальными) инвесторами*».

Следующий п. 70 Протокола гарантирует инвесторам в этих же вопросах режим наибольшего благоприятствования:

«Каждое государство-член предоставляет при таких же (подобных) обстоятельствах инвесторам любого другого государства-члена, их инвестициям и деятельности, связанной с такими инвестициями, режим не менее благоприятный, чем режим, предоставляемый *инвесторам любого третьего государства*, их инвестициям и деятельности, связанной с такими инвестициями».

Наконец, п. 71 Протокола дает инвесторам право выбора, какой из режимов использовать к своей выгоде:

«Режимы, предусмотренные пунктами 69 и 70 настоящего Протокола, должны предоставляться государствами-членами *по выбору инвестора в зависимости от того, какой из режимов является наиболее благоприятным*».

Для участия во многих видах общественных, в том числе трансграничных, отношений гражданам и юридическим лицам необходимо располагать официальными документами, которые подтверждают наличие у них определенного статуса и вытекающих из него прав: документы, подтверждающие образование и профессиональную квалификацию, документы, удостоверяющие факт государственной регистрации юридического лица или трудовой стаж (например, для назначения пенсии), лицензии, сертификаты, иные разрешения на профессиональную деятельность и т. д.

Подобные документы выдаются компетентными органами государства и, соответственно, имеют силу только в пределах его территории. Чтобы обеспечить возможность использовать их на территориях других государств, в интеграционном праве была разработана еще одна юридическая конструкция, обозначаемая категорией «взаимное признание».

Взаимное признание как категория интеграционного права означает обязательство интегрирующихся государств признавать на своей территории юридическую силу актов органов власти и иных официальных документов, правомерно совершенных (выданных) на территориях друг друга.

Иными словами, благодаря взаимному признанию акты (документы), происходящие из одного интегрирующегося государства, получают на территории другого такую же юридическую силу, как если бы они были изданы его собственными органами.

Взаимное признание в интеграционном праве следует отличать от простой отмены формальностей легализации и апостиля, пред-

усмотренной некоторыми конвенциями в области международного частного права¹. Отмена легализации и апостиля означает лишь то, что обладатель официального документа (например, обладатель диплома о высшем образовании) освобождается от обязанности доказывать за рубежом сам факт выдачи подобного документа (что его диплом или иной документ на самом деле был законно получен, а не является подделкой).

Взаимное признание же предполагает распространение юридической силы документа на территорию других интегрирующихся государств. Так, в случае взаимного признания дипломов об образовании их владельцы получают право работать или продолжать обучение по соответствующей специальности как на территории страны, выдавшей диплом, так и на территории других стран, признающих его эквивалентным своим собственным дипломам.

С учетом многообразия видов официальных документов взаимное признание может относиться к широкому спектру правоотношений, возникающих в разных сферах общественной жизни.

Так, введение полноценной свободы передвижения товаров предполагает не только отказ интегрирующихся государств от таможенных пошлин и количественных ограничений на экспорт-импорт товаров между ними, а равно от дискриминационных требований к товарам друг друга, но и взаимное признание нормативов качества и безопасности, в соответствии с которыми произведены эти товары.

В этой связи, например, Североамериканское соглашение о свободной торговле 1992 г. между Канадой, Мексикой и США предусматривает:

«Каждая импортирующая Страна будет признавать технические регламенты, принятые или применяемые экспортирующей Страной, как эквивалентные ее собственным при условии, что экспортирующая Страна в сотрудничестве с импортирующей Страной убедит последнюю, что ее технический регламент соответствует легитимным целям импортирующей Страны».

Аналогичным образом в специальной статье под названием «Взаимное признание оценок соответствия» Конвенция об учреждении Европейской ассоциации свободной торговли 1960 г. закрепляет следующее обязательство:

«Швейцария, с одной стороны, Исландия, Лихтенштейн и Норвегия, с другой стороны, взаимно признают отчеты, сертификаты, разрешения, знаки соответствия и декларации соответствия производителя».

Такие же или сходные положения содержатся в источниках многих других интеграционных право порядков, в том числе в источниках права Евразийского экономического союза.

¹ См. § 4 гл. IV.

Например, поэтапное создание единого рынка услуг ЕАЭС должно сопровождаться взаимным признанием между государствами-членами выданных (полученных) на их территории разрешительных документов на осуществление предпринимательской деятельности в различных секторах (ч. 8 «Взаимное признание разрешений и профессиональных квалификаций» раздела VI «Торговля услугами, учреждение и деятельность» Протокола о торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций — Приложение № 16 к Договору о ЕАЭС).

В контексте единого рынка трудовых ресурсов со свободным перемещением рабочей силы Договор о ЕАЭС (ст. 97 «Трудовая деятельность трудящихся государств-членов») уже в настоящее время предусматривает, что государства-члены взаимно признают документы об образовании, выданные их образовательными организациями, без проведения каких-либо процедур признания, т. е. автоматически (документ об образовании, полученный трудящимся в образовательной организации Казахстана, автоматически признается в России, и т. д.).

Исключением являются документы об образовании лиц, претендующих на занятие педагогической, юридической, медицинской и фармацевтической деятельностью, а также документы об ученых степенях и ученых званиях. Подобные документы признаются в соответствии с законодательством государства трудоустройства, т. е. могут быть и не признаны.

В Союзе Бенилюкс принцип автоматического взаимного признания для всех документов (дипломов) о высшем образовании уровня бакалавра и магистра был введен в 2015 г. специальным нормативным актом — Решением Комитета министров Бенилюкс от 18 мая 2015 г. об общем автоматическом взаимном признании уровня дипломов о высшем образовании. Согласно этому акту, Бельгия, Нидерланды и Люксембург обязаны взаимно признавать эквивалентность дипломов бакалавра и магистра по любым специальностям, которые выданы любым официально аккредитованным учреждениям высшего образования этих стран (диплом бакалавра Люксембургского университета эквивалентен диплому бакалавра Амстердамского университета и т. д.).

В праве Андского сообщества принцип взаимного признания распространен на паспорта и иные документы, удостоверяющие личность граждан его государств-членов, которые перемещаются в туристических целях. Согласно Решению № 503 Андского совета министров иностранных дел от 22 июня 2001 г. о признании национальных документов, удостоверяющих личность, обладатели таких документов должны допускаться на территории других государств-членов без каких-либо виз, а в период пребывания там пользуются «такими же правами, как и граждане государства-члена, в котором они находятся» (как видим, принцип взаимного признания в этом источнике интеграционного права закрепляется в единстве с принципом недискриминации).

Как и в других аспектах международной интеграции, наиболее широкий перечень правоотношений, подпадающих под действие принципа взаимного признания, вытекает из права Европейского союза. В отношении этого принципа законодательными институтами ЕС издано и продолжает издаваться новое законодательство, в частности:

- законодательство о взаимном признании трудовых стажей, а также других условий и документов, необходимых для получения социальной помощи и пособий по социальному обеспечению в других государствах — членах ЕС (Регламент 2004 г. о координации систем социального обеспечения);
- законодательство о взаимном признании профессиональных квалификаций между государствами — членами ЕС (Директива 2005 г. о признании профессиональных квалификаций);
- взаимное признание водительских удостоверений между государствами — членами ЕС (Директива 2006 г. о водительском удостоверении);
- взаимное признание разрешений на право осуществления банковской деятельности в ЕС (Директива 2013 г. о доступе к деятельности кредитных учреждений);
- взаимное признание лицензий на право владения огнестрельным оружием в ЕС (Директива 1991 г. о контроле за приобретением оружия и владением оружием) и др.

Особое место в праве ЕС занимает взаимное признание приговоров, судебных решений, а также некоторых внесудебных решений по гражданским и уголовным делам. Такое признание сегодня возведено в разряд основополагающего принципа, на котором должно базироваться общее пространство свободы, безопасности и правосудия:

«Союз развивает судебное сотрудничество по гражданским делам с трансграничными последствиями, которое основано на принципе взаимного признания судебных и внесудебных решений»;

«Судебное сотрудничество по уголовным делам основано в Союзе на принципе взаимного признания приговоров и судебных решений» (ст. 81, 82 Договора о функционировании ЕС).

Наиболее ярким отражением принципа взаимного признания в уголовно-правовой сфере стал «европейский ордер на арест», который заменил собой внутри ЕС международно-правовой институт выдачи (экстрадиции). Европейский ордер на арест есть не что иное, как выносимое по единой форме постановление о задержании и доставлении в государство-член, где рассматривается уголовное дело или уже вынесен обвинительный приговор, обвиняемого или преступника, скрывающегося в другом государстве-члене.

Европейский ордер на арест, выданный судебным органом одного государства — члена ЕС, подлежит обязательному исполнению органами любого другого государства-члена, где обнаруживается разыскиваем-

мое лицо, т. е. является не национальным, а «европейским» по сфере действия в пространстве (охватывает территорию Европейского союза в целом)¹.

§ 3. Уступки и преимущества

Уступки и преимущества — слова обычного языка, которые приобрели в интеграционном праве особый юридический смысл благодаря созданию и деятельности Всемирной торговой организации.

В праве ВТО (ст. II «Перечни уступок» Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г.) под «уступками»² понимаются **обязательства государств по сокращению импортных (ввозных) таможенных пошлин** — исторически первого и вплоть до последних десятилетий основного вида препятствий международному товарообороту.

Поскольку таможенные пошлины взимаются государствами по определенным ставкам (тарифам), соответствующие обязательства также называются *тарифными уступками*³. Государства осуществляют их путем фиксации предельно допустимых ставок пошлин для различных видов товаров, которые постепенно снижаются в ходе очередных раундов либерализации мировой торговли в рамках ВТО.

Зафиксированные таким образом ставки называются «*связанными*», или «*консолидированными*»⁴ (еще одна специфическая категория интеграционного права), а сам процесс фиксации — связыванием, или консолидацией, пошлин. Для каждого члена ВТО уступки, т. е. связанные (консолидированные) ставки его импортных пошлин, закрепляются отдельно — в индивидуальном «Перечне уступок и обязательств по товарам», который согласуется с другими членами ВТО и прилагается к Генеральному соглашению по тарифам и торговле в качестве составной части последнего.

Уступки и иные обязательства государств по устранению барьеров доступу на свой рынок иностранных товаров и услуг создают «преимущества»⁵, т. е. выгоды для других государств, производящих и поставляющих подобные товары и услуги. Поскольку каждое государство является импортером одних товаров и услуг и экспортером других, в рамках ВТО оно одновре-

¹ Подробнее см.: Бирюков П. Н. Некоторые аспекты Европейского ордера на арест // Московский журнал международного права. 2009. № 1. С. 248–255.

² Англ., франц. concessions.

³ В последнее время в праве ВТО также появился термин «нетарифные уступки», т. е. обязательства по сокращению препятствий товарообороту, не относящихся к таможенным пошлинам (нетарифных барьеров — квот, запретов и иных административных ограничений импорта-экспорта). Термин «нетарифные уступки», однако, не получил широкого распространения.

⁴ Англ. bundle rates of duty; франц. taux de douane consolidés.

⁵ Англ. advantages; франц. avantages.

менно выступает и субъектом уступок, и бенефициаром преимуществ, которые при необходимости может защищать (ст. XXIII Генерального соглашения по тарифам и торговле «Защита уступок и преимуществ»).

При этом государство в рамках ВТО вправе отстаивать свои преимущества не только от неправомерных действий других государств — например, взимания ими таможенных пошлин с его продукции по более высоким ставкам, чем связанные (консолидированные), но даже от их правомерных действий, если таковые влекут неблагоприятные экономические последствия для государства-экспортера. Подобного рода жалобы в ВТО получили название «*жалобы в ситуации ненарушения*»¹, хотя на практике они встречаются достаточно редко.

В свою очередь, член ВТО, против которого вынесено решение по жалобе (ответчик), может отказаться от его исполнения, предложив пострадавшему члену (истцу) дополнительные уступки и обязательства по каким-либо другим товарам и услугам (своеобразная форма компенсации неденежного характера). Если предложенные меры компенсации не были предложены или не устроили истца, то истец вправе применить к ответчику санкции в виде приостановления по отношению к нему своих собственных уступок и других обязательств (форма юридической ответственности по праву ВТО).

Под влиянием права ВТО категории «уступки» и/или «преимущества» получили распространение *в источниках, регулирующих создание и функционирование зон свободной торговли на региональном и межрегиональном уровнях — с той разницей, что уступки здесь выражаются не в сокращении, а в отмене таможенных пошлин внутри подобных зон.*

Например, в зоне свободной торговли Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) под уступками по общему правилу понимаются обязательства ее членов постепенно ликвидировать свои импортные пошлины во взаимной торговле товарами (ст. 19 «Сокращение или отмена таможенных пошлин» и ст. 22 «Пользование уступками» Соглашения АСЕАН по торговле товарами 2009 г.).

В исключительных случаях государство — член АСЕАН может изменять или приостанавливать свои уступки (ст. 23 «Временное изменение или приостановление уступок» упомянутого Соглашения). В подобном случае, аналогично механизмам ВТО, другие государства — члены АСЕАН получают право «изменить или приостановить существенно эквивалентные уступки» в отношении заинтересованного государства, т. е. лишить его аналогичных преимуществ со своей стороны (категория «преимущества» в Соглашении АСЕАН не используется).

Соглашение, учреждающее Североамериканскую ассоциацию свободной торговли (НАФТА), напротив, оперирует только категорией

¹ Англ. non-violation complaints; франц. plaintes en situation de non-violation.

«преимущества», которая здесь охватывает также взаимные выгоды государств-членов от реализации ими обязательств по либерализации национальных рынков услуг и по защите прав интеллектуальной собственности в пользу граждан и юридических лиц друг друга (Приложение № 2004 «Аннулирование или сокращение преимуществ» Североамериканского соглашения о свободной торговле 1992 г.).

Если одно североамериканское государство перестает применять в отношении другого преимущества, согласованные в рамках НАФТА, то последнее после разбирательства спора в специальной арбитражной группе получает право принять к нарушителю ответные меры в виде приостановления собственных преимуществ в отношении его товаров, услуг, граждан и юридических лиц (ст. 2019 «Неприменение. Приостановление преимуществ» упомянутого Соглашения).

Сходные правила содержатся и в учредительном договоре ЦАФТА¹ — межрегиональной зоны свободной торговли, объединяющей Доминиканскую Республику, страны Центральной Америки и США (ст. 20.16 «Неисполнение. Приостановление преимуществ» Соглашения о свободной торговле Доминиканская Республика — Центральная Америка — Соединенные Штаты Америки 2004 г.).

Договор о зоне свободной торговли СНГ 2011 г. в целях разрешения споров между его сторонами применяет категории «уступки» и «выгоды» (синоним преимуществ). Согласно этому Договору, если после разбирательства спора в комиссии экспертов ее решение не исполнено и сторонам не удалось достичь соглашения о взаимоприемлемой компенсации, то:

«Сторона, понесшая ущерб, вправе приостановить по отношению к Стороне, не выполняющей решение комиссии экспертов, действие уступок или других обязательств по Договору, размер и/или действие которых эквивалентны аннулированным или сокращенным выгодам в результате применения меры в нарушение Договора» (п. 23 Правил разрешения споров — Приложение 4 к упомянутому Договору).

§ 4. Общая политика и общее пространство

Рассмотренные в предыдущих параграфах категории «либерализация», «свободное передвижение», «недискриминация» (включая «национальный режим» и «режим наибольшего благоприятствования»), «взаимное признание», «уступки» и «преимущества» — это категории интеграционного права, которые используются преимущественно в контексте негативной интеграции, т. е. в контексте открытия границ между интегрирующимися государствами. Они служат целям устранения препятствий, которые тем или иным образом сдерживают развитие

¹ Англ. CAFTA — Central America Free Trade Association.

трансграничных связей между гражданами и юридическими лицами этих государств.

Другим ключевым направлением интеграционного процесса, как уже известно читателю, является позитивная интеграция, в рамках которой интегрирующиеся государства стремятся выработать общий подход к управлению общественной жизнью на их территориях, в том числе путем делегирования части суверенных прав наднациональным органам власти, создаваемым в рамках интеграционных организаций¹. Юридическим отражением этих процессов выступает категория интеграционного права «общая политика».

Общая политика как категория интеграционного права означает единую систему мероприятий по управлению общественной жизнью в определенной сфере на территории интегрирующихся государств, вместе взятых.

В зависимости от степени развития, которой достигли интеграционные процессы (полная или частичная интеграция), проводимая в рамках интеграционной организации *общая политика может полностью или частично заменять собой национальную политику ее государств-членов.*

В первом случае (полная интеграция) государства-члены полностью отказываются от самостоятельной реализации суверенных прав и передают их наднациональным институтам интеграционной организации (например, единая денежная политика в ЕС и других интеграционных организациях, где введена единая валюта).

Во втором случае (частичная интеграция) общая политика становится элементом совместной компетенции интеграционной организации и ее государств-членов, т. е. последние сохраняют за собой право принимать меры на внутригосударственном уровне в той части, в какой соответствующие общественные отношения еще не урегулированы едиными актами интеграционной организации (например, экологическая политика в ЕС или в Организации восточнокарибских государств)².

Как и политика отдельных государств (национальная политика), *общая политика интеграционных организаций может иметь своим предметом разные сферы общественной жизни.* Результатом этого служит формирование множества самостоятельных направлений общей политики, каждое из которых имеет свое собственное название и свой собственный правовой режим:

«общая политика в отношении виз и иных документов для краткосрочного пребывания» Европейского союза, кратко называемая в Визовом кодексе и других законодательных актах ЕС «общей визовой

¹ О соотношении негативной и позитивной интеграций см. § 1 гл. II, о феномене наднациональности интеграционных организаций см. § 4 гл. III.

² Подробнее о соотношении полной и частичной интеграции, в том числе в контексте общей политики интеграционных организаций, см. § 2 гл. II.

политикой», или аналогичная политика, разрабатываемая в рамках Западноафриканского экономического и валютного союза — «общая политика ЗАЭС в области передвижения и пребывания лиц, не являющихся гражданами Союза»;

«общая политика по стандартизации, обеспечению качества, метрологии и тестированию товаров и услуг» Восточноафриканского сообщества или «общая политика по развитию сельского хозяйства, производства, туризма, информации, коммуникационных технологий и других услуг» Организации восточнокарибских государств;

«согласованная политика в области информатизации и информационных технологий», «согласованная макроэкономическая политика», «согласованная (скоординированная) агропромышленная политика», «скоординированная (согласованная) транспортная политика» Евразийского экономического союза и т. д.

Как видно из приведенных примеров, *общая политика может иметь комплексный характер, распространяться на несколько взаимосвязанных сфер общественной жизни. В этой связи внутри одной общей политики могут выделяться две и более других, имеющих узкоспециализированный характер.* В дальнейшем они могут превращаться в полностью самостоятельные направления общей политики.

Так, в соответствии с Договором о Европейском союзе проводимая им «общая внешняя политика и политика безопасности» включает в себя «общую политику безопасности и обороны», а в рамках последней, в свою очередь, формируется «общая оборонная политика».

В рамках «общей транспортной политики» ЕС, предусмотренной специальным разделом Договора о функционировании Европейского союза, в последние годы получила развитие особая «политика по улучшению безопасности дорожного движения», по предмету которой, например, принята Директива 2015 г. о трансграничном обмене информацией, касающейся правонарушений в области безопасности дорожного движения.

В свою очередь, из «общей сельскохозяйственной политики» ЕС еще в 1970–1980-е гг. выделилась «общая политика по вопросам рыболовства», в рамках которой институтами ЕС осуществляются централизованное регулирование и поддержка соответствующей отрасли экономики («общая организация рынков рыболовства») и устанавливаются единые меры по охране морских биологических ресурсов, включая единые для всего ЕС квоты на рыболовство.

Приведенные выше примеры также показывают, что *в название общей политики не всегда включается слово «общая». Оно может замениться близкими по значению терминами, например «единая», «согласованная», «совместная», «интегрированная» политика или указанием на интеграционную организацию, органы которой наделены полномочиями по осуществлению соответствующей политики.*

Например, официальным наименованием общей экологической политики в учредительных документах ЕС является «политика Союза в сфере окружающей среды», а получившая развитие в последние годы общая политика Европейского союза по освоению космического пространства была названа Лиссабонским договором о реформе ЕС 2007 г. «европейской космической политикой» (термин «европейская» в данном случае относится к Европейскому союзу, а не к географической Европе в целом).

Аналогичным образом в качестве одного из перспективных направлений строительства Союзного государства России и Беларуси его учредительным договором провозглашено формирование общей политики по вопросам охраны границ с другими (третьими) странами, названной «пограничной политикой Союзного государства».

В Договоре об учреждении Карибского сообщества, включая единый рынок и единую экономику КАРИКОМ 2001 г., закреплён обширный перечень направлений политики данной интеграционной организации, например: «промышленная политика Сообщества», «сельскохозяйственная политика Сообщества», «инвестиционная политика Сообщества», «торговая политика Сообщества», «транспортная политика Сообщества», «конкурентная политика Сообщества».

В качестве самостоятельного направления общей политики Андского сообщества признана «политика Сообщества по пограничной интеграции и пограничному развитию», утверждённая одноимённым решением Андского совета министров иностранных дел (Решение № 459 «Политика Сообщества по пограничной интеграции и пограничному развитию» 1999 г.).

Первой в ряду задач Встречи президентов — высшего органа Центральноамериканской интеграционной системы — провозглашено руководство «центральноамериканской политикой» в различных сферах интеграции ее государств-членов (Протокол 1991 г. к Уставу Организации центральноамериканских государств, преобразовавший ее в Центральноамериканскую интеграционную систему).

В Договоре о Евразийском экономическом союзе 2014 г. общая политика — в зависимости от степени единства государств — членов ЕАЭС — подразделяется на три вида, причем сам термин «общая политика» не используется.

Если политика проводится на основе общих подходов, одобренных органами ЕАЭС, то она называется «скоординированной» политикой», например «скоординированная энергетическая политика».

Если политика предполагает гармонизацию правового регулирования в государствах — членах ЕАЭС, то она именуется «согласованной» политикой, например «согласованная политика в сфере применения санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер».

При этом, как показывают приведенные выше примеры, выработка общих подходов и гармонизация правового регулирования в ЕАЭС не-

редко сочетаются друг с другом. В таком случае политика может получить двойное название: «скоординированная (согласованная) транспортная политика» и т. п.

Высшей степенью политического единства государств — членов ЕАЭС является переход к подлинно «единой» политике, т. е. политике, влекущей унификацию правового регулирования в конкретной сфере общественной жизни. Примером такой политики служит «внешнеторговая политика Союза», в рамках которой регулируется товарооборот между ЕАЭС и остальным миром.

Как и политика отдельных государств, *общая политика интеграционных организаций в зависимости от ее географической направленности может классифицироваться на внутреннюю и внешнюю.*

Подобная классификация обычно имеет теоретическое происхождение, но со временем способна приобретать вполне официальный характер. Например, в Европейском союзе его внутривнутриполитическая и внешнеполитическая компетенции с 2009 г. закрепляются в разных частях и разделах учредительных документов ЕС: общей внутренней политике посвящена часть третья Договора о функционировании ЕС 1957 г. под названием «Внутренняя политика и деятельность Союза», внешней политике — часть пятая того же Договора под названием «Внешиполитическая деятельность Союза» и раздел V Договора о ЕС 1992 г. под названием «Общие положения о внешнеполитической деятельности Союза и специальные положения об общей внешней политике и политике безопасности».

Предметом общей внутренней политики выступают общественные отношения, складывающиеся внутри соответствующей интеграционной организации, т. е. отношения между физическими и юридическими лицами, которые проживают или находятся на совокупной территории ее государств-членов, а равно между самими этими государствами: общая сельскохозяйственная, транспортная, конкурентная, экологическая политика и т. д.

К общей внутренней политике также принято относить мероприятия по регулированию порядка пересечения границ государств — членов интеграционной организации между собой и с другими странами. Например, «общая визовая политика» или «общая иммиграционная политика» ЕС считаются направлениями общей внутренней политики Европейского союза.

Предметом внешней политики выступают международные отношения, в которые интеграционная организация как единый представитель своих государств-членов вступает с государствами, не входящими в ее состав (третьими странами), а также с международными организациями.

Так, учредительные документы интеграционных организаций, в которых создается или уже создан таможенный союз (единая таможенная территория с общим таможенным тарифом), обычно наделяют эти

организации полномочиями разрабатывать «общую торговую политику», т. е. общую политику по регулированию внешнеторговых связей с третьими странами.

В Европейском союзе общая торговая политика была введена еще в 1960-е гг. и в настоящее время отнесена к исключительной компетенции ЕС. Положения о формировании общей торговой политики сегодня также можно встретить в учредительных документах Южноамериканского общего рынка МЕРКОСУР, Андского сообщества, Восточноафриканского сообщества и т. д.

В Евразийском экономическом союзе общая торговая политика (официальное название — «внешнеторговая политика Союза») основывается на делегировании широких полномочий наднациональному регулирующему органу ЕАЭС — Евразийской экономической комиссии. Эти полномочия относятся к принятию единых мер тарифного и нетарифного регулирования внешней торговли со странами, не входящими в ЕАЭС, например о введении экспортных/импортных квот или антидемпинговых пошлин в отношении продукции третьих стран.

В отличие от ЕС, эти полномочия, однако, относятся только к регулированию внешней торговли товарами. В сфере внешней торговли услугами государства — члены Евразийского экономического союза пока не достигли интеграционного единства. Они лишь обязались координировать свои действия без предоставления органам ЕАЭС «наднациональной компетенции в этой сфере» (ст. 38 Договора о ЕАЭС «Внешняя торговля услугами»).

Если государства-члены интеграционной организации стремятся выработать единый подход к международным отношениям в целом, то соответствующее направление внешней политики получает наименование «общая внешняя политика». Например, согласно ст. 50 учредительного договора Андского сообщества — Андского субрегионального интеграционного соглашения 1969 г.:

«Андский совет министров иностранных дел формулирует общую внешнюю политику по вопросам, представляющим интерес для субрегиона. С этой целью он координирует совместные политические позиции, которые позволят Сообществу эффективно участвовать в международных политических форумах и организациях».

Утвержденные на базе Андского субрегионального интеграционного соглашения «ориентиры общей внешней политики» (Решение № 458 Андского совета министров иностранных дел 1999 г.) предусматривают различные механизмы формирования этой политики, включая создание совместных дипломатических представительств андских государств.

Если общая внешняя политика интеграционной организации охватывает вопросы международной безопасности государств-членов, включая возможность общей обороны от агрессии из-за рубежа, то в ее название может добавляться слово «безопасность». Как уже от-

мечалось выше, наименование «общая внешняя политика и политика безопасности» используется в праве Европейского союза, которое выделяет внутри данной политики специализированные направления, относящиеся исключительно к вопросам военно-политической интеграции («общая политика безопасности и обороны», «общая оборонная политика»).

В праве Восточноафриканского сообщества общая внешняя политика и общая политика безопасности, напротив, рассматриваются как отдельные, но неразрывно связанные друг с другом направления общей политики. Как отмечается в ст. 123 «Политические дела» учредительного договора этой интеграционной организации, государства — члены Восточноафриканского сообщества в целях «возможного учреждения политической федерации» между ними устанавливают «общую внешнюю политику и общую политику безопасности».

Уникальной особенностью Европейского союза является возникновение в его рамках других специализированных направлений общей внешней политики, пока не имеющих аналога в остальных интеграционных организациях. Например, «политика сотрудничества в поддержку развития» (ст. 208 Договора о функционировании ЕС) имеет своей целью оказание финансовой и иной помощи развивающимся и наименее развитым странам планеты, а за ее осуществление в структуре Европейской комиссии отвечает специальное должностное лицо (комиссар ЕС по развитию).

Результатом международной интеграции в обеих ее составляющих — открытие границ в контексте негативной интеграции и проведение общей политики в контексте позитивной интеграции — служит *превращение территорий интегрирующихся государств в составные элементы более крупного интегрированного географического пространства*.

Отсюда берет свое название еще одна категория интеграционного права — «общее пространство», которое также может называться «единым», «интегрированным» пространством, пространством «без внутренних границ», а равно «европейским» или иным региональным пространством в зависимости от того, в каком регионе Земного шара действует соответствующая интеграционная организация.

Государства, входящие в общее пространство, по-прежнему сохраняют суверенитет над своими территориями. Однако эти территории уже не являются изолированными друг от друга, а пролегающие между ними границы больше не служат препятствием для свободного передвижения людей, товаров, денежных средств, других материальных и нематериальных благ.

Итак, **общее пространство как категория интеграционного права обозначает результат объединения интегрирующихся государств в конкретных сферах общественной жизни, в том числе сфер, в которых проводится общая политика.**

Создание общего пространства в первую очередь происходит в *экономической сфере*. Например, общий рынок, официально переименованный сегодня в единый внутренний рынок Европейского союза в целом, официально определяется в учредительных документах ЕС как «пространство без внутренних границ», в котором обеспечивается свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов (ст. 26 Договора о функционировании ЕС).

Благодаря добровольному подчинению экономическому законодательству ЕС некоторых стран Западной Европы, не входящих в его состав, между этими странами и Европейским союзом в целом в 1992 г. было учреждено «Европейское экономическое пространство». Данное пространство, также базирующееся на свободном передвижении товаров, лиц, услуг и капиталов, охватывает 31 европейскую страну (28 государств — членов ЕС плюс Исландия, Норвегия и Лихтенштейн)¹.

В 2005 г. принято политическое решение о создании в перспективе «общего экономического пространства» между Россией и Европейским союзом. В соответствии с Дорожной картой по общему экономическому пространству, подписанной 10 мая 2005 г. Президентом Российской Федерации и руководством ЕС, конечной целью этого общего пространства призвано стать «создание открытого и интегрированного рынка между Россией и ЕС», а его юридической основой должно послужить сближение российского и европейского законодательств по различным аспектам экономической деятельности. Эти положения пока остаются желаемой перспективой.

В контексте формирования Евразийского экономического союза Россия одновременно стала инициатором и участником совместно с Беларусью и Казахстаном (ныне также Арменией и Кыргызстаном) «единого экономического пространства», договорно-правовая база которого вступила в силу в 2012 г. В настоящее время правовой основой единого экономического пространства выступает Договор о Евразийском экономическом союзе 2014 г. (часть третья «Единое экономическое пространство»).

Одновременно в ЕАЭС создается единый внутренний рынок, официально определяемый по образцу ЕС как «экономическое пространство, в котором... обеспечивается свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов» (ст. 28 Договора о ЕАЭС «Внутренний рынок»).

Общее экономическое пространство может относиться не только к экономике интегрирующихся государств в целом, но и к отдельным ее секторам. Так, Рамочное соглашение АСЕАН по интеграции приоритетных секторов предусматривает создание «инвестиционного пространства

¹ Европейское экономическое пространство является примером «интеграции без членства» как особой разновидности интеграции-присоединения. Подробнее см. § 5 гл. II.

АСЕАН» на основе специального соглашения между государствами — членами этой интеграционной организации (Рамочное соглашение об инвестиционном пространстве АСЕАН).

В Европейском союзе, в свою очередь, принято специальное законодательство о создании «единого европейского железнодорожного пространства» (Директива 2012 г. об учреждении единого европейского железнодорожного пространства). Ранее аналогичное пространство начало формироваться в области воздушного транспорта, получив название «единое европейское небо» (Регламент 2004 г. об использовании воздушного пространства на едином европейском небе).

В более широком контексте Договор о Евразийском экономическом союзе 2014 г. предусматривает, что главной целью скоординированной (согласованной) транспортной политики ЕАЭС должно служить поэтапное формирование «единого транспортного пространства», относящегося к различным видам транспорта (ст. 86 «Скоординированная (согласованная) транспортная политика»).

Термин «пространство» может включаться и в наименование основных форм международной экономической интеграции, рассматриваемых ниже в настоящей главе, в частности в наименование самой распространенной в современном мире ее формы — зоны свободной торговли, предполагающей введение свободы передвижения товаров между ее государствами-участниками¹.

В данном случае следует учитывать, что общепринятое в русском языке обозначение «зона свободной торговли» — это перевод с французского языка². По-английски, в том числе в источниках интеграционного права на английском языке, эта форма называется «пространство свободной торговли»³.

Аналогичным образом «зона евро», охватывающая большинство государств — членов ЕС в результате создания экономического и валютного союза и перехода на единую денежную единицу «евро», иначе называется «пространство евро». Оба выражения используются в источниках права Европейского союза на разных языках и являются синонимами⁴.

Общее пространство между интегрирующимися государствами не ограничивается экономикой и может формироваться также *в других сферах общественной жизни*.

Например, после создания единого экономического пространства без внутренних границ (внутреннего рынка) Европейский союз в конце XX в. приступил к построению «пространства свободы, безопасности и правосудия». Последнее, в свою очередь, включает в себя «Шенгенское

¹ См. § 6 настоящей главы.

² Франц. *zonedelivre-échange*.

³ Англ. *free trade area*.

⁴ Ср.: франц. *zone euro*; англ. *euro area*.

пространство» (неофициально — Шенгенскую зону) — совокупную территорию европейских государств, на границах между которыми полностью отменен пограничный контроль, а для въезда в которые гражданам других стран, в том числе России, выдается единая шенгенская виза.

Составной частью пространства свободы, безопасности и правосудия также выступают меры, направленные на установление единых правил иммиграции и предоставления убежища в ЕС гражданам третьих стран, мероприятия в области борьбы с преступностью, взаимного признания и исполнения решений по гражданским и уголовным делам и др.

Таким образом, как и единый внутренний рынок Европейского союза в экономической сфере, пространство свободы, безопасности и правосудия является общим пространством без внутренних границ, в контексте которого руководящие органы ЕС проводят общую политику в отношении соответствующих аспектов общественной жизни:

«Союз предоставляет своим гражданам пространство свободы, безопасности и правосудия без внутренних границ, в рамках которого обеспечивается свободное передвижение лиц во взаимосвязи с соответствующими мерами по вопросам контроля внешних границ, предоставления убежища, иммиграции, а также предотвращения преступности и борьбы с этим явлением» (ст. 2 Договора о ЕС).

Еще одним общим пространством ЕС, создание которого началось уже в XXI в., выступает «европейское пространство научных исследований». В рамках этого пространства должно быть обеспечено «свободное перемещение исследователей, научных познаний и технологий» (ст. 179 Договора о функционировании ЕС).

Помимо общего экономического пространства, между Россией и Европейским союзом было запланировано создание общих пространств в трех неэкономических сферах, которые также стали предметом специальных дорожных карт 2005 г. — «общего пространства свободы, безопасности и правосудия», предусматривающего в том числе переход к безвизовому режиму взаимных поездок граждан, «общего пространства внешней безопасности» и «общего пространства науки и образования, включая культурные аспекты».

Еще более широким по кругу государств-участников общим пространством неэкономического характера, охватывающим почти все европейские страны, является «европейское пространство высшего образования», которое призвано обеспечить более высокую мобильность студентов и преподавателей высших учебных заведений на основе гармонизации образовательных стандартов.

Мероприятия по созданию европейского пространства высшего образования получили название «Болонский процесс», поскольку их политической основой стала Совместная декларация европейских министров образования, принятая в итальянском городе Болонья 19 июня 1999 г. (Болонская декларация).

Болонская декларация, в свою очередь, призвана обеспечить более эффективное применение юридически обязательного источника права — «Конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе», подписанной 11 апреля 1997 г. под эгидой Совета Европы и ЮНЕСКО.

С учетом многоскоростного характера интеграционных процессов в современном мире участники Болонского процесса, являющиеся одновременно государствами — членами Союза Бенилюкс — Бельгия, Нидерланды и Люксембург, — в 2015 г. провозгласили свое намерение выступить в качестве «авангарда Европейского пространства высшего образования» (преамбула вышеупомянутого Решения Комитета министров Бенилюкс от 18 мая 2015 г. об общем автоматическом взаимном признании уровня дипломов о высшем образовании). В соответствии с этим нормативным актом государства — члены Бенилюкс, как уже отмечалось, обязались без каких-либо формальностей признавать эквивалентность дипломов бакалавра и магистра, полученных по любым специальностям в любом из данных государств.

Работа по созданию общего образовательного и научно-исследовательского пространства ведется сегодня и в такой интеграционной организации, первоначально имевшей чисто экономический характер, как Центральноеафриканское экономическое и валютное сообщество (СЕМАК).

Как и в Болонском процессе, в основе этой работы лежит политический документ — Либревильская декларация о строительстве пространства высшего образования, научных исследований и профессионального обучения СЕМАК, одобренная представителями его государств-членов в столице Габона (г. Либревиль) 11 февраля 2005 г.

В развитие Либревильской декларации позднее были изданы юридически обязательные акты интеграционного законодательства СЕМАК, которые официально ввели единую систему квалификаций «лицензиат, магистр, доктор»¹ для вузов всех государств — членов этой организации:

Директива № 01/06 Совета министров Центральноеафриканского экономического и валютного сообщества от 10 марта 2006 г. «О применении системы ЛМД (лицензиат, магистр, доктор) в университетах и учреждениях высшего образования пространства СЕМАК» и дополняющая ее Директива № 02/06 того же органа от 10 марта 2006 г. «Об организации университетского образования на пространстве СЕМАК в рамках системы ЛМД»².

Общее пространство в экономической и в других сферах общественной жизни в перспективе может появиться и в Южной Америке. Как

¹ Лицензиат — аналог бакалавриата в России.

² Аналогичное законодательство принято и в другой интеграционной организации стран Африки — Западноафриканском экономическом и валютном союзе.

уже отмечалось выше, все государства этого континента юридически закрепили подобную цель в учредительном договоре Союза южноамериканских наций (УНАСУР), подписанном ими в 2008 г.: создать «интегрированное региональное пространство в политическом, экономическом, социальном, культурном, экологическом, энергетическом и инфраструктурном измерениях»¹.

§ 5. Гармонизация и унификация

Гармонизация и унификация — близкие, хотя и не тождественные по смыслу категории. Как и интеграция, обе они предполагают движение к единству, но в несколько ином аспекте. Гармонизация означает «приведение в состояние согласованности, стройности, взаимного соответствия явлений, предметов» (от греч. *harmonia* — связь, стройность, соразмерность), унификация — «приведение чего-либо к единой форме, системе» (от лат. *uni facere* — делать одним, единым)².

Различие между двумя категориями, таким образом, пролегает в степени, которой достигает взаимное единство, единообразие: унификация стремится сделать разные объекты полностью одинаковыми, неразличимыми друг от друга, гармонизация же допускает возможность сохранения различий, но в ограниченных пределах, не нарушающих единства в принципе.

В интеграционном праве категории гармонизации и унификации используются в отношении, с одной стороны, политической деятельности интегрирующихся государств — гармонизация (унификация) политики, с другой — в отношении их правовых систем — гармонизация (унификация) права или гармонизация (унификация) законодательства.

Гармонизация (унификация) политики есть не что иное, как мероприятия интегрирующихся государств по разработке общей политики в определенной сфере общественной жизни, общая политика, находящаяся в стадии формирования.

Именно в этом контексте термины «гармонизация» и «унификация» можно часто встретить во вводных или иных программных положениях учредительных документов интеграционных организаций, имеющих характер норм-задач. В сходном значении также используется понятие «координация» политики³:

¹ См. § 4 гл. II.

² См.: Новый словарь иностранных слов. М.: Издательский центр «Азбуковник», 2008. С. 185, 882; Краткий словарь иностранных слов. М.: Советская энциклопедия, 1966. С. 69.

³ В источниках интеграционного права на иностранных языках слово «политика» как объект гармонизации (унификации, координации) обычно указывается во множественном числе, т. к. речь идет о политике разных государств, например англ. «harmonization of policies» — «гармонизация политик».

- «гармонизация политики» в миграционной сфере как одна из специфических целей Союза южноамериканских наций (учредительный договор УНАСУР);
- «координация и гармонизация внешней политики» государств-членов, «постепенная гармонизация инвестиционной политики и политики развития», «координация денежной и финансовой политики», «постепенная гармонизация налоговой политики» (учредительный договор Организации восточнокарибских государств);
- «экономическая и социальная политика будут постепенно гармонизированы» (учредительный договор Андского сообщества);
- «унификация внешнеторговой политики в отношении окружающего мира», «интеграция финансовых рынков в государствах-членах и унификация всего соответствующего законодательства и всей соответствующей политики», «принятие унифицированной политики в отношении нефти и газа» (Экономическое соглашение между членами Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива);
- «продолжение гармонизации социальной политики, политики в области энергии и климата» (учредительный договор Бенилюкс);
- «гармонизация политики» как один из основополагающих принципов интеграции в юго-восточной Африке (учредительный договор Общего рынка для Восточной и Южной Африки);
- «гармонизация их [государств-членов] политики» посредством институтов Сообщества (учредительный договор Экономического сообщества центральноафриканских государств);
- «позэтапное осуществление гармонизации и сближения подходов к формированию и проведению валютной политики» в рамках Евразийского экономического союза (Договор о ЕАЭС) и т. д.

Результатом гармонизации (унификации) национальной политики интегрирующихся государств выступает не только их постепенный переход к проведению общей политики в разных сферах, но и **выработка единообразных правовых предписаний, которые сходным образом регулируют поведение участников общественных отношений на территориях интегрирующихся государств — гармонизация (унификация) права**, называемая также «сближением» национального права или национальных законодательств.

На момент вступления в процесс международной интеграции каждое государство располагает своей собственной, исторически сложившейся национальной правовой системой. Содержащиеся в ее источниках (национальных законах и подзаконных актах) правила поведения необязательно совпадают с теми, которые содержатся в правовых системах других стран.

Различие в содержании национальных правовых систем интегрирующихся государств может осложнять взаимосвязи между их хозяйствующими субъектами, а равно сдерживать процесс формирования общих пространств в других сферах общественной жизни. Оно также может служить источником дополнительных трудностей и проблем для самих государств (например, утечка капиталов и перемещение предприятий в страны с более либеральными нормами корпоративного, трудового, социального, экологического законодательства).

По этой причине уже в первых интеграционных правопорядках государств взяли на себя обязательство по сближению национального законодательства, т. е. по выработке одинаковых (унификация) или, как минимум, сходных (гармонизация) правил поведения в сферах, затрагиваемых интеграционными процессами.

Так, согласно Конвенции об учреждении Бельгийско-Люксембургского экономического союза 1921 г. с целью «способствовать нормальному функционированию Союза, учрежденного настоящей Конвенцией», его стороны обязались не только проводить скоординированную политику по различным вопросам экономики, финансов, социальной сферы, в области качества продуктов и услуг, но и стремиться к «сближению законодательных, регламентарных и административных положений, которые оказывают непосредственное влияние на функционирование Союза».

В том же документе государства — члены Бельгийско-Люксембургского экономического союза провозгласили, что они «сообща заботятся о том, чтобы никакое законодательное, регламентарное или административное положение ненадлежащим образом не препятствовало коммерческим связям между двумя странами», и что они постараются «устранить расхождения между законодательными, регламентарными и административными положениями, способными исказить условия конкуренции на рынках двух стран».

В отношении некоторых вопросов Конвенция об учреждении Бельгийско-Люксембургского экономического союза предусмотрела еще более жесткие обязательства по достижению единообразного правового регулирования. Таковы, например, «единообразные правовые положения» в области торговли винами или «общие правовые и регламентарные положения по вопросам таможи и акцизов».

Конвенция установила три альтернативных способа введения в действие единообразных правовых норм Бельгийско-Люксембургского экономического союза. Выбор того или иного способа в каждом конкретном случае является прерогативой Комитета министров — высшего руководящего органа Бельгийско-Люксембургского экономического союза на уровне компетентных членов правительств государств-членов:

«Во всех областях, для которых настоящей Конвенцией предусмотрена общность законодательства или регламентации, Высокие Дого-

варивающиеся Стороны обязаны принять необходимые меры с целью обеспечить претворение в жизнь и единообразное применение этих положений, как это согласовано в рамках Комитета министров:

- либо путем принятия национальных законодательных или регламентарных мер с одинаковым содержанием;
- либо путем введения в одной из стран положений, действующих в другой стране;
- либо путем публикации в двух странах общих положений, непосредственно действующих для всего Союза».

В настоящее время необходимость гармонизации (унификации) законодательства признана во всех интеграционных правопорядках. Как и в отношении гармонизации (унификации) политики, положения о гармонизации (унификации) законодательств в виде норм-задач зафиксированы в учредительных документах интеграционных организаций, действующих в разных регионах Земного шара:

- принятие «гармонизированных правовых и административных требований к деятельности партнерств, компаний или других образований» (учредительный договор Карибского сообщества КАРИКОМ);
- «разработка общего налогового законодательства», «предварительная гармонизация в течение максимум трех лет правил в отношении иммиграции в каждом государстве-члене, уместных положений национальных трудовых кодексов, законодательных и регламентарных положений, подлежащих применению к режимам и учреждениям социального обеспечения», «постепенная гармонизация национальных положений, регламентирующих доступ к самостоятельной экономической деятельности и ее осуществление», «гармонизация условий и стандартов эквивалентности дипломов, полученных в третьих странах» (Конвенция об учреждении Центральноафриканского экономического союза);
- «унификация всех их [государств-членов] законов и правил, относящихся к инвестированию», «гармонизация банковского законодательства», «унификация их законодательства и регламентов о промышленности» (Экономическое соглашение между членами Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива);
- «сближение законодательства государств-членов о защите прав потребителей», «выработка гармонизированных требований в сфере регулирования финансового рынка», «гармонизация (сближение) ставок акцизов по наиболее чувствительным товарам», «унификация норм и стандартов на нефть и нефтепродукты государств-членов» (Договор о Евразийском экономическом союзе) и т. д.

Наиболее широкие масштабы гармонизация (унификация) приобретает тогда, когда она проводится в рамках наднациональных интеграционных

организаций, наделенных полномочиями издавать юридически обязательные акты для государств-членов или непосредственно для их граждан и юридических лиц.

Так, в рамках Европейского союза гармонизация (унификация) осуществляется с помощью регламентов — наднациональных законов прямого действия, и директив — основ законодательства, в соответствии с которыми государства-члены обязаны приводить свои внутренние законы и подзаконные акты в установленный срок¹. Если изначально подобная гармонизация (унификация) затрагивала в основном положения экономического законодательства государств — членов ЕС, то сегодня она распространяется практически на все отрасли права, не исключая уголовного и уголовно-процессуального права.

Поскольку регламенты ЕС вводят полностью одинаковые правила поведения в определенной сфере общественной жизни, заменяющие собой ранее действовавшие правила национальных законов, они обычно рассматриваются отечественной правовой доктриной как инструмент унификации, а директивы, которые государства-члены могут уточнять или дополнять своими законами, — как инструмент гармонизации².

Например, Регламент 2009 г. о кредитных рейтинговых агентствах — это акт унификации законодательств государств-членов о правовом положении данных видов юридических лиц, а Директива 2013 г. о доступе к деятельности кредитных учреждений — акт гармонизации законодательства государств-членов о коммерческих банках и небанковских кредитных организациях.

В Евразийском экономическом союзе гармонизация (унификация) осуществляется сегодня главным образом посредством решений Евразийской экономической комиссии. Например, утверждаемые этим наднациональным органом единые «технические регламенты Союза» выступают в качестве актов унификации национальных законодательств государств — членов ЕАЭС в области технического регулирования.

Следует отметить, однако, что *термин «унификация» в источниках интеграционного права используется реже, чем термин «гармонизация».* В этой связи фактически осуществляемая унификация национальных правовых систем может рассматриваться в качестве разновидности гармонизации права — как гармонизация, доведенная до своей высшей степени.

Например, в учредительных документах и законодательных актах ЕС термин «унификация» не употребляется вовсе, а издаваемые институтами ЕС унифицирующие регламенты официально считаются актами гармонизации, на что иногда прямо указывают их названия (например,

¹ О юридически обязательных актах ЕС и других интеграционных организаций см. § 4 гл. III.

² См.: Право Европейского союза: учеб. пособие / под ред. С. Ю. Кашкина. М.: Проспект, 2011. С. 13.

Регламент 1985 г. о гармонизации некоторых положений по социальным вопросам в области дорожного транспорта).

Аналогичным образом «единообразные акты», унифицирующие различные аспекты предпринимательского права африканских стран, официально считаются актами гармонизации, поскольку издаются органами, действующими в рамках специализированной «Организации по гармонизации предпринимательского права в Африке», о которой речь пойдет ниже.

В праве Евразийского экономического союза гармонизация и унификация, напротив, рассматриваются как различные, хотя и родственные, интеграционно-правовые категории. Согласно ст. 2 Договора о ЕАЭС «Определения», унификация законодательства государств-членов означает установление для них «идентичных механизмов правового регулирования». Гармонизация же ограничивается установлением «сходного (сопоставимого) нормативного правового регулирования», которое не обязательно должно быть одинаковым.

В ряде случаев акты гармонизации ограничиваются установлением минимальных правил, т. е. правовых требований, которые интегрирующие государства при желании способны повышать в своем законодательстве, но снижать которые не могут. Именно такой характер носит, например, гармонизация уголовного права в рамках ЕС.

Согласно ст. 83 Договора о функционировании Европейского союза, Европейский парламент и Совет Европейского союза как законодательные институты ЕС «могут устанавливать минимальные правила, которые относятся к определению уголовных правонарушений и санкций в сферах особо тяжкой преступности с трансграничными последствиями», такими как терроризм, торговля людьми, сексуальная эксплуатация женщин и детей, коррупция и др.

Поскольку речь идет об установлении минимальных правил, государства-члены сохраняют возможность предусматривать более жесткие санкции за соответствующие виды уголовных преступлений, например более длительные сроки лишения свободы для лиц, виновных в торговле людьми, чем это вытекает из Директивы 2011 г. о предотвращении торговли людьми и борьбе с этим явлением, а также о защите потерпевших.

Как отмечалось выше, гармонизация (унификация) права интегрирующихся государств неразрывно связана с процессом гармонизации (унификации) их политики: *гармонизирующие или унифицирующие акты в определенной сфере общественной жизни обычно издаются в контексте гармонизации (унификации) политики государств в этой сфере.*

Например, гармонизация (унификация) транспортного законодательства в Европейском союзе служит результатом введения и осуществления «общей транспортной политики» ЕС, единообразное образовательное законодательство Западноафриканского экономического и валютного союза принято в контексте проводимой им общей «по-

литики по развитию человеческих ресурсов», поэтапная гармонизация электроэнергетического законодательства в Евразийском экономическом союзе должна выступать одним из аспектов реализации «скоординированной энергетической политики» ЕАЭС и т. д.

Гармонизация (унификация) также может рассматриваться как самостоятельное направление деятельности интеграционных организаций. Например, специальная глава Договора о функционировании ЕС под названием «Сближение законодательств» наделяет его законодательные институты полномочиями принимать регламенты и директивы по любым вопросам, которые важны для нормального функционирования единого внутреннего рынка ЕС, т. е. для эффективной реализации свободного передвижения товаров, лиц, услуг и капиталов на всем пространстве Европейского союза.

Европейский союз также может осуществлять гармонизацию (унификацию) законодательств государств-членов по любым другим вопросам общественной жизни, даже прямо не отнесенным к его компетенции. Исключением являются только некоторые вопросы (например, вопросы культуры или спорта), в отношении которых учредительные документы ЕС сегодня запрещают ему заниматься гармонизацией.

По примеру ЕС специальная глава «О гармонизации законодательств» включена и в учредительный договор Западноафриканского экономического и валютного союза (ЗАЭВС). В соответствии с этой главой высший орган ЗАЭВС — Конференция глав государств и правительств — «устанавливает руководящие принципы гармонизации законодательств государств-членов», в том числе «определяет приоритетные сферы, в которых в соответствии с положениями настоящего Договора сближение законодательств государств-членов является необходимым для достижения целей Союза».

На основании этой программы основной законодательный орган Западноафриканского и валютного союза — Совет ЗАЭВС — на уровне национальных министров издает соответствующие регламенты или директивы, постановляя квалифицированным большинством в $\frac{2}{3}$ голосов, т. е. без права вето у представителей отдельных государств-членов.

Потребность в создании единообразных правовых норм, регулирующих общественные отношения на территории интегрирующихся государств, может приводить к учреждению *специализированных организаций по гармонизации (унификации) права*.

Примером организации, деятельность которой концентрируется исключительно на гармонизации правовых систем государств-членов, является Организация по гармонизации в Африке предпринимательского права, сокращенно ОХАДА¹. По оценке африканских правоведов,

¹ Франц. OHADA — Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires.

создание подобной организации стало беспрецедентным событием «в истории региональных движений интеграции»¹.

Сегодня ОХАДА объединяет 17 африканских стран — преимущественно бывших французских колоний, что облегчает создание в ее рамках единых правовых норм². В то же время ОХАДА является открытой для всех африканских стран, не исключая и те, системы законодательства которых развивались под влиянием правовых традиций других европейских держав (бывшие колонии Бельгии, Великобритании и т. д.)³.

Согласно своему учредительному документу — Договору о гармонизации предпринимательского права в Африке 1993 г. (в редакции 2008 г.), в целях гармонизации предпринимательского права государств — членов ОХАДА издает «единообразные акты»⁴. Эти акты могут также содержать в себе «положения об основаниях уголовной ответственности», в отношении которых государства-члены обязаны вводить уголовно-правовые санкции (ст. 5 учредительного договора ОХАДА).

Единые акты утверждает Совет министров ОХАДА — орган, состоящий из министров юстиции и финансов государств-членов. Они не требуют последующей ратификации и обладают во всех государствах-членах прямым действием, т. е. непосредственно закрепляют права и обязанности физических и юридических лиц, в том числе субъектов предпринимательской деятельности. В случае противоречия национального закона и единообразного акта последний имеет большую юридическую силу — подлежит применению «вопреки любому противоречащему ему положению внутреннего права, предшествующему или последующему» (ст. 16 учредительного договора ОХАДА).

Единое толкование актов ОХАДА осуществляет ее наднациональный судебный орган — Общий суд правосудия и арбитража, который уполномочен в том числе пересматривать в кассационном порядке решения судов всех государств-членов⁵.

¹ См.: *Sarr A. L'integration juridique dans l'Union economique et monetaire ouest africaine (UEMOA) et dans l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA)*. Marseille: PUAM, 2008. P. 568.

² Бенин, Буркина-Фасо, Габон, Гвинея, Гвинея-Бисау, Демократическая Республика Конго, Камерун, Коморские Острова, Кот д'Ивуар, Мали, Нигер, Республика Конго, Сенегал, Того, Центральноафриканская Республика, Чад, Экваториальная Гвинея.

³ В число действующих государств — членов ОХАДА уже входят, например, Демократическая Республика Конго (бывший Заир), которая в прошлом была колонией Бельгии, Экваториальная Гвинея — бывшая колония Испании; территория еще одного государства — члена ОХАДА — Камерун, частично была колонией Франции, частично — колонией Великобритании.

⁴ Франц. *actes uniformes*.

⁵ См. § 4 гл. III.

К настоящему времени в рамках ОХАДА издано порядка десяти единообразных актов по вопросам предпринимательского права, смежных отраслей и правовых институтов, в том числе относящихся к процессуальному праву:

- «Единообразный акт об общем торговом праве» (общие положения законодательства о предпринимательской деятельности);
- «Единообразный акт о праве коммерческих обществ и объединений по экономическим интересам» (корпоративное право);
- «Единообразный акт о праве кооперативов» (корпоративное право);
- «Единообразный акт об организации обеспечения исполнения обязательств» (обязательственное право);
- «Единообразный акт об организации упрощенных процедур взыскания долга и способов исполнения обязательств» (обязательственное право);
- «Единообразный акт об организации коллективных процедур ликвидации задолженностей» (обязательственное право);
- «Единообразный акт об арбитражном праве» (правовое регулирование коммерческого арбитража);
- «Единообразный акт о гармонизации бухгалтерской отчетности предприятий» (правовое регулирование бухгалтерского учета);
- «Единообразный акт о договорах перевозки товаров по автомобильным дорогам» (транспортное право).

Процесс гармонизации (унификации) права имеет особый характер в области технического регулирования, т. е. при установлении единообразных требований к продукции, выпускаемой на рынок интегрирующихся государств.

Главной сложностью технического регулирования является исключительно широкий спектр товаров, которые производятся в современном обществе для удовлетворения многообразных потребностей потребителей. С каждым годом этот спектр продолжает расширяться за счет появления всех новых видов продукции, в том числе создаваемых с использованием передовых технологий и других достижений научно-технического прогресса.

В результате органы власти, ответственные за техническое регулирование, не успевают оперативно проанализировать и оценить характеристики всех соответствующих товаров на предмет установления для каждого из них специальных стандартов качества и безопасности.

Столкнувшись с этой проблемой, Европейский союз в 1980-е гг. разработал так называемый «новый подход» к технической гармонизации¹. Новый подход в дальнейшем получил юридическое закрепление

¹ См.: Aubry H., Brunet A., Peraldi Leneuf F. La normalisation en France et dans l'Union européenne. Une activité au service de l'intérêt général? Marseille: PUAM, 2012. P. 63–64.

в законодательстве ЕС об общих принципах технического регулирования — Директиве 2001 г. об общей безопасности продукции и Регламенте 2002 г. о европейской стандартизации, а также в многочисленных регламентах и директивах в отношении конкретных видов продукции, например в Директиве 2006 г. о машинном оборудовании или Регламенте 2009 г. о косметических продуктах.

Суть нового подхода заключается в том, что издаваемое Европейским парламентом и Советом Европейского союза (законодательными институтами ЕС) *интеграционное законодательство отныне ограничивается установлением только основополагающих требований к безопасности товаров*. Подобные требования обобщенно называются «техническими правилами», или «техническими регламентами», и их соблюдение является юридически обязательным для каждого производителя, выпускающего соответствующий вид товара на единый внутренний рынок ЕС.

Далее в целях уточнения и детализации европейских технических регламентов исполнительный институт ЕС — Европейская комиссия — дает поручение (мандат) на разработку подробных «гармонизированных стандартов»¹. После одобрения Европейской комиссией информация о принятии гармонизированных стандартов публикуется ею в Официальном журнале Европейского союза — официальном печатном органе ЕС.

Гармонизированные стандарты ЕС выступают в качестве правил, предназначенных для добровольного применения (этим они отличаются от технических регламентов). Производитель не обязан руководствоваться подобными стандартами, однако если он все же это делает, то произведенная продукция предполагается соответствующей техническому регламенту, на базе которого подготовлен гармонизированный стандарт (так называемая «презумпция соответствия»)².

Если товар произведен иначе, чем указано в гармонизированном стандарте, то подобный товар тоже может быть выпущен на единый рынок Европейского союза. Однако в подобном случае производитель товара должен будет самостоятельно доказывать его соответствие техническому регламенту ЕС, что потребует дополнительного времени и дополнительных издержек.

¹ «Стандарт» — русское слово английского происхождения (англ. standard — норма, мерило, образец). В некоторых европейских языках данное слово отсутствует, поэтому стандарты в этих языках называются нормами (или нормативами), а процесс их подготовки — нормированием, например: франц. norme — normalisation, нем. Norm — Normung. Слово «норма» в значении «стандарт» нередко используется и в английском языке. В частности, европейские стандарты кратко обозначаются аббревиатурой EN, т. е. «европейские нормы» (англ. European Norms).

² См.: Aubry H., Brunet A., Peraldi Leneuf F. La normalisation en France et dans l'Union européenne. Une activité au service de l'intérêt général? Marseille: PUAM, 2012. P. 41.

Итак, новый подход к технической регламентации дает возможность Европейскому союзу концентрировать свои усилия на установлении основополагающих требований к товарам и переложить бремя по их детализации на европейские организации по стандартизации.

Отрицательной стороной этого подхода является то, что стандарты, в отличие от технических регламентов, являются документами, предлагаемыми на платной основе. В Официальном журнале Европейского союза публикуются только ссылки на гармонизированные стандарты, а для приобретения самих стандартов заинтересованные производители должны обращаться к соответствующим организациям по стандартизации.

Европейские организации по стандартизации — это общественные объединения, действующие в качестве международных неправительственных организаций. Их членами являются не государства, а национальные организации по стандартизации европейских стран, которые сами обычно также являются частноправовыми юридическими лицами некоммерческого характера (например, Французская ассоциация по стандартизации, Испанская ассоциация по стандартизации и сертификации или Немецкий институт по стандартизации).

Непосредственной подготовкой стандартов в рамках европейских организаций по стандартизации занимаются группы независимых экспертов из разных стран. Финансовую основу этой деятельности образуют поступления от производителей, приобретающих стандарты, а также перечисления из бюджета ЕС, в том числе для финансирования процесса разработки гармонизированных стандартов.

Важнейшая из европейских организаций по стандартизации, учрежденная еще в 1961 г., носит название «Европейский комитет по стандартизации», кратко СЕН¹. С точки зрения организационно-правовой формы СЕН, он является ассоциацией, т. е. общественным объединением по бельгийскому праву с местонахождением в Брюсселе, где также работает большинство руководящих органов ЕС. По составу СЕН — международное общественное объединение, включающее национальные организации по стандартизации из примерно тридцати европейских стран, в том числе из всех государств — членов ЕС.

СЕН — организация по стандартизации общей компетенции. СЕН может разрабатывать стандарты в отношении любой продукции, кроме некоторых ее видов, в отношении которых аналогичной деятельностью занимаются отраслевые аналоги СЕН: Европейский комитет по электротехнической стандартизации, кратко СЕНЕЛЕК² и Европейский институт по стандартизации телекоммуникаций, кратко ЕТСИ³.

¹ Франц. CEN — Comite europeen de normalisation.

² Франц. CENELEC — Comite europeen de normalisation electrotechnique.

³ Англ. ETSI — European Telecommunications Standards Institute.

Помимо гармонизированных стандартов, разрабатываемых по поручению Европейского союза, европейские организации по стандартизации осуществляют подготовку добровольных стандартов для товаров, в отношении которых еще не приняты технические регламенты ЕС. В последние годы стандартизацией также охватываются другие виды деятельности (стандарты услуг, стандарты в отношении методов управления предприятиями и т. д.).

Разработанный в Европейском союзе новый подход к технической гармонизации был воспринят в ряде других интеграционных организаций, действующих на региональном и глобальном уровнях, в том числе в Евразийском экономическом союзе.

В ЕАЭС в качестве единых юридически обязательных требований к товарам издаются «технические регламенты Союза» (до 2015 г. назывались «технические регламенты Таможенного союза»).

В соответствии с Договором о ЕАЭС полномочия по принятию этих регламентов возложены на Евразийскую экономическую комиссию. Комиссия утверждает технические регламенты своими решениями, которые не нуждаются в последующей ратификации со стороны государств-членов, в полном объеме имеют юридически обязательную силу и прямое действие на их территории.

В приложениях к техническим регламентам Евразийская экономическая комиссия также указывает перечень международных, региональных или национальных (государственных) стандартов, при использовании которых товар считается отвечающим требованиям этих регламентов. При этом, как и в ЕС, указанные стандарты предназначены для добровольного применения, т. е. при желании производители могут обеспечивать выполнение технического регламента, руководствуясь собственными техническими условиями.

На глобальном уровне использование добровольных стандартов, подготовленных экспертами неправительственных организаций по стандартизации, предусматривается источниками права Всемирной торговой организации. В данном случае ведущая роль отводится *организациям по стандартизации, действующим во всемирном масштабе.*

Важнейшей из них является Международная организация по стандартизации, кратко ИСО¹, состоящая из национальных организаций по стандартизации примерно 150 стран. С точки зрения организационно-правовой формы, ИСО — это ассоциация по швейцарскому праву с местонахождением в Женеве, где расположена и ВТО. Отраслевым аналогом ИСО применительно к разработке стандартов для электро-

¹ Англ. ISO — International Organization for Standardization / International Standardization Organization.

технической продукции выступает Международная электротехническая комиссия, также расположенная в Женеве¹.

В целях сокращения и, по возможности, устранения технических барьеров товарооборота, вытекающих из неодинаковых требований к товарам в разных странах, подписанное в рамках ВТО специальное соглашение — Соглашение по техническим барьерам торговле 1994 г. — обязало членов этой организации при подготовке собственных технических регламентов брать за основу «существующие международные стандарты или их уместные элементы».

Это правило распространяется на всех членов ВТО, включая Россию (в том числе при разработке единых технических регламентов ЕАЭС) и Европейский союз, являющийся коллективным членом Всемирной торговой организации.

Члены ВТО могут отступать от этого правила только тогда, когда подготовленные международными организациями по стандартизации стандарты признаны «неэффективными или непригодными для достижения преследуемых легитимных целей, например ввиду существенных климатических или географических факторов или существенных технологических проблем» (ст. 2 Соглашения по техническим барьерам торговле).

В Соглашении также указывается, что технические регламенты членов ВТО, подготовленные на базе международных стандартов, предполагаются «не создающими ненужных технических барьеров международной торговле», т. е. должны считаться в полной мере соответствующими праву Всемирной торговой организации. Тем самым члены ВТО фактически призываются к гармонизации (унификации) своего технического регулирования в глобальных масштабах.

В настоящее время в законодательстве ряда членов ВТО получила распространение практика прямых отсылок к стандартам Международной организации по стандартизации и Международной электротехнической комиссии. Благодаря подобным отсылкам международные (глобальные) стандарты из добровольных правил поведения могут превращаться в полноценные юридические нормы внутригосударственного права, например путем закрепления в канадском Регламенте о медицинском оборудовании обязанности производителей соблюдать канадский стандарт, воспроизводящий глобальный стандарт ИСО под названием «Медицинское оборудование — Системы управления качеством — Требования регламентарного характера»².

¹ Англ. IEC — International Electrotechnical Commission; франц. CEI — Commission. electrotechnique internationale.

² См.: Utilisation des normes ISO et CEI et de la reference a celles-ci dans la reglementation technique. Genive: ISO, CEI, 2007. P. 19 // www.iso.org, www.iec.ch.

§ 6. Категории, обозначающие формы экономической интеграции

Среди различных сфер общественной жизни, в которых могут развиваться интеграционные процессы между государствами, лидирующее положение занимает экономика как наиболее интернационализованная, открытая для международного общения сфера деятельности граждан и юридических лиц¹.

В этой связи сначала в экономической науке, а затем в источниках интеграционного права была сформулирована система категорий для обозначения разных форм экономической интеграции государств. Эти формы могут быть уподоблены ступеням своеобразной лестницы, поднимаемая по которой, государства достигают все большего экономического единства.

Первая, наиболее осторожная форма экономической интеграции получила название «зона преференциальной торговли» (по-другому ее называют также «преференциальной экономической зоной»)². **Зона преференциальной торговли предполагает снижение таможенных пошлин и других ограничений в отношении товарооборота между территориями ее государств-членов.**

Как видно, зона преференциальной торговли — это форма частичной экономической интеграции государств в области торговли товарами, которая не приводит к установлению между их территориями подлинной свободы передвижения товаров. Государства-члены подобной зоны лишь предоставляют отдельные льготы (преференции) товаропроизводителям друг друга, прежде всего в виде сокращения размера пошлин, взимаемых на таможенных границах, но не отказываются от самого взимания данных пошлин.

По этой причине в теоретической литературе зона преференциальной торговли не всегда включается в перечень форм экономической интеграции, характеристика которых в таком случае начинается с зоны свободной торговли, рассматриваемой ниже³.

Весьма редко категория «зона преференциальной торговли» встречается и в источниках интеграционного права. Примером официального использования этой категории может служить Договор об учреждении Зоны преференциальной торговли для государств Восточной и Южной

¹ См.: § 3 гл. II.

² См.: *Poutineau J.-C.* La dimension monetaire de l'integration europeenne // *Regards croises sur les integrations regionales: Europe, Amerique, Afrique.* Bruxelles: Bruylant, 2010. P. 233.

³ См., например: *Кашкин С. Ю., Калининко П. А., Четвериков А. О.* Введение в право Европейского союза: учебник. М.: Эксмо, 2010. С. 389–393; *Шумилов В. М.* Международное экономическое право. М.: Юрайт, 2011. С. 294–301; *Chatillon S.* Droit des affaires internationales. Paris: Vuibert, 2002. P. 21–22.

Африки, подписанный в 1981 г.¹ В конце XX в. государствами — участниками Зоны преференциальной торговли для Восточной и Южной Африки было принято решение трансформировать ее в полноценный Общий рынок для Восточной и Южной Африки (Договор об учреждении Общего рынка для Восточной и Южной Африки 1994 г.), однако процесс этой трансформации еще далек от своего завершения.

В Западном полушарии создание зоны преференциальной торговли под названием «экономическая преференциальная зона» было предусмотрено в учредительном договоре Латиноамериканской ассоциации интеграции (АЛАДИ) — Монтевидейском договоре 1980 г. (подписан в столице Уругвая г. Монтевидео)². Как и в Восточной и Южной Африке, создание подобной зоны расценивается странами Латинской Америки в качестве промежуточного шага на пути к долгосрочной цели — «постепенному и поступательному учреждению латиноамериканского общего рынка» (ст. 1 Монтевидейского договора).

О создании зоны преференциальной торговли фактически также можно говорить в глобальных масштабах — в рамках Всемирной торговой организации. Действующее право ВТО предусматривает сокращение многих межгосударственных торговых барьеров, в частности обязывает членов ВТО заморозить и снизить уровень своих таможенных пошлин (каждый член делает это в разной степени, в соответствии со своим перечнем уступок и обязательств), однако не требует полного отказа от их взимания³.

Более высокой формой экономической интеграции государств является зона свободной торговли. **Зона свободной торговли предполагает полную отмену таможенных пошлин и других ограничений в отношении товарооборота между территориями ее государств-членов.**

Таким образом, «свободная» торговля, в отличие от рассмотренной выше «преференциальной» торговли, означает беспошлинное передвижение продукции, произведенной в разных государствах-членах подобной зоны.

Зона свободной торговли — наиболее распространенная в современном мире форма экономической интеграции. По данным Всемирной

¹ Как уже отмечалось выше, в англоязычных источниках права термину «зона» обычно корреспондирует слово «пространство». В этой связи в подписанном на английском языке Договоре 1981 г. название учрежденной им Зоны преференциальной торговли дословно переводится как «Пространство преференциальной торговли для государств Восточной и Южной Африки» (англ. Preferential Trade Area for Eastern and Southern African States).

² Монтевидейский договор — официальное название документа.

³ Следует иметь в виду, что в учредительных договорах ВТО термин «зона преференциальной торговли» не употребляется, а слово «преференции» используется в отношении льгот и преимуществ для отдельных членов ВТО, преимущественно из развивающихся стран.

торговой организации, количество соглашений о свободной торговле составляет уже порядка двухсот и с каждым годом продолжает возрастать¹.

Соглашения о создании зон свободной торговли могут заключать как государства, так и интеграционные организации (например, упоминавшиеся выше зоны свободной торговли между ЕС и Южной Кореей или между ЕАЭС и Вьетнамом).

По количеству участников зоны свободной торговли могут быть двусторонними — например, зона свободной торговли между США и Израилем, и многосторонними — например, зона свободной торговли в рамках Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН).

По географическим масштабам зоны свободной торговли могут иметь как региональный характер — например, зона свободной торговли между Австралией и Новой Зеландией, так и межрегиональный характер — например, зона свободной торговли между Австралией, Новой Зеландией и государствами — членами АСЕАН (ААНЗФТА)².

Важно и то, что одно государство может параллельно участвовать в создании двух и более зон свободной торговли с разными партнерами. Например, Канада в конце XX — начале XXI в. заключила соответствующие соглашения с Израилем, Иорданией, Перу, с США и Мексикой (Североамериканская ассоциация свободной торговли НАФТА), а также с государствами — членами Европейской ассоциации свободной торговли (Исландия, Лихтенштейн, Норвегия, Швейцария)³. В настоящее время завершаются переговоры о создании зоны свободной торговли между Канадой и Европейским союзом.

Зона свободной торговли используется для развития экономической интеграции и на постсоветском пространстве. Первое «Соглашение о создании зоны свободной торговли» в рамках Содружества Независимых Государств было подписано вскоре после распада СССР, еще 15 апреля 1994 г. Этот документ, однако, не был ратифицирован крупнейшим государством-членом СНГ — Россией, так как не содержал в себе необходимых переходных положений, особенно применительно к открытию рынков энергетических товаров (остальные государства — члены СНГ, за исключением Туркмении, документ ратифицировали и ввели в действие на своей территории).

Взамен Соглашения 1994 г. уже в XXI в. по инициативе России был подготовлен более подробный и сбалансированный «Договор о зоне свободной торговли» в рамках СНГ, подписанный 18 октября 2011 г.

¹ См.: Rapport sur le commerce mondial 2011. L'OMC et les accords commerciaux préférentiels: de la coexistence à la cohérence. Genève: Organisation mondiale du commerce, 2012. P. 6, 61–62.

² См.: § 6 гл. I.

³ См.: Free Trade Agreements // Organization of American States: Foreign Trade Information System (www.sice.oas.org/agreements_e.asp).

В промежутке между этими событиями отдельное «Соглашение о создании зоны свободной торговли» 20 июля 2002 г. подписали республики бывшего СССР, входящие в Организацию за демократию и экономическое развитие — ГУАМ (Грузия, Украина, Азербайджан, Молдова).

Третья форма экономической интеграции государств носит название «таможенный союз». **Таможенный союз предполагает объединение государств-членов в единую таможенную территорию с общей таможенной границей, на внешних границах которой действует единый таможенный тариф.**

По сравнению с зоной преференциальной торговли и зоной свободной торговли, таможенный союз включает в себя элементы не только негативной интеграции (либерализация товарооборота за счет сокращения или полной отмены таможенных пошлин, других торговых барьеров), но и позитивной интеграции в виде создания единого таможенного тарифа, т. е. единой системы таможенных пошлин в отношении продукции из третьих стран (стран, не входящих в таможенный союз). Полномочия по установлению и изменению единого таможенного тарифа государства — члены таможенного союза обычно делегируют институтам соответствующей интеграционной организации, например Совету Европейского союза (в рамках ЕС) или Евразийской экономической комиссии (в рамках ЕАЭС).

Создание единой таможенной территории одновременно позволяет распространить свободу передвижения товаров не только на продукцию, произведенную в государствах — членах таможенного союза, но и на продукцию, импортируемую из третьих стран, которая после оплаты пошлин единого таможенного тарифа получает возможность свободно перемещаться и продаваться на всем пространстве таможенного союза.

Таможенный союз — одна из старейших форм экономической интеграции. Как уже известно читателю, первые таможенные союзы были созданы еще в XIX в.: «Цольферайн» — таможенный союз немецких государств, предшествующий образованию Германской империи (ныне Федеративная Республика Германия), Южноафриканский таможенный союз, продолжающий существование по сей день¹.

Таможенные союзы сегодня не получили столь широкого распространения, как зоны свободной торговли. Чаще всего они создаются в качестве промежуточного этапа на пути перехода государств-членов к еще более высокой форме экономической интеграции — общему рынку.

Например, образование таможенного союза государств — членов Европейских сообществ (ныне Европейского союза) в 1968 г. являлось лишь шагом на пути объединения их экономик в единый внутренний

¹ См.: § 4 гл. I.

рынок к 1993 г., затем в экономический и валютный союз с единой валютой евро. По сходному сценарию развивался процесс строительства Евразийского экономического союза на постсоветском пространстве: сначала, с 2007 по 2011 г., создание таможенного союза России, Беларуси и Казахстана, затем, с 2012 г. — переход наших государств (а также присоединившихся к ним в 2015 г. Армении и Кыргызстана) к общему рынку и единому экономическому пространству, еще не завершившийся в полной мере.

Аналогичный характер имеют таможенные союзы в других регионах Земного шара. В Южной Америке таковым является, например, таможенный союз в рамках МЕРКОСУР с единым таможенным тарифом в отношении большинства товаров и общим таможенным кодексом, который служит первым шагом на пути создания подлинного Южноамериканского общего рынка (полное официальное название МЕРКОСУР).

В свою очередь, создание таможенного союза между государствами — членами Восточноафриканского сообщества (Протокол об учреждении Восточноафриканского таможенного союза 2004 г.) рассматривается в качестве предвестника возникновения общего рынка между ними (Протокол об учреждении Восточноафриканского общего рынка 2009 г.).

Примером таможенных союзов в качестве самостоятельной формы экономической интеграции может служить вышеупомянутый Южноафриканский таможенный союз. Сюда же относятся двусторонние таможенные союзы, образованные в виде интеграции-присоединения отдельных стран к более крупным соседним государствам или к интеграционным организациям в целом (интеграция без членства): таможенный союз Лихтенштейна и Швейцарии (добровольное включение первого в таможенную территорию второй), таможенный союз Монако с Францией с последующей интеграцией обоих государств в единую таможенную территорию ЕС, таможенные союзы Андорры, Сан-Марино и Турции с ЕС на основе законодательства последнего, но без вхождения в состав ЕС на правах государства-члена¹.

Четвертой, еще более высокой формой экономической интеграции является общий рынок. **Общий рынок предполагает создание единого экономического пространства, между государствами-членами которого обеспечивается свободное передвижение не только товаров, но и других субъектов и результатов экономической деятельности (рабочей силы, предпринимателей, услуг, капиталов).**

В отличие от зоны свободной торговли, зоны преференциальной торговли и таможенного союза, интеграция государств-членов в форме общего рынка уже не ограничивается либерализацией товарооборота, но

¹ См.: § 5 гл. II.

охватывает всю систему трансграничных экономических взаимосвязей между их гражданами и юридическими лицами.

Именно в целях создания общего рынка была разработана рассмотренная выше конструкция нескольких «свобод передвижения», которая сегодня используется и в контексте открытия границ для неэкономических отношений: «свободное передвижение товаров», «свободное передвижение работников», «свобода учреждения» (для субъектов самостоятельной экономической деятельности, в том числе юридических лиц), «свободное передвижение капиталов» и др.¹

Наряду с термином «общий рынок» в различных интеграционных правопорядках для обозначения данной формы экономической интеграции также используются другие понятия, в частности «единый рынок» — например, единый рынок Карибского сообщества (Договор об учреждении Карибского сообщества, включая единую экономику и единый рынок КАРИКОМ).

В праве Евразийского экономического союза понятия общего и единого рынка признаны синонимами. В Договоре о ЕАЭС (ст. 2 «Определения») общий (единый) рынок официально определяется как «совокупность экономических отношений в рамках Союза, при которых обеспечивается свобода перемещения товаров, услуг, капитала и рабочей силы».

В праве Европейского союза, в котором нормативная модель общего рынка получила свое наиболее последовательное закрепление, первоначально использовавшийся термин «общий рынок» позднее был заменен государственно-подобным термином «внутренний рынок», причем слово «внутренний» здесь относится уже не к одному конкретному государству, а к Союзу в целом (отсюда внутренний рынок ЕС в политических документах и научных работах нередко называют единым внутренним рынком или просто единым рынком Европейского союза).

В аналогичном значении термин «внутренний рынок» включен и в Договор о Евразийском экономическом союзе: «Внутренний рынок охватывает экономическое пространство, в котором, согласно положениям настоящего Договора, обеспечивается свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов» (ст. 28 «Внутренний рынок»). Таким образом, в праве ЕАЭС для обозначения, по сути, одной и той же формы экономической интеграции используются три категории: общий, единый и внутренний рынок.

Работа по созданию общего рынка осуществляется в интеграционных организациях и в других регионах Земного шара. К формируемым, но пока не начавшим работать в полной мере общим рынкам относятся, например, вышеупомянутые Восточноафриканский общий рынок

¹ См.: § 1 настоящей главы.

(общий рынок Восточноафриканского сообщества) и более крупный по числу государств-членов Общий рынок Восточной и Южной Африки (КОМЕСА), Южноамериканский общий рынок (МЕРКОСУР) и общий рынок Андского сообщества, проектируемый единый рынок Ассоциации государств Юго-Восточной Азии в рамках Экономического сообщества АСЕАН и т. д.

В Центральной Америке создание «центральноамериканского общего рынка» было предусмотрено Генеральным договором о центральноамериканской экономической интеграции, подписанным еще в 1960 г. между Гватемалой, Гондурасом, Никарагуа, Сальвадором. Однако экономические трудности и политические проблемы государств — членов центральноамериканского общего рынка (ныне также государств — членов Центральноамериканской интеграционной системы) пока не позволили довести процесс его строительства до своего завершения¹.

Пятой — высшей — формой экономической интеграции выступает экономический и валютный союз. **Экономический и валютный союз предполагает тесную координацию всей экономической политики государств-членов и переход их на единую валюту.**

Экономический и валютный союз (кратко ЭВС), таким образом, имеет комплексный характер:

с одной стороны, государства — члены ЭВС отказываются от самостоятельного определения приоритетов своей экономической (в том числе бюджетной) политики в пользу единой стратегии регулирования экономики, разрабатываемой совместно с другими государствами-членами или институтами интеграционной организации в целом — экономический союз;

с другой стороны, государства — члены ЭВС отказываются от одного из важнейших суверенных прав — права осуществлять самостоятельную эмиссию национальной денежной единицы, и переходят на единую валюту, управляемую единым наднациональным центральным банком — валютный союз.

Экономический и валютный союз является высшей формой экономической интеграции, поскольку он завершает собой процесс объединения экономических систем в полностью интегрированное экономическое пространство: к общему рынку в реальном секторе экономики (производство товаров и услуг) он добавляет единство денежных систем и одновременно единообразный подход к управлению экономикой государств-членов в целом.

Создание экономического и валютного союза поэтому является очень сложной задачей, требующей тщательной подготовки и обстоя-

¹ См.: *Duhamel A., Dugas S. Le Marche commun centroamericain. Montreal: Groupe de recherche sur l'integration continentale, 2003.*

тельного учета экономических реалий всех входящих в него государств. Как следствие количество экономических и валютных союзов, реально функционирующих в современном мире, пока остается незначительным.

В Европе экономический и валютный союз создан в рамках ЕС, однако охватывает пока не все его государства-члены (напомним, что из 28 государств — членов ЕС к 2016 г. на единую валюту евро перешли 19).

В Африке экономические и валютные союзы объединяют западноафриканские и центральноафриканские государства, большинство из которых в прошлом являлись колониями Франции и входили в зону обращения французского франка:

Западноафриканский экономический и валютный союз с единой валютой «франк Африканского финансового сообщества»;

Центральноафриканское экономическое и валютное сообщество с единой валютой под названием «франк финансового сотрудничества в Центральной Африке».

Юридически учрежденным, но фактически еще не созданным экономическим и валютным союзом в Африке является «Валютный союз Восточноафриканского сообщества» (англ. East African Community Monetary Union). Протокол об учреждении этого союза был заключен в 2013 г. и предусматривает как введение единой валюты, название которой пока не определено, так и меры по координации экономической политики государств-членов, регламентируемые в отдельных частях документа (часть D «Сближение» и часть E «Рамки макроэкономической политики»).

В Америке экономический и валютный союз с единой валютой «восточнокарибский доллар» объединяет членов Организации восточнокарибских государств¹.

Планы создания экономических и валютных союзов существуют и в других интеграционных организациях, в том числе на постсоветском пространстве. Важным шагом в этом направлении в рамках Евразийского экономического союза является переход его государств-членов к проведению согласованной макроэкономической и валютной политики (раздел XIII «Макроэкономическая политика» и раздел XIV «Валютная политика» Договора о ЕАЭС). В настоящее время, однако, ни учредительный договор, ни другие источники права ЕАЭС не предусматривают перехода к единой валюте.

Рассмотренная выше система форм экономической интеграции — это своеобразная идеальная последовательность движения экономик интегрирующихся государств ко все большему единству: от сокращения таможенных пошлин и других препятствий товарообороту (зона

¹ См.: § 1 гл. II.

преференциальной торговли) к подлинно свободной, беспошлинной торговле товарами (зона свободной торговли), далее к единой таможенной территории (таможенный союз), затем к единому экономическому пространству (общий рынок) и, наконец, к координации всей экономической политики и единой валюте (экономический и валютный союз).

На практике экономическая интеграция развивается более сложным образом и может приводить к появлению других, в том числе смешанных, ее форм.

Во-первых, во всех рассмотренных выше формах экономической интеграции *допускаются определенные, более или менее широкие исключения из правил, направленных на открытие рынков и устранение экономических границ.*

Подобные исключения обычно закрепляются в специальных нормах-изъятиях, которые существуют в любом интеграционном порядке. Даже в Европейском союзе — лидере по степени интеграции государств в экономической, а равно в других сферах, учредительные документы ЕС разрешают государствам-членам вводить ограничения свободы передвижения работников, если подобные ограничения являются «оправданными по соображениям общественного порядка, общественной безопасности и общественного здоровья» (ст. 45 Договора о функционировании ЕС).

Аналогичным образом государства — члены ЕС сохраняют право в исключительных случаях восстанавливать количественные ограничения и запреты на экспорт, импорт и транзит товаров при условии, что такие меры являются «оправданными по соображениям общественной морали, общественного порядка, общественной безопасности, охраны здоровья и жизни людей и животных или сохранения растений, защиты национальных сокровищ, имеющих художественную, историческую или археологическую ценность, или защиты промышленной и коммерческой собственности», и если они не выступают «средством произвольной дискриминации или замаскированным ограничением в торговле между государствами-членами» (ст. 36 Договора о функционировании ЕС).

Отступления от правил единого внутреннего рынка, как видно, разрешаются государствам — членам ЕС в основном по неэкономическим соображениям (общественный порядок, здоровье и т. д.). В других интеграционных порядках, особенно тех, которые находятся в процессе формирования, государствам-членам нередко разрешено прибегать к ограничительным мерам и по мотивам экономического характера.

Например, учредительные документы практически всех зон свободной торговли разрешают любому государству-члену в одностороннем порядке вводить меры по защите внутреннего рынка (повышенные пошлины, квоты или запреты) в случае значительного возрастания импорта определенных товаров, угрожающего конкурентному положению

отечественных товаропроизводителей. Есть такие нормы-исключения и в Договоре о зоне свободной торговли СНГ 2011 г. (ст. 8 «Применение специальных защитных мер во взаимной торговле»).

В некоторых интеграционных право порядках нормы-изъятия из установленных ими форм экономической интеграции служат предметом специальных статей и разделов их учредительных документов или других источников. Таковы, например:

- ст. 48 «Защитные меры» Протокола об учреждении Восточноафриканского общего рынка 2009 г., которая в порядке исключения разрешает государствам-членам вводить их в случае серьезного ущерба или угрозы серьезного ущерба национальной экономике;
- гл. 21 «Исключения» Североамериканского соглашения о свободной торговле 1992 г., которая устанавливает основания и порядок применения различных изъятий из режима свободной торговли, имеющих общий характер (ст. 2101 «Общие исключения»), изъятий по мотивам национальной безопасности (ст. 2102 «Национальная безопасность»), изъятий в целях поддержания платежного баланса государств-членов (ст. 2104 «Платежный баланс») и др.;
- гл. 9 «Корректирующие торговые меры» Соглашения АСЕАН по торговле товарами 2009 г., в качестве которых государствам-членам разрешено применять защитные меры, антидемпинговые и компенсационные пошлины.

Примером норм-исключений из правил экономической интеграции в Евразийском экономическом союзе может служить ст. 29 его учредительного договора под названием «Исключения из порядка функционирования внутреннего рынка товаров». Пункт 1 этой статьи гласит:

«Государства-члены во взаимной торговле товарами вправе применять ограничения (при условии, что такие меры не являются средством неоправданной дискриминации или скрытым ограничением торговли) в случае, если такие ограничения необходимы для:

- 1) охраны жизни и здоровья человека;
- 2) защиты общественной морали и правопорядка;
- 3) охраны окружающей среды;
- 4) охраны животных и растений, культурных ценностей;
- 5) выполнения международных обязательств;
- 6) обеспечения обороны страны и безопасности государства-члена».

Договор о ЕАЭС также предусматривает исключения из интеграционных правил в других сферах, в том числе по экономическим мотивам, например право государств — членов ЕАЭС в одностороннем порядке вводить валютные ограничения сроком до 1 года в случае возникновения трудностей в валютно-экономическом положении страны (резкие колебания курса национальной валюты и др.).

Во-вторых, *в содержание форм экономической интеграции могут включаться дополнительные положения. Также могут создаваться дополнительные формы экономической интеграции.*

Так, участники заключаемых в последние годы соглашений о создании зон свободной торговли нередко дополнительно закрепляют в них правила, которые направлены на обеспечение свободного передвижения услуг, а также субъектов предпринимательской деятельности, например глава десятая «Трансграничная торговля услугами» Соглашения о свободной торговле Доминиканская Республика — Центральная Америка — Соединенные Штаты Америки 2004 г., глава седьмая «Торговля услугами, учреждение и электронная торговля» Соглашения о свободной торговле между Европейским союзом и его государствами-членами, с одной стороны, и Республикой Корея, с другой стороны, 2010 г.

В Генеральном соглашении по торговле услугами 1994 г. — одном из важнейших источников права Всемирной торговой организации — в качестве дополнительных форм экономической интеграции выделяются соглашения, которые предусматривают полную либерализацию трансграничной торговли услугами, т. е. учреждают аналог зоны свободной торговли в секторе услуг, и соглашения, предусматривающие полную интеграцию рынков труда заинтересованных государств, т. е. создание единого рынка рабочей силы.

В-третьих, *государства могут развивать экономическую интеграцию в иной последовательности, с учетом их исторических особенностей и текущих потребностей.*

Например, как уже отмечалось выше¹, в Европейском союзе сначала был учрежден общий рынок угля и стали (1951 г.). Позднее, миновав стадию зоны свободной торговли, ЕС создал таможенный союз в отношении всех видов товаров (1968 г.). Таможенный союз ЕС стал основой для создания единого внутреннего рынка (1993 г.), а последний — для экономического и валютного союза (2002 г.), причем процесс выработки подлинно скоординированной экономической политики и расширения зоны евро продолжается внутри ЕС по сей день.

Таможенный союз стал начальным этапом экономической интеграции и в рамках Южноамериканского общего рынка (МЕРКОСУР) и Восточноафриканского сообщества. То же самое относится к Евразийскому экономическому союзу, первым «кирпичиком» в здании которого стал именно Таможенный союз России, Беларуси и Казахстана.

В интеграционных организациях государств Западной и Центральной Африки, ранее входивших во французскую колониальную империю, сначала были образованы валютные союзы. Лишь позднее, в конце

¹ См.: § 4 гл. II.

XX в., государствами — членами этих организаций начали предприниматься реальные шаги по объединению их территорий в таможенные союзы, общие рынки, а также по всесторонней координации их экономической политики, т. е. по созданию экономического союза (Западноафриканский экономический и валютный союз и Центральноеафриканское экономическое и валютное сообщество).

§ 7. Другие категории

Рассмотренные выше в настоящей главе термины и выражения обозначают основные категории интеграционного права. Вместе с тем они далеко не исчерпывают всего богатства правовых механизмов, которые используются для регулирования интеграционных процессов в современном мире и также обозначаются специальными категориями.

Наиболее богатый арсенал правовых категорий разработан применительно к регулированию негативной интеграции, т. е. в целях открытия границ между государствами, особенно в экономической сфере.

Прежде всего это относится к *категориям, обозначающим различные виды препятствий трансграничным связям*, которые интегрирующиеся государства стремятся сократить или полностью ликвидировать.

Так, наряду с заимствованной из внутригосударственного права категорией «таможенные пошлины», которые в интеграционном праве рассматриваются в качестве препятствия свободному передвижению товаров, в Европейском союзе в качестве специальной правовой категории было введено понятие «равнозначные сборы». Этим понятием охватываются любые денежные сборы, которые взимаются с товаров, перемещаемых через границы, хотя де-юре и не считаются таможенными пошлинами.

Такое же понятие использовано в праве Восточноафриканского сообщества — «другие равнозначные сборы»¹. В свою очередь, в Соглашении о Южноазиатской зоне свободной торговли (САФТА) 2004 г. равнозначные сборы более лаконично названы термином «квазитарифы»².

Аналогичным образом наряду с «количественными ограничениями», т. е. квотами или полным запретом на экспорт-импорт определенных товаров, в праве Европейского союза получила юридическое закрепление категория «меры, равнозначные количественным ограничениям».

В соответствии с официальным определением, сформулированным Судом ЕС, данная категория обозначает «любые торговые правила, установленные государствами-членами, которые могут прямо или кос-

¹ В дословном переводе — другие сборы с эквивалентным эффектом (англ. other charges of equivalent effect).

² Англ. para-tariffs.

венно, фактически или потенциально ограничивать торговлю» товарами внутри Европейского союза¹.

В целях юридической квалификации ограничений, не относящихся к таможенным пошлинам (тарифным барьерам), другие интеграционные правовые порядки также оперируют такими категориями, как «нетарифные ограничения» (право МЕРКОСУР), «нетарифные меры» (право АСЕАН) или «нетарифные барьеры» (право Восточноафриканского сообщества).

Особое значение имеет категория «технические барьеры торговле», т. е. препятствия, вытекающие из неодинаковых требований к качеству и безопасности товаров в разных интегрирующихся государствах. Данное понятие было разработано в праве Всемирной торговой организации (Соглашение по техническим барьерам торговле 1994 г.) и в настоящее время воспринято многими региональными интеграционными правовыми порядками (например, право Европейской ассоциации свободной торговли, одна из глав учредительного договора которой названа «Технические барьеры торговле»).

В некоторых интеграционных правовых порядках также предпринята попытка определить понятие «ограничение» применительно к любым или отдельным видам трансграничных связей.

Например, учредительный договор Южноамериканского общего рынка МЕРКОСУР закрепляет норму-дефиницию ограничений применительно к товарообороту между входящими в него государствами: «любые меры административного, финансового, валютного и иного характера, посредством которых государство-участник односторонним решением препятствует взаимной торговле или затрудняет ее». Аналогичным образом понятие «ограничения» определяется в учредительном договоре Андского сообщества.

В праве Европейского союза категория «ограничения» без дополнительных квалификаций (количественные, тарифные и т. д.) используется применительно к односторонним мерам государств-членов, которые препятствуют свободному передвижению лиц, услуг и капиталов на едином внутреннем рынке ЕС.

По определению Суда ЕС, в этом качестве признаются любые меры, которые «запрещают, затрудняют или делают менее привлекательной» реализацию указанных свобод, даже если они не имеют дискриминационного характера по отношению к гражданам и юридическим лицам других государств-членов².

¹ См.: *Кашкин С. Ю., Калининко П. А., Четвериков А. О.* Введение в право Европейского союза: учебник. М.: Эксмо, 2010. С. 346.

² См.: *Четвериков А. О.* Либерализация и ограничения трансграничных отношений в современном интеграционном праве (сравнительно-правовое исследование). М.: РосНОУ, 2010. С. 53–69.

В контексте правового регулирования негативной интеграции установлены *специальные категории для обозначения недобросовестных действий интегрирующихся государств и предприятий, которые дают право другим интегрирующимся государствам в порядке исключения применять ограничительные меры.*

Данные категории наиболее детальное закрепление получили в праве Всемирной торговой организации и отсюда были заимствованы многими интеграционными правовыми порядками, в том числе правом Евразийского экономического союза.

Сюда относятся, например, «демпинг» — недобросовестная практика предприятий, заключающаяся в продаже товаров за рубежом по заниженным ценам (с целью подрыва конкурентных позиций местных товаропроизводителей). В противовес демпингу пострадавшие государства уполномочены вводить «антидемпинговые меры», обычно выступающие в виде «антидемпинговых пошлин» в отношении товаров, продаваемых по заниженным (демпинговым) ценам.

Другим примером являются «субсидии», т. е. денежная или иная экономическая помощь государства своим предприятиям, что также ставит их в более выгодное положение, по сравнению с предприятиями из других интегрирующихся государств. Аналогично демпингу, в качестве противодействия такой практике пострадавшие государства могут вводить «компенсационные меры», также обычно выступающие в виде специальных (компенсационных) пошлин на субсидируемую импортную продукцию.

Особо жесткие требования право ВТО ввело для так называемых «специфических субсидий», т. е. субсидий отдельным (специально отобранным) предприятиям-экспортерам. Данное понятие в аналогичном значении было воспринято правом Евразийского экономического союза (раздел II «Специфические субсидии» Протокола о единых правилах предоставления промышленных субсидий — Приложение № 28 к Договору о ЕАЭС).

Специальная система правовых категорий применяется для регулирования позитивной интеграции, т. е. в контексте перехода интегрирующихся государств к проведению общей политики в разных сферах жизни и связанной с этим гармонизацией или унификацией национальных правовых систем.

Например, как уже отмечалось выше¹, первым конкретным результатом введения в Европейском союзе общей сельскохозяйственной политики стало создание «общей организации сельскохозяйственных рынков», т. е. единой системы регулирования и финансовой поддержки сельскохозяйственного производства непосредственно из бюджета ЕС.

¹ См.: § 1 гл. II.

Общая организация сельскохозяйственных рынков вводилась в Европейском союзе постепенно, начиная с 1960-х гг., и сегодня охватывает почти все виды сельскохозяйственного производства (Регламент ЕС 2013 г. об общей организации рынков сельскохозяйственных продуктов).

Общая организация сельскохозяйственных рынков в настоящее время создается и в Центральноафриканском экономическом и валютном сообществе СЕМАК, правда, пока в отношении только отдельных видов сельскохозяйственного производства (Регламент Совета министров СЕМАК 2006 г. о создании, устройстве и функционировании Общей организации рынка сахара в зоне СЕМАК).

Другим примером правовой категории, используемой для регулирования позитивной интеграции, является выражение «единый таможенный тариф», т. е. единая система таможенных пошлин, которая создается при объединении государств в таможенный союз. Так, в рамках ЕАЭС в настоящее время действует «Единый таможенный тариф Евразийского экономического союза», устанавливаемый и изменяемый Евразийской экономической комиссией.

В некоторых интеграционных правопорядках единый таможенный тариф называется несколько иначе — «общий внешний тариф» (например, в праве Андского сообщества или в праве Восточноафриканского сообщества). Тем самым подчеркивается, что пошлины этого тарифа взимаются на внешних границах единой таможенной территории государств-членов, а внутри этой территории передвижение товаров является полностью свободным от любых пошлин.

Развитие технической гармонизации путем принятия в рамках интеграционных организаций единых технических регламентов привело к появлению специальных категорий для обозначения знаков соответствия продукции этим техническим регламентам, которые проставляют производители также по единым правилам.

Например, знак соответствия товаров единым техническим регламентам Европейского союза выступает в виде аббревиатуры CE, т. е. «Европейское соответствие»¹. Аналогичный знак введен в рамках Евразийского экономического союза — EAC, т. е. «Евразийское соответствие».

Важнейшим результатом позитивной интеграции государств в военно-политической сфере призвана служить «общая оборона». Хотя создание подобной обороны сегодня прямо предусматривается в учредительных документах ряда интеграционных организаций, в частности Европейского союза и Африканского союза, речь идет пока только о перспективной задаче, реализация которой потребует длительного вре-

¹ От франц. *Conformite europeenne*.

мени. По этой причине «общая оборона» как категория интеграционного права еще только ожидает своего четкого юридического определения.

Особое место в интеграционном праве занимают категории функционального характера, т. е. термины и выражения, используемые в контексте текущего функционирования интеграционных организаций и созданных в их рамках интеграционных правопорядков.

Данные категории не связаны, как таковые, с регулированием интеграционных процессов, поэтому могут употребляться также применительно к государствам и классическим международным межправительственным организациям.

Например, для обозначения государств, не входящих в состав интеграционных организаций, получила широкое употребление категория «третьи страны» (или «третьи государства»). В частности, третьи страны для ЕС — это все страны мира, помимо 28 государств — членов Европейского союза, третьи страны для Союзного государства России и Беларуси — это страны, кроме Российской Федерации и Республики Беларусь.

Лица, принадлежащие к гражданству третьих стран, соответственно, обозначаются категорией «граждане третьих стран» или «граждане третьих государств». Например, в Соглашении о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств 2010 г., сегодня входящем в договорно-правовую базу Евразийского экономического союза, данное понятие определяется как «граждане государств, не являющихся участниками настоящего Соглашения».

Категории функционального характера также могут служить целям систематизации источников и норм различных интеграционных правопорядков. Например, в правовой доктрине и судебной практике Европейского союза, а по его примеру в других интеграционных правопорядках (в частности, в праве МЕРКОСУР и в праве Западноафриканского экономического и валютного союза) для этого введены категории, с одной стороны, «первичного» и «вторичного» (или «производного») права, с другой — «институционального» и «материального» права¹.

Первичное право включает в себя источники права основополагающего характера, имеющие высшую юридическую силу, т. е. учредительные документы интеграционной организации как своеобразная ее

¹ См., например: *Barnard C.* The Substantive Law of the EU. Oxford: Oxford University Press, 2004; *Dubouis L., Blumann C.* Droit materiel de l'Union europeenne. Paris: Montchrestien, 2001; *Pereira A.* Direito institucional e material do Mercosul. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2001; *Raepenbusch S.* Droit institutionnel de l'Union europeenne. Bruxelles: De Boeck Universite, 2004; *Sarr A.* L'integration juridique dans l'Union economique et monetaire ouest africaine (UEMOA) et dans l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA). Marseille: PUAM, 2008. P. 41–200; *Susani N.* Le règlement des differends dans le MERCOSUR. Un système de droit international pour une organisation d'integration. Paris: L'Harmattan, 2008. P. 55, 244.

«конституция». Вторичное (производное) право складывается в основном из актов, которые издаются органами интеграционной организации в рамках полномочий, предоставленных им государствами-членами в учредительных документах (регламенты, директивы, решения, резолюции, единообразные, дополнительные акты и т. д.).

Интеграционно-правовые нормы, которые регулируют устройство интеграционной организации и статус ее органов (институтов), принято называть институциональным правом (например, Статут депутатов Европейского парламента 2005 г. или Регламент работы Евразийской экономической комиссии 2014 г. содержат нормы институционального права, соответственно, ЕС и ЕАЭС).

Более многочисленные нормы, которые создаются интеграционной организацией для регулирования разнообразных общественных отношений, соответственно, включаются в ее материальное право (например, таможенные кодексы ЕС, ЕАЭС или МЕРКОСУР — источники их материального права). Материальное право в этом значении может охватывать и нормы, относящиеся в государствах к процессуально-правовым отраслям (например, Директива ЕС о праве на перевод в уголовном процессе 2010 г. — источник материального права Европейского союза).

Наряду с категориями, общими для разных интеграционных право порядков, в интеграционном праве существует большое количество категорий, которые являются уникальными особенностями каждого интеграционного право порядка в отдельности.

Так, в качестве одного из основополагающих принципов правового регулирования интеграционных процессов в рамках Восточно-африканского сообщества его учредительным договором закреплен «принцип асимметрии». В соответствии с принципом асимметрии для государств — членов Восточноафриканского сообщества могут устанавливаться различия, в том числе различные сроки в отношении исполнения обязательств, вытекающих из членства в этой интеграционной организации.

Уникальными категориями права Европейского союза являются, например, наименования единых организационно-правовых форм юридических лиц, которые могут учреждаться непосредственно на базе законодательства ЕС и свободно перемещать свое местонахождение из одного государства-члена в другое. С этой целью право ЕС обычно использует латинский язык: *Societas Europaea* — европейское акционерное общество (Регламент 2001 г. о статусе европейского акционерного общества), *Societas Cooperativa Europaea* — европейское кооперативное общество (Регламент 2003 г. о статусе европейского кооперативного общества) и т. д.

В свою очередь, в праве Карибского сообщества специальное регулирование было введено для совместных предприятий, пользующихся дополнительными льготами на его общем рынке, — это «предприятия

КАРИКОМ» (Соглашение об учреждении единого режима для предприятий КАРИКОМ 1988 г.).

Свои уникальные категории существуют и в других интеграционных правопорядках, в том числе функционирующих на постсоветском пространстве, например «Фармакопея Союза» — свод единых правил к производству и обращению лекарственных средств в Евразийском экономическом союзе, утверждаемый Евразийской экономической комиссией (на основании Соглашения о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств в рамках Евразийского экономического союза от 23 декабря 2014 г.).

Более подробное представление о рассмотренных выше и других категориях интеграционного права читатель получит, ознакомившись с разделами особенной части учебника, которые относятся к конкретным интеграционным правопорядкам в современном мире.

Вопросы для самоконтроля

1. Может ли интеграционное право придавать новое значение общеизвестным правовым категориям? Приведите примеры.
2. Какие виды свобод передвижения закрепляются в нормах интеграционного права?
3. Как соотносятся в интеграционном праве категории «недискриминация», «национальный режим» и «режим наибольшего благоприятствования»?
4. Что представляют собой «уступки» и «преимущества» как категории интеграционного права?
5. Что такое «общая политика»? Какими другими терминами может обозначаться данная интеграционно-правовая категория?
6. Каковы особенности гармонизации (унификации) технического регулирования в интеграционном праве?
7. Какие категории функционального права применяются в интеграционном праве?

Глава VI

МЕСТО ИНТЕГРАЦИОННОГО ПРАВА В ЭВОЛЮЦИИ СОВРЕМЕННОГО ПРАВА, ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО РАЗВИТИЯ

После изучения гл. VI обучающиеся должны:

***знать:** воздействие интеграционного права на эволюцию внутреннего (национального) права; основные направления влияния интеграционного права на развитие современного права; влияние интеграционного права на взаимодействие и соперничество современных правовых систем; тенденции и этапы развития современного интеграционного права;*

***уметь:** оперировать изученными в гл. VI понятиями и категориями; анализировать юридические факты, возникающие в контексте взаимодействия интеграционного права с внутренним и международным правом; анализировать, толковать, применять нормы интеграционного права в сравнительно-правовом контексте; осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов применительно к вопросам, изученным в гл. VI; давать квалифицированные юридические заключения и консультации применительно к вопросам, изученным в гл. VI; правильно составлять и оформлять юридические документы применительно к вопросам, изученным в гл. VII;*

***владеть:** юридической терминологией по вопросам, изученным в гл. VI; навыками работы с правовыми актами по вопросам, изученным в гл. VI; навыками анализа правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений в контексте эволюции интеграционного права.*

§ 1. Общие положения

Интеграционное право, которое раньше играло весьма вспомогательную роль, все более активно влияет на самые различные стороны эволюции права в современном мире, а адекватное представление о нем невозможно вне сравнительно-правового контекста. Оно тесно связано с общей эволюцией мирового права и оказывает на его развитие возрастающее влияние, приводя к качественным изменениям всемирного значения, которые необходимо исследовать и учитывать на практике. Оно превратилось в главный, наиболее инновационный, и при этом сравнительно демократический, «антимонопольный» инструмент правовой глобализации.

В современном глобализирующемся мире эволюция права происходит все более ускоряющимися темпами. Она проявляется во взаимодействии посредством использования инструментария сравнительного

права, зарубежного права разных стран, международного права и интеграционного права — более всего на примере наиболее развитого и общеизвестного — права Европейского союза.

Большое значение для унификации экономических, политических, культурных, идеологических и иных факторов, под воздействием которых функционирует право, имеют процессы интеграции и глобализации. Они влияют и на международное, и на конституционное право, а также на любую отрасль внутреннего законодательства государств, создавая базу общих тенденций развития современного права.

Замена стихийного развития сознательным и целенаправленным правовым регулированием посредством творческого использования богатого инструментария интеграционного права превращается в один из важнейших способов обеспечения стабильности государств, адаптации их к изменяющимся условиям и обеспечения жизнеспособности человечества.

§ 2. Эволюция внутреннего права государств и интеграционное право

Прежде «догоняющее» правовое развитие стран Азии, Африки и Латинской Америки, продолжающееся в современную эпоху информационного взрыва и масштабного трансграничного передвижения больших масс населения, становится более самостоятельным, дающим иногда весьма интересные результаты. Исторически более «опытные» Европа и США остаются «законодателями» правовой моды, поскольку именно там находятся важнейшие материально-финансовые, интеллектуальные, информационные и силовые ресурсы, формируются основополагающие тенденции правового развития, призванные отвечать на вызовы современности. Там куются многие инструменты правового воздействия, распространяющиеся посредством интеграционного и сравнительного права по всему остальному миру. Именно их правовые модели и методы рассматриваются другими странами, межгосударственными союзами и организациями через призму сравнительного правоведения в поисках «рационального зерна» для перспектив пересадки этих зерен на свою почву. Интеграционное право многократно усиливает масштабы и эффективность этих процессов.

Во внутригосударственном праве многих стран в последние два десятилетия наблюдалось диалектически противоречивое развитие.

Так, вплоть до кризиса 2008 г. имел место процесс правовой либерализации — движения от жесткого контроля государством к более мягкому правовому регулированию, обеспечивающему относительную гибкость применительно к конкретной ситуации. Например, в Германии возникло так называемое «регулирующее право». В России по аналогии появились «саморегулируемые организации». Частично это

заимствования из англо-саксонской правовой системы, в т. ч. прецедентного права, и использование так называемого «мягкого права».

Так, новые правовые положения подчас сознательно не конкретизируются, оставляя реализацию на откуп судебной практике, которая исторически представляет собой едва ли не первый, естественно возникший пример масштабного применения «сравнительного судебного права». Например, регулирование вопросов о злоупотреблении доминирующим положением в антимонопольном праве. Аналогичные приемы использовались и раньше в старом французском законодательстве еще XIX века.

В Европейском союзе такая тенденция до совсем недавнего времени отражалась в предпочтении более мягкой гармонизации за счет директив, по сравнению с более жесткой унификацией за счет регламентов. Однако, что вполне закономерно, в период охватившего ЕС кризиса тенденция снова вернулась к предпочтению организующей строгости регламента.

Действительно, мировой финансовый кризис 2008 г. развернул тенденцию в обратном направлении — это тоже прием, заимствованный из английской правовой системы. Это жесткое и детальное правовое регулирование на уровне закона, почти не оставляющее места для судебного прецедента, и различные формы контроля, которые затронули в первую очередь финансовое и корпоративное право. В этих сферах, подобно проявлению инстинкта самосохранения, усиливаются национальные, наднациональные и международные контрольно-ревизионные органы, прежде всего в сфере банков и финансов. В Англии такой механизм объяснялся традиционно ревностным соревнованием законодательной и судебной властей. Сегодня его подобие пытаются использовать для создания баланса, необходимого для обуздания мирового финансово-экономического кризиса.

Эти две диалектически единые, но разнонаправленные тенденции борются на уровне внутригосударственного права, отражая в каждый конкретный момент потребности правового регулирования отношений, возникающих в реальной жизни. Единство и взаимозависимость современного мира приводят к тому, что эти тенденции «выплескиваются» за пределы национальных границ, охватывают наднациональный уровень интеграционных организаций и привлекают к себе внимание международных организаций. В ответ на глобальный кризис они принимают все более планетарный характер.

При столкновении теоретических подходов к решению насущных проблем современности и путей их практического решения приоритет в зарубежном праве, как правило, отдается практике. Это наблюдается и в современной зарубежной правовой научной литературе.

В конституционном праве зарубежных стран имеет место все более ярко выраженная и непосредственно вытекающая из реализации приемов и методов сравнительного права и усиливаемая интеграционным

правом тенденция взаимного конституционного заимствования. В результате реализации инструментария сравнительного конституционного права и гармонизирующего воздействия интеграционного права формируется вполне однородный даже для разных континентов «общий конституционный стандарт».

Это происходит под воздействием распространения общепризнанных принципов международного права, обновляющихся представлений о современном правовом государстве, механизмах и принципах управления им, универсальных прав и свобод человека, требований к безопасности, экологии и т. д. При этом складывается некий общий «конституционный идеал», отказываться от которого никому идеологически невыгодно. Так, например, в Конституцию Венгрии 2011 г.¹ была практически полностью инкорпорирована Хартия Европейского союза об основных правах 2000 г., а Конституционный суд Австрии в мае 2012 г. постановил рассматривать положения этой Хартии как имеющие равную юридическую силу с положениями Конституции Австрийской Республики.

В свою очередь, идеология приобретает все большее значение не только на национальном уровне, но и выходит на уровень наднациональных интеграционных организаций. Как показывают события последних лет, она «дирижируется» из одного крупного западного государства и подчас используется для вмешательства во внутренние дела других государств.

Через сравнительное конституционное право общедемократические принципы, нормы и стандарты трансформируются в конкретные отрасли. Эта трансформация особенно облегчается за счет гармонизированного права интеграционных организаций. Бывает движение и в обратном направлении.

Именно метод сравнительного правоведения обеспечивает конструктивное взаимопроникновение прагматических правовых идей, принципов, институтов, механизмов и норм международного, интеграционного и конституционного права и отраслевого законодательства. Все более активно «работает» и диверсифицируется «сравнительное отраслевое право».

Наряду с традиционными отраслями права с применением сравнительного права формируются «комплексные отрасли» (в сфере здравоохранения, образования и т. д.). Их могут охватывать суперотрасли типа экономического права, социального права, природоресурсного права. Очевидна новизна таких предметов правового регулирования, как

¹ Конституция Венгрии 25 апреля 2011 г. (The Fundamental Law of Hungary). URL: <http://www.kormany.hu/download/4/c3/30000/THE%20FUNDAMENTAL%20LAW%20OF%20HUNGARY.pdf> (дата обращения: 01.04.2016).

энергетическое и информационное право»¹. Они проникают и в право более развитых интеграционных организаций.

Историческое развитие демонстрирует весьма логичную закономерность того, что многие, закрепленные в правовой форме процессы «внутригосударственной интеграции», протекавшие на национальном уровне при образовании современных (особенно федеративных) государств, аналогичным образом повторяются уже в иных масштабах и на новом, наднациональном уровне международных интеграционных организаций. Это, например, создание таможенного союза (Германия 1833 г.), единой таможенной территории (Россия 1753 г.), внутреннего рынка (США, Конституция 1787 г., Конституция Аргентины 1853 г., Федеральный закон Швейцарской конфедерации о внутреннем рынке 1995 г.) и т. д.

Такое внутренне интеграционное законодательство государств послужило полезным примером для создания «общего рынка» Европейского экономического сообщества и «внутреннего рынка» Европейского союза, а впоследствии заимствовалось уже из права ЕС как отдельными государствами (см., например, ст. 8 Конституции РФ 1993 г.), так и интеграционными образованиями в разных регионах мира.

В идеале право, а интеграционное право в особенности, должно обладать прогностическими качествами и в этом смысле опережать время. И право должно обладать конструктивными характеристиками, предоставляющими определенные бонусы заинтересованным государствам и людям, и изменять окружающую действительность, т. е. пространство.

В зрелых интеграционных организациях постепенно формируется наднациональная правовая культура, которая не всегда распространяется равномерно на все население союза и может вступать в определенное противоречие с национальной правовой культурой и традициями.

Итак, история и эволюция интеграции с ее интенсивностью и глубиной — это время. Территория интеграционных процессов и обширность сфер правового регулирования — это пространство. В их соединении и гармоничном, постоянно изменяющемся единстве, учитывающем, по возможности, интересы людей и государств, лежит секрет успеха или провала любого интеграционного проекта. Смерть того или иного интеграционного проекта дает истории новые знания о том, как создать и обеспечить жизнеспособность нового интеграционного организма.

Развитие «живого организма» каждой интеграционной организации во времени и пространстве, как у человека, подвержено болезням. Хотя многие болезни весьма индивидуальны, тем не менее для разного «воз-

¹ Тихомиров Ю. А. О тенденциях современного развития сравнительного правоведения. В кн.: Порівняльне правознавство: досвід і проблеми викладання / за ред. Ю. С. Шемшученка. К., 2011. С. 32.

раста» интеграционной организации можно найти общие, типичные «заболевания».

Так, традиционной болезнью «детского интеграционного возраста» можно с уверенностью назвать недостаток наднациональности, ослабляющей интеграционное единство, болезненное стремление к внутренней самоидентификации, несоответствие растущих амбиций реальным возможностям. На этом этапе стремление к единству оказывается сильнее стремления сохранить разнообразие.

В период «интеграционной зрелости» появляется стремление к внешнеполитической самоидентификации, большее вторжение во внутреннюю жизнь государств-членов, идеологические устремления, интеграционное партийное строительство, военные амбиции, стремление к расширению инфраструктуры и жизненного пространства и его обустройству, по возможности, «на вечные времена». Определенная удовлетворенность, потребительская «сытость» населения обеспечивают некий баланс «единства и разнообразия» государств и народов, объединяемых интеграционной организацией.

«Интеграционная старость» характеризуется усложнением обслуживания интеграционной инфраструктуры и особенно периферии, ростом неравномерности развития и неизбежного неравноправия партнеров в Союзе, трудностями защиты территорий, усилением борьбы за существование с новыми интеграционными группировками и старыми врагами-партнерами. А главное в этом возрасте — поиск новых механизмов приспособления, омоложения и оздоровления, прежде всего — стареющего организационно-управленческого механизма, погрязшего в формальностях правового регулирования, бюрократии и коррупции. При этом государства — члены интеграционной организации вспоминают, что в кажущемся единстве они рискуют потерять свою национальную идентичность, за которую начинают бороться...

И на всех этих этапах интеграционная организация должна стремиться обеспечивать способность адекватно подстраивать внутренний баланс амбиций и амунITIONS, соотношение широты, глубины и интенсивности интеграции на своем пространстве и времени в строгом соответствии с возрастом... Требуется постоянная «перенастройка» всего интеграционного механизма. Именно к этому состоянию пришел сегодня Европейский союз.

Интеграционное право призвано разрабатывать юридические механизмы предвидения, предотвращения рисков и регулирования кризисов цивилизационного развития.

Интеграция и глобализация обладают одним важнейшим общим свойством — управляемостью. Оба этих процесса, несмотря на свою объективность, являются процессами регулируемыми, процессами, над которыми возможно и необходимо должно сознательное профессиональное управление. Такое управление возможно только в случае

понимания и адекватного реагирования на развитие интеграционных процессов.

Именно право, отражающее реальности объективно существующего мира и отвечающее жизненным интересам человеческой цивилизации, является одним из важнейших инструментов, позволяющих регулировать общественные отношения, связанные с интеграцией и глобализацией. И именно оно может повлиять на бег времени в нашем все более критичном и взаимосвязанном общечеловеческом пространстве и отсрочить конец и времени, и пространства! Но право должно быть построено на взаимном соединении многих постоянно меняющихся интересов и увязано с общецивилизационной стратегией развития человечества.

В этом и состоит главная задача юристов, занимающихся интеграционным конструированием в условиях резко меняющегося миропорядка!

§ 3. Основные направления влияния интеграционного права на развитие современного права

В целом в мире на фоне растущих масштабов и глобальной неразрывности решения внутренних проблем от мировых наблюдается тенденция смещения главного направления развития современного сравнительного права — с концентрации его на проблемах сугубо отраслевого и внутригосударственного правопорядка — к переносу акцента на регулирование вопросов международного регионального (наднационального) и глобального правопорядка.

Как отмечает Ю. А. Тихомиров, «глобализация в мире приводит к интернационализации права»¹, а в результате интернационализации на разных континентах появляются новые интеграционные организации, что приводит к совершенствованию и усилению интеграционного права. В свою очередь, процессы развития права интеграции дают ключи к пониманию сущности и перспектив глобальной эволюции права и глобализации в целом.

На этом фоне происходят как бы «укрупнение» масштабов и углубление целенаправленного воздействия метода сравнительного правоведения через интеграционное право для достижения баланса цивилизационного развития, правда, как показывает практика, не всегда с равноправным учетом интересов всех его участников.

На региональном уровне одной из наиболее эффективных «лабораторий» по разработке новых интеграционных механизмов правового регулирования является Европейский союз, который посредством механизмов сравнительного права и использования специфических,

¹ Тихомиров Ю. А. Государство: преемственность и новизна: научное издание. М., 2011. С. 68.

неразрывно с ним связанных методов гармонизации и унификации создал не только внутренний рынок, единую валюту, экономический и валютный союз, но и единое правовое пространство, без которого все эти наднациональные «постройки» в принципе невозможны.

В результате этих процессов формируется «гражданин Европы» — как промежуточный тип на пути к «гражданину мира». По аналогии с ЕС Экономическое соглашение стран Персидского залива предусматривает создание «гражданства залива» (преамбула), а Союз южноамериканских наций планирует принять южноамериканское гражданство (ст. 3 учредительного договора УНАСУР).

У такого гражданина появляются элементы наднационального правового мышления, которое крайне необходимо современному юристу. Поэтому, отмечает английский профессор У. Твиннинг, особое значение приобретает тенденция формирования новой наднациональной европейской и глобальной правовой теории, новой правовой и конституционной культуры, идеологии, методологии познания окружающей человека правовой среды¹. Все это также невозможно без применения механизмов и методов сравнительного правоведения, формирующего сами основы такого мышления, выходящего за узкие рамки национального права и интересов, отражающего социально-психологический компонент интеграции и интеграционного права.

Свой вклад в развитие такой новой интеграционной теории и культуры осуществляет Европейский союз. В этом плане право Европейского союза обладает некоторыми «прогностическими» свойствами, изучение которых заслуживает особого внимания в контексте становления общей теории интеграционного права, стремящегося определить наиболее общие черты и закономерности правового регулирования интеграционных процессов.

В ЕС, как и в других интеграционных образованиях, происходит процесс наднациональной конституционализации права. Ярким примером тенденции к «конституционализации» интеграционного права является попытка принятия в 2005 г. Конституции для Европы, переродившаяся впоследствии в Лиссабонский договор. Эта тенденция, в свою очередь, поддерживается институционализацией интеграционных правовых порядков, которая проявляется в создании в формирующихся интеграционных образованиях соподчиненной системы высших институтов, органов и учреждений (в том числе и наднациональных), предназначенных для обеспечения их эффективного функционирования и саморазвития.

С одной стороны, имеет место усиление эффективности права за счет его универсализации и гармонизации на большем пространстве, с другой — разработка механизмов обеспечения единства и консенсу-

¹ *Twining W. Globalization and Legal Theory. L., 2000. P. 53–54.*

са посредством максимального учета разнообразия участников и использования новых источников права или приспособления к новым условиям старых.

Так, обогащается опыт прецедентного права, применяются в необходимых случаях источники «мягкого права» (*softlaw*), изобретено так называемое «полумягкое право» («*hoftlaw*» — «*hard+softlaw*»), используется правило «*opt-in*» (включения) и «*opt-out*» (исключения), придается особая сила нормам-принципам и «ценностям Европейского союза». Все это придает особую гибкость праву ЕС и делает его достаточно удобным инструментом политики.

Особые возможности появляются у Суда Европейского союза, от которого требуется величайший профессионализм, чтобы не злоупотреблять своим положением. Это не в меньшей степени касается и судов других интеграционных образований, которые активно используют, а иногда даже детально «копируют» его опыт.

Различные интеграционные союзы успешно заимствуют из практики суда ЕС институт прецедента и преюдициального запроса, позволяющий достаточно эффективно создавать гармонизированное правовое пространство на больших интегрированных территориях.

В государствах и интеграционных группировках развивается так называемое «право *ad hoc*», ставящее перед собой задачи решения сиюминутных политических, экономических, социальных и иных вопросов. Это усиливает «гибкость» правового регулирования, но усложняет правоприменительную практику за счет обилия второстепенного законодательства и роста значения и масштабов использования прецедентного права.

Европейский союз все активнее использует так называемую «многоскоростную интеграцию»¹, которая означает, что в рамках одной интеграционной организации государства-члены интегрируются с разной степенью интенсивности, в том числе в различных сферах общественной жизни. Это приводит к нарушению принципа равенства государств и может усилить и без того явно заметную неравномерность экономического и политического развития государств — членов Союза. Противоречия между интересами стран-доноров и стран-реципиентов экономической помощи крайне сложно урегулировать, а развитие такой тенденции может ослабить сами основы интеграционной организации. Она, собственно, характерна и для других интеграционных союзов.

Интересно и то, что одно и то же государство может одновременно быть членом разных интеграционных союзов, имеющих различную

¹ Близкими по смыслу являются понятия «дифференцированная интеграция», «интеграция *alacarte*» («интеграция на заказ»), «продвинутое сотрудничество», «постоянное организованное сотрудничество» (в сфере обороны) или «концентрические круги интеграции».

степень внутреннего единства и уровень наднациональности. Так, например, все государства — члены ЕС одновременно являются членами Совета Европы, степень интеграции в котором существенно ниже, а 7 стран Организации восточнокарибских государств в одно и то же время являются участниками трех региональных интеграционных организаций с тремя различными уровнями интеграции. Россия также является участницей интеграционных организаций с разной интенсивностью интегрированности: СНГ, Евразийский экономический союз, Союзное государство России и Беларуси и т. д.

Когда участие одного государства в нескольких интеграционных союзах касается небольших государств Латинской Америки, это, скорее, интересный факт. А вот когда богатейшее и самое вооруженное государство мира — США — начинает формировать могущественные межконтинентальные интеграционные группировки под своим прямым контролем и с направленностью против других государств, это уже напоминает попытку непосредственно управлять мировыми интеграционными процессами в глобальном направлении (НАФТА, заключенное в 2015 г. Транстихоокеанское партнерство, создаваемое сегодня Трансатлантическое партнерство с ЕС, разрабатываемый под эгидой Штатов Всемирный договор о торговле услугами, расширяющаяся на Восток НАТО).

Интеграция может выступать и как форма завоевания мирового господства, и как один из механизмов выживания государств и интеграционных организаций во все более глобально конфронтационной обстановке. Она может выступать как своеобразная форма передела мира и нового «неоколониализма», как средство управления и контроля за глобализацией в интересах человечества и как опасный инструмент насильственной глобализации. Все зависит от того, в чьих руках и во имя каких целей и ценностей она будет использоваться.

Многие известные ученые признают общие принципы права ЕС в качестве важных источников права¹, значение которых «даже больше, чем писаное право, порожденное учредительными договорами»².

Особое место в иерархии норм права Европейского союза занимают цели ЕС, которые представляют собой «одно из важнейших условий его существования. Закрепляемые в правовых нормах цели определяют вектор развития ЕС, его юрисдикцию, структуру, построение

¹ *Lenaerts K., Desomer M. Towards a Hierarchy of Legal Acts in the European Union Simplification of Legal Instruments and Procedures // European Law Journal. 2005. № 6. P. 745; Горниг Г., Витвицкая О. Право Европейского союза. М., 1998. С. 282; Энтин Л. М. Право Европейского союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы. М., 2009. С. 84, 100.*

² *Edward D., Lane R. European Community Law. An Introduction. Edinburgh, 1995. P. 64.*

и функционирование его институциональной системы. Если квалифицировать интеграцию как процесс, — отмечает Л. М. Энтин, — то цели определяют его направленность, последовательность и поэтапность»¹. Поэтому судебная практика закрепила приоритетный характер норм-целей в случае правовых коллизий или толкования и установления законности правовых актов Союза.

Этот момент важно принимать во внимание при рассмотрении эффективности интеграционного права. Именно правильный выбор цели интеграции и последовательное ее осуществление было одним из ключевых условий реализации коммунитарного метода Монне-Шумана на заре создания европейских сообществ. Этот метод стал широко использоваться в других интеграционных организациях в самых различных регионах мира.

Лиссабонский договор ввел в европейское право новое понятие — «ценности ЕС», которое в новом контексте понимается как более высокие по своему юридическому значению нормы, чем даже принципы права Европейского союза. Введя категорию ценностей, европейский законодатель попытался внести большую четкость в систему принципов правовой системы ЕС². Однако подлинное взаимодействие этих новых понятий все еще предстоит определить практикой Суда ЕС. К этим ценностям относятся: демократия, равенство, правовое государство, соблюдение прав человека, плюрализм, терпимость, справедливость, равенство и т. д.

Особенно примечательно то, что все эти ценности и принципы, сначала появившиеся в праве демократических государств, были подняты в ЕС на качественно новый, наднациональный уровень, а в более отдаленной перспективе при демократическом сценарии мирового развития могут возвыситься и до глобального уровня.

К сожалению, в последние годы практическая политика Европейского союза в отношении Украины и «санкционная» антироссийская деятельность осуществляются не только в явном противоречии с высокими официальными ценностями ЕС, но и даже в противоречии с его собственными интересами.

Совет Европы также резко усилил в последнее время свое внимание к разработке сходного понятия «коренные ценности» Совета Европы.

Возьмем, например, понятие «господство права», которое сначала появилось как идея, потом приобрело популярность во внутреннем праве развитых демократических государств Европы, особенно Гер-

¹ Edward D., Lane R. European Community Law. An Introduction. Edinburgh, 1995. P. 71.

² Herm J. BLANKE. The protection of fundamental rights in Europe. P. 2 // www.europeanpubliclaw.eu.

мании, Великобритании, Франции. При этом в каждой стране имела определенная специфика трактовки этой теории.

Демократизация права создала возможности для развития и утверждения правового государства и закрепления этого понятия в конституциях отдельных передовых государств, а под воздействием процесса конституционализации господства права оно стало распространяться в конституциях других стран мира.

Интеграция создала условия для поднятия этого феномена на региональный европейский уровень, а пример Европы в этом плане, под воздействием процесса глобализации, приводит к признанию его в качестве обязательного компонента любого современного демократического государства.

При этом ЕС породил понятие «наднационального правового государстваподобного образования». Он добавил в него такой свой компонент, как «принцип хорошего управления» на наднациональном уровне, и выработал уже для всего мира новое понятие «хорошее глобальное управление». Так это важное понятие вышло на интеграционный наднациональный, региональный и глобальный уровень.

Утверждение господства права на глобальном уровне вслед за правами человека стало бы логическим результатом развития в нашу современную эру гуманистических идей, заложенных еще в эпоху Просвещения.

Аналогично происходило расширение использования применяемого в Европейском союзе принципа устойчивого развития, который заимствовали многие страны, в том числе и Россия, а также интеграционные организации. Все чаще звучит призыв обеспечить устойчивое развитие в глобальных масштабах.

Тенденция к «многоуровневому использованию» правовых достижений Союза на национальном, региональном, наднациональном и глобальном уровнях способствует созданию в мире большей правовой определенности (также принцип права ЕС) и правовой однородности, необходимой в эпоху глобализации для преодоления кризисов планетарного масштаба.

Еще одно интересное и непривычное, особенно для российской правовой системы и мышления, свойство права ЕС — это признание обязательной юридической силы преамбул¹ к Договору о ЕС и Договору о функционировании ЕС².

Особое место в иерархии норм права Европейского союза занимают цели ЕС, которые представляют собой «одно из важнейших условий

¹ Положения преамбулы в национальном законодательстве обычно рассматриваются как декларативные заявления, не имеющие обязательной силы.

² Энтин Л. М. Право Европейского союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы. М., 2009. С. 104.

его существования. Закрепляемые в правовых нормах цели определяют вектор развития ЕС, его юрисдикцию, структуру, построение и функционирование его институциональной системы. Если квалифицировать интеграцию как процесс, — отмечает Л. М. Энтин, — то цели определяют его направленность, последовательность и поэтапность»¹. Поэтому судебная практика закрепила приоритетный характер норм-целей в случае правовых коллизий или толкования и установления законности правовых актов Союза.

Этот момент важно принимать во внимание при рассмотрении эффективности интеграционного права. Именно правильный выбор цели интеграции и последовательное ее осуществление было одним из ключевых условий реализации коммунитарного метода Монне-Шумана на заре создания европейских сообществ. Этот метод стал широко использоваться в других интеграционных организациях в самых различных регионах мира.

Как мы видим, интеграционное право выступает в качестве методологии осознания и оценки возникающих новых правовых явлений, понятий или переосмысления старых, ранее известных, но которым придется новое содержание или даже юридическая сила.

Именно в праве Европейского союза и других интеграционных организаций закладываются сегодня новейшие тенденции, позволяющие прогнозировать право будущего, отрабатываются формы и методы его функционирования. Именно в его недрах формируется «сравнительное (наднациональное) интеграционное право».

Европейскому союзу не вполне подходила «классическая» система разделения властей. Поэтому была создана и усовершенствована Договором о реформе 2007 г. гибкая и подвижная саморазвивающаяся система элементов надделения компетенцией и взаимодействия институтов, не ставящая перед собой целью раз и навсегда их разделить или жестко закрепить их в определенной взаимной связи.

Эффективности системы управления ЕС служат принципы верховенства, прямого действия, пропорциональности и subsidiarity, сочетания коллективности и единоначалия, соблюдение баланса регионов, государств и Союза, классов и политических партий на различных уровнях союзной политической жизни. Эти принципы в той или иной степени используются в интеграционном строительстве и других интеграционных объединениях.

Если проанализировать системы разделения властей в других интеграционных организациях, мы также увидим как общие с ЕС черты, так и индивидуальность ее применения и стремление эффективно учесть особенности интеграции в соответствующем регионе, что позволяет

¹ Там же. С. 71.

несколько сгладить остроту вопроса об изменении суверенных прав государств — членов Союза.

Жизнь все более подталкивает к формированию региональных интеграционных группировок и на постсоветском пространстве с участием Российской Федерации. Такое интеграционное строительство требует от России анализировать, сравнивать и широко использовать накопленный Европейским союзом и другими интеграционными группировками правовой опыт, ибо правовые инструменты и тенденции этого развития весьма схожи. Это ярко подтвердили в своих публикациях в «Известиях» в октябре 2011 года В. В. Путин и А. Г. Лукашенко, а также В. В. Путин в выступлении на саммите АТЭС во Владивостоке 8 сентября 2012 г.

Поскольку право Европейского союза, как, собственно, и всякое интеграционное право, находится где-то между международным и конституционным правом, в нем формируются собственные, своеобразные методы правового регулирования.

Если в международном праве более всего приемлем метод координации, согласования интересов суверенных субъектов, то в конституционном праве с закономерностью преобладает императивный метод, обеспечивающий иерархию правовых норм. Обоснованным становится то, что в праве Европейского союза участники этого объединения сначала договариваются и координируют свои позиции, а затем в своей деятельности подчиняются этим договоренностям, то есть все более отрабатывается и совершенствуется специфический метод права ЕС — метод «скоординированной субординации». Этот метод одновременно отражает и соединяет в себе методы гармонизации и унификации, без которых (в разном сочетании в разных интеграционных группировках) трудно представить любую интеграционную организацию. Он, как представляется, имеет большие перспективы для интеграционного регулирования.

Интересные тенденции права будущего закладываются Европейским союзом в сфере прав человека и гражданина. За ним в этом вопросе следуют многие другие организации интеграции.

Из Хартии ЕС об основных правах 2000 г. можно вывести принципиально новую тенденцию развития права в третьем тысячелетии. Она состоит в основном на методе сравнительного правоведения поиске баланса правовых средств, направленных на реализацию позитивных и ограничение негативных последствий интеграции, интернационализации и глобализации.

Проявлением этого может стать предпринятая Хартией попытка нового, более гармоничного сочетания прав и свобод с обязанностями и ответственностью друг перед другом, «человеческим обществом и будущими поколениями»¹. Эта ответственность касается единого

¹ Преамбула Хартии Европейского союза об основных правах (в ред. Лиссабонского договора). См. в кн.: Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М.: ИНФРА-М, 2008. С. 556.

комплекса субъектов, который в настоящем времени охватывает личность, государства, нации, интеграционные объединения и человечество в целом, а в перспективе обращено к еще не существующим будущим поколениям. Эта неразрывная связь современного права с будущим и признание ответственности перед ним имеет, на наш взгляд, особое значение.

Красной нитью через Хартию проходит новое осмысление принципа ненасилия, проявляющегося в стремлении к эволюционному созиданию без разрушения, то есть выбор объединяющейся Европой взвешенного, цивилизационного движения из уважаемого прошлого через прагматическое настоящее к достойному будущему.

Хартия, которой Лиссабонский договор придал юридическую силу, равную учредительным договорам, одновременно является инструментом ускорения создания гражданских обществ в государствах — участниках Европейского союза и формирования гражданского общества в рамках всей европейской интеграционной группировки. Демократический глобализм будущего может быть построен только на основе гуманистического регионализма настоящего. При этом государства с неизбежностью будут отдавать некоторые из своих полномочий не только интеграционному образованию, но и наднациональному гражданскому обществу такого образования по мере его созревания. Наднациональные гражданские общества, как представляется, будут расширять свои региональные границы за счет интеграции в планетарном направлении.

Европейское право оказалось весьма практичным в своем стремлении использовать все работающие на практике приемы, методы, правовые механизмы и теории, выработанные не только 28 странами Союза, куда входят представители разных правовых семей, но и юридической наукой в целом.

ЕС впитал в себя и творчески не только переработал достижения права западного общества, но и воспользовался наследием СССР. Погибший с развалом Советского Союза социализм в значительной степени «возродился» в Европейском союзе на новом уровне. Так, ЕС сегодня провозглашает своими целями содействие миру, благосостоянию своих народов, предоставление своим гражданам пространства свободы, безопасности и правосудия, устойчивое развитие на основе сбалансированного экономического роста и стабильности цен, конкурентоспособной социальной рыночной экономики, стремящейся к полной занятости и социальному прогрессу, равенства, социальной справедливости и социальной защиты и даже планирование как средство достижения этих целей. У СССР замешаны даже пятилетние и семилетние планы развития!

ЕС использует идеи равноправного сотрудничества объединенных в Союзе наций, народов, культур и религий на благо прогрессивного развития Европы и мира. Эти идеи, подобно главному лозунгу ЕС «един-

ство в многообразии», также были заимствованы из конституционного права федеративных государств (США, Индийского Союза, СССР). Опять мы наблюдаем использование инструментов сравнительного права и сочетание элементов внутригосударственной и межгосударственной интеграции!

§ 4. Взаимодействие и соперничество правовых систем на современном этапе

Самое главное состоит не в различиях теоретических подходов, а в том, что с появлением наднациональной правовой системы Европейского союза и других интеграционных организаций прежнюю двухуровневую структуру, состоявшую из международного и национального права, сменила принципиально новая современная структура, включающая три уровня взаимоотношений.

В нее на равноправных условиях входят три автономные, имеющие свои специфические черты, самодостаточные, но взаимосвязанные системы права: национальное право государств, наднациональное¹ интеграционное право (наиболее репрезентативно представленное сегодня правом ЕС) и международное право. Отношения в этом «треугольнике» характеризуются совершенствованием каждой из систем при углублении и одновременно росте соревновательности и взаимодействия между ними. Эти сложные правовые взаимосвязи приобретают разноуровневый характер, а также демонстрируют качественно новые параметры.

Здесь удивительно конструктивно и прагматически взаимодействует одновременно несколько уровней и проявлений сравнительного права: отраслевое сравнительное право, национальное сравнительное право, конституционное сравнительное право, наднациональное сравнительное право, «судебное сравнительное право» и международное право.

При этом надо признать, что наднациональность, столь широко и эффективно применяемая в праве Европейского союза и являющаяся его важной отличительной чертой, сначала зародилась в недрах международного права. Само понятие наднациональности встречается еще в труде Сен-Симона и О. Тьерри (1814 г.). В. М. Шумилов признает, что право МВФ «в значительной степени является наднациональным»². Он полагает, что «в условиях формирования единого мирового экономического пространства наднациональная функция права становится объективно необходимой. Элементы наднациональности присущи деятельности

¹ Поскольку интеграционное право находится только в стадии становления, оно еще не вполне однородно, и, соответственно, наднациональность не во всех интеграционных образованиях представлена на таком же высоком уровне, как в Европейском союзе.

² Шумилов В. М. Международное право в эпоху глобализации. М., 2003. С. 234.

МВФ, ВТО»¹, финансовых организаций универсального характера, Совета Безопасности ООН, а также некоторых других международных организаций. О необходимости создания надгосударственных структур в интеграционных образованиях на постсоветском пространстве писал в своей статье в «Известиях» В. В. Путин².

Наднациональность все более открыто признают и другие интеграционные организации. Так, например, на основании Андского регионального интеграционного соглашения 1969 г. уже функционируют автономная правовая система и постоянно действующий Трибунал правосудия Андского сообщества. В рамках Южноамериканского общего рынка МЕРКОСУР Постоянный ревизионный трибунал своим решением официально провозгласил эту интеграционную организацию автономной правовой системой, обладающей верховенством над внутренним правом государств-участников. Африканский Союз в Аккрской декларации 2007 г. поставил своей задачей экономическую и политическую интеграцию всего африканского континента, формирование Союзного правительства для Африки и создание в итоге Соединенных Штатов Африки.

Международное частное право также внесло свой вклад в развитие интеграционного права. Так, именно в нем, даже раньше, чем в собственно интеграционном праве, были использованы инструменты гармонизации и унификации национальных законодательств государств³, применялись положения, направленные на ограничение административных барьеров трансграничным связям⁴. Кроме этого, создано законодательство по вопросам международного частного права и международного гражданского процесса, содержащее единые правила разрешения конфликта законов и юрисдикций в отношениях между отдельными государствами — членами интеграционных союзов, а также между интеграционными организациями и третьими странами⁵. Эти

¹ Шумилов В. М. Указ. соч. С. 30.

² Путин В. В. Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня // Известия. 2011. 3 окт.

³ Например, Женевская конвенция 1930 г. о разрешении некоторых коллизий законов о простом и переводном векселе, Гаагская конвенция 1978 г. о праве, применимом к режимам собственности супругов, где в международных договорах закрепляются единые нормы, устанавливающие одинаковые для стран-участниц правила разрешения конфликтов законов и юрисдикций.

⁴ Например, Гаагская конвенция, отменяющая требование легализации иностранных официальных документов, 1961 г., Люксембургская конвенция о выдаче и освобождении от легализации официальных копий актов гражданского состояния 1957 г., Афинская конвенция об освобождении от легализации для некоторых актов и документов 1977 г. и др.

⁵ Например, Договор между Королевством Бельгия, Великим Герцогством Люксембург и Королевством Нидерланды, устанавливающий Единый закон о международном частном праве 1969 г., и др.

правовые инструменты были быстро приняты на вооружение правом Европейского союза¹.

Неразрывная и взаимообогащающая связь этих трех самостоятельных, обладающих своими закономерностями и принципиальными различиями правовых систем стала важнейшей движущей силой развития современного права. Именно в конкуренции между ними на эффективность и способность адаптироваться к условиям быстро меняющегося мира заложены многие рецепты развития и совершенствования современного права.

Необходимо создание действенного баланса «доброе старое суверенного внутригосударственного права», несколько теряющего свою регулируемую силу в условиях все еще относительно однополярного мира, «традиционного» международного (публичного) права и нового, ищущего, но еще не вполне окрепшего наднационального европейского права и права других интеграционных организаций. Именно в этом «антимонопольном» соревновании современные ученые, с использованием теоретических механизмов сравнительного правоведения, могут найти пути решения многих практических проблем и преодоления вызовов нашего времени.

«Интеграция России в европейское и международное сообщество, — как отмечал академик РАН О. Е. Кутафин, — заставляет видоизменять многие традиционные правовые институты и интерпретировать отечественные конституционно-правовые нормы и принципы, а также соответствующие нормы и принципы международного и европейского права»².

Тревожной реальностью развития постсоветской истории стала сложившаяся фактическая однополярность современного мира. При отсутствии реального баланса сил, на котором основывалось международное право после Второй мировой войны, ООН и другие международные механизмы становятся все менее эффективными, и определенные круги стремятся использовать их с позиции силы. В результате происходит некоторое падение регулирующего влияния международного публичного права при закономерно растущей потребности в такого рода регулировании.

Однако природа не терпит пустоты. Поэтому некоторые сферы, которые ранее регулировались международным правом, пытаются брать на себя региональные международные организации интеграции и отдельные государства. Нестабильность мира в целом от этого только увеличивается, ослабляется его международно-правовая управляемость.

Одновременно происходит своеобразная переоценка ценностей и на уровне национального права. В условиях взаимосвязанных процессов

¹ Подробнее см. § 3 гл. IV.

² Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. С. 50.

интеграции и глобализации национальные границы и национальное право становятся подчас узкими для отвечающего потребностям времени эффективного развития и решения глобальных проблем, все более явно встающих перед мировым сообществом. Тенденция к глобализации права проявляется в интернационализации правовых норм, приемов и методов, используемых во внутригосударственном праве, а также в своеобразной «региональной гармонизации права», наиболее отчетливо просматривающейся на примере Европейского союза и некоторых более развитых интеграционных группировок.

Очередной виток ускоренной стратегической интеграции в глобальном масштабе был вызван несколько неожиданным для США успехом интеграционных процессов на постсоветском пространстве в форме Таможенного союза России, Беларуси и Казахстана, а особенно с появлением в 2015 г. и расширением в 2016 г. Евразийского экономического союза.

Соединенные Штаты, надеявшиеся определять ход процесса глобализации относительно завуалированными методами, решили отреагировать на это на «интеграционном фронте» более ясно и откровенно.

Для этого они инициировали украинскую трагедию, четко показали зависимость Европейского союза (на фоне европейского золота, хранящегося в США, НАТО и мощнейших американских военных базах на этом континенте, военных расходов Штатов, превышающих соответствующие совокупные расходы всего остального мира). США усиленно создают очаги напряженности по всему периметру государственной границы России (Украина, Турция, Приднестровье, Нагорный Карабах, Среднеазиатские республики...). Они стремятся подорвать положение в связанных с нами интеграционными отношениями странах (Беларусь, Казахстан, Армения) и в государствах, дружественно расположенных к РФ, вплоть до Латинской Америки (Куба, Венесуэла, Аргентина и т. д.).

Соединенные Штаты резко ускорили создание интеграционных объединений со своим прямым доминированием, для того чтобы ограничить возможности расширения и углубления интеграционного развития нашей страны и ее союзников.

Так, к существующей с 1994 г. интеграционной организации НАФТА (зоны свободной торговли между США, Канадой и Мексикой) 5 октября 2015 г. добавилось Транстихоокеанское партнерство, включающее 12 стран Азиатско-Тихоокеанского бассейна. В него, помимо США, Канады и Мексики, вошли Япония, Австралия, Новая Зеландия, Чили, Вьетнам и ряд других государств 4 континентов. На долю партнерства приходится 40% оборота мировой торговли. Ведущая сила этого региона — Китай — в эту организацию интеграционного типа пока не вступила, но главный глобалист планеты может попробовать затянуть в него и КНР. (В свою очередь, Китай ставит перед собой задачу, по-

мимо нового «Шелкового пути», создать собственное Всеобъемлющее экономическое партнерство».)

Ослабленный (не без прямых усилий США) Европейский союз, потерявший свое лицо, Штаты стремятся втянуть в Евроатлантическое партнерство (зона свободной торговли между США и ЕС, на долю которого приходится 60% мирового валового внутреннего продукта и 33% оборота мировой торговли), которое может окончательно подчинить ЕС США. Переговоры по этому вопросу усиленно ведутся, несмотря на негативное восприятие этого процесса европейскими народами. Оба партнерства, возглавляемые США, могут охватить уже около 2/3 общего оборота мировой торговли.

Помимо упомянутых трансокеанских партнерств, США к 2020 году планируют создать еще один важный интеграционный элемент, в котором будет присутствовать использование наднациональности и о котором в открытой печати упоминают крайне редко. Это так называемое Trade In Services Agreement (TISA), Соглашение о торговле услугами (СТУ), в переговоры о котором вовлечено уже более 50 государств мира. Оно может окончательно выхолостить ВТО и направлено на достижение глобального экономического господства Соединенных Штатов и дальнейшее ослабление суверенитета государств... Надо отметить, что интеграционная политика США в последние годы осуществляется с жестким «давлением» на партнеров в условиях строгой секретности и максимальной закрытости от общества и населения заинтересованных государств.

Таким образом, в свете этих событий высвечивается вполне конкретный план создания глобальной проамериканской сети интеграционных группировок, призванных окружить Российскую Федерацию новым «железным занавесом», на этот раз уже не просто враждебных государств, а руководимых США интеграционных союзов, которые имеют не только экономическое, но и многоплановое стратегическое значение. Это позволило бы Соединенным Штатам открыто взять в свои руки рычаги управления процессом глобализации.

Как отмечал в своей речи на Валдае Президент В. В. Путин: «На фоне фундаментальных перемен в международной среде, нарастания неуправляемости и самых разнообразных угроз нам необходим новый глобальный консенсус ответственных сил. Речь не может идти ни о каких-то локальных сделках, ни о разделе сфер влияния в духе классической дипломатии, ни о чем-то полном доминировании. Думаю, что требуется новое “издание” взаимозависимости. Ее не нужно бояться. Наоборот, это хороший инструмент согласования позиций».

Как точно утверждал академик РАН О. Е. Кутафин, «почти все новые тенденции развития современного права, в том числе конституционного и международного, находят свое отражение в праве Европейского союза. Поэтому его изучение представляет собой бесценную возможность

познакомиться с новейшими тенденциями, идеями и методами, представляющими собой последние достижения мировой правовой мысли»¹.

В результате «переплавки в общеевропейском котле» с использованием методов сравнительного правоведения формируется новый сплав — качественно новое наднациональное европейское право. Оно играет роль своеобразного промежуточного звена, связывающего внутригосударственное и международное право. Аналогичные процессы имеют место и в других интеграционных организациях.

Важнейшей тенденцией развития права современного мира является одновременный комплексный и системный процесс интернационализации европейского и внутригосударственного права. Он переплетается с «европеизацией» как международного права, так и национального права государств. При этом в самом праве Европейского союза и праве других интеграционных организаций усиливаются черты качественно нового наднационального права, сохраняющего при этом существенные непротиворечивые международно-правовые характеристики.

Для осуществления эффективного развития интеграционным образованиям очень важно найти правильный баланс между своими далеко идущими планами и реальными возможностями. Важность этого компонента особенно заметна в противоречивой политике Европейского союза по вопросу принятия новых членов в XXI веке.

Накопление интеграционными организациями практического опыта, формирование собственного интеграционного правопорядка приводит к необходимости «самоидентификации» каждой интеграционной организации, состоящей в определении своей специфики, поиске партнеров и союзников, понимании своей роли и места в мире. Эта специфика отражается и в своеобразии правового регулирования каждой такой организации.

В рамках мирового цивилизационного процесса именно интеграционное право играет роль важного промежуточного этапа на пути к праву, основанному на общечеловеческих ценностях.

§ 5. Тенденции и этапы развития современного интеграционного права

На современном этапе важнейшим движущим фактором развития интеграционных отношений выступает имманентно присущее диалектике процесса интеграции-дезинтеграции внутреннее противоречие двух совпадающих по времени действия и взаимопереплетающихся базовых тенденций — это, с одной стороны, тенденция к интернационализации различных сторон «внутренней» жизни интеграционных организаций,

¹ *Кутафин О. Е.* К читателю. В кн.: Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М.: ИНФРА-М, 2008. С. 6.

в том числе и за счет усиления «наднациональности», а с другой — необходимость все более гибкого учета многообразных национальных особенностей и интересов государств — членов интеграционных союзов.

Аналогично в процессе «интеграции интеграций» происходит процесс дальнейшей самоидентификации уже новой интеграционной организации, который вступает в конфликт с особенностями входящих в нее самоидентифицировавшихся интеграционных союзов. Это явление представляет собой действие на практике философского закона отрицания отрицания.

Учет этого противоречия требует особой осторожности, поскольку в разные периоды развития центростремительные и центробежные факторы приобретают различную степень интенсивности, что может приводить к несогласованностям и конфликтам. По сути, это противоречие отражает содержание главного лозунга Европейского союза — «единство в многообразии», в то время как разрешить его может применение основного — тоже неписаного принципа ЕС и дугих интеграционных организаций — принципа эффективности!

Большое значение приобретает на современном этапе тенденция к «конституционализации» интеграционного права, наиболее ярко выраженная в развитии права ЕС в процессе попытки принятия Конституции для Европы, закончившейся подменой ее Лиссабонским договором (включившим в себя до 90% основных положений конституционного документа).

Этот процесс, в свою очередь, поддерживается институционализацией интеграционных правопорядков, проявляющейся в создании в формирующихся интеграционных образованиях соподчиненной системы институтов и органов (в том числе и наднациональных), обеспечивающих их эффективное функционирование, адаптацию к меняющимся условиям и саморазвитие. Таким образом, в каждом интеграционном образовании складывается своя специфическая система разделения и взаимодействия властей, отражающая как общие закономерности интеграционного институционального строительства, так и особенности каждой интеграционной организации и входящих в нее государств.

Для осуществления эффективного развития интеграционным образованиям очень важно найти правильный баланс между своими далеко идущими планами и реальными возможностями. Важность этого компонента особенно заметна в противоречивой политике Европейского союза по вопросу принятия новых членов в процессе его расширения в XXI веке.

Накопление интеграционными организациями практического опыта, формирование собственного интеграционного правопорядка приводит к необходимости «самоидентификации» каждой интеграционной организации, состоящей в определении своей специфики, поиске партнеров и союзников, понимании своей роли и места в мире. Эта специфика

отражается в своеобразии правового регулирования каждой такой организации.

Многообразие форм и проявлений интеграции приводит к совмещению и взаимопереплетению субрегиональной, региональной, межконтинентальной и глобальной форм интеграции, появляется и расширяется «интеграция интеграций». При этом **наблюдается стремление интеграционных организаций к функциональному замещению интеграционным правом компонентов общественных отношений, регулировавшихся ранее как внутригосударственным, так и международным правом. Наблюдается процесс определенной фрагментации и «интеграционализации» международного публичного права.**

Соответственно, происходят выход интеграционных организаций на широкую международную арену и признание их равноправными участниками международных отношений.

Увеличение численности, географического ареала, разнообразия сфер деятельности интеграционных организаций и их усложнение приводит к диверсификации их форм, видов и проявлений. Это, соответственно, влечет за собой увеличение разнообразия форм и механизмов правового регулирования интеграционных процессов. Возрастает специализация по географическим направлениям и сферам деятельности интеграционных союзов. Появляются новые сочетания разных форм, широты, глубины, интенсивности интеграционной деятельности, разнообразные варианты учета специфики той или иной организации интеграции. Ускоряется динамика интеграционных процессов, требующая адекватного реагирования путем перманентного совершенствования правовых механизмов, их регулирования и контроля.

С этой целью происходят заимствование и приспособление к специфике конкретных интеграционных организаций правовых достижений других, более развитых интеграционных правопорядков, внутреннего права государств или положений международного права. За счет этого происходят неуклонное обогащение и совершенствование категориально-понятийного и правового арсенала формирующейся общей теории интеграционного права.

Революционные изменения в сфере связи, массовых коммуникаций, Интернета, транспорта, логистики, технологий — все это приводит к тому, что расстояние и границы перестают быть препятствием для формирования интеграционных связей. Интеграционные союзы легко становятся не только региональными и межрегиональными, но и межконтинентальными.

С целью совмещения интересов участников интеграционного процесса используются правовые инструменты «позитивной» и «негативной» интеграций, «полной», «частичной» или «комплексной» интеграций, интеграции без членства в интеграционном союзе, «многоскоростной интеграции», участие одновременно в нескольких интеграционных

правопорядках, применение «мягкого права», «мягкой силы», «включенности» или «исключенности» из соответствующих интеграционных мероприятий и т. д.

Широко используются заимствование и приспособление к специфике конкретных интеграционных организаций правовых достижений других, более развитых интеграционных правопорядков, внутреннего права государств или положений международного права. За счет этого происходят неуклонное обогащение и совершенствование категориально-понятийного и правового арсенала формирующейся общей теории интеграционного права.

В завершение можно сделать вывод о том, что интеграционное право с использованием творческого инструментария сравнительного правоведения оказывает комплексное и системное воздействие на развитие мирового права и интеграционных процессов, выступая прежде всего в качестве:

- 1) инновационного инструмента совершенствования (в том числе и на наднациональном уровне) правовой теории, развития правовой методологии и правоприменения;
- 2) важнейшего инструмента и регулятора процессов глобализации, а также механизма разрешения масштабных кризисных ситуаций;
- 3) неотъемлемого элемента повышения эффективности деятельности органов законодательной, исполнительной, судебной и контрольной власти на национальном и наднациональном уровнях;
- 4) важной составной части правового образования и воспитания, формирования современной правовой и политической культуры, постепенно выходящей за пределы национальных государств;
- 5) механизма, обеспечения правовой адаптации личности в меняющейся, все более интегрированной глобальной социальной среде;
- 6) средства общей организации и использования правовой информации, приобретающей ярко выраженный конкретно-созидательный характер в условиях развития современной «экономики знаний».

Можно выделить следующие, логически развивавшиеся с использованием методов сравнительного права, формы и этапы мирового интеграционного строительства:

I. Сначала это было межгосударственное правовое (включая отраслевое) заимствование по схеме государство—государство.

С использованием межгосударственного правового заимствования и инструментов международного права происходит формирование однородного регионального правового пространства, являющегося основой для создания региональной интеграционной организации, наиболее развитой из которых оказался Европейский союз. В результате *возникает сравнительное региональное интеграционное право.*

II. Государства-соседи интеграционного образования обращаются к выгодному им заимствованию «правовых достижений сообщества»

в свое внутреннее право, что создает благоприятные условия для дальнейшего расширения и совершенствования европейской интеграции, ее общего правового поля. Та же закономерность наблюдается и вокруг других интеграционных организаций. Здесь действует схема правового заимствования: государства-соседи изучают опыт и вступают в союз или сами формируют аналогичные региональные интеграционные организации.

На этом этапе, когда заимствование осуществляется уже между самостоятельными интеграционными группировками, *формируется межрегиональное сравнительное интеграционное право.*

III. В других регионах по мере созревания (социально-экономических и политических) условий возникают новые интеграционные образования, которые заимствуют более передовой, проверенный на практике правовой опыт Европейского союза и других подобных интеграционных организаций. То есть по схеме: одна региональная интеграционная организация заимствует у другой региональной интеграционной организации. Поскольку чаще заимствуется у права Европейского союза, происходит как процесс «европеизации права» отдельных государств¹, так и признаваемая многими учеными общая «европеизация права»², причем не только в европейских странах, но и на других континентах.

В результате в разных регионах мира возникает более гармонизированное правовое пространство, и на его базе формируются относительно однородные региональные интеграционные организации, которые, в свою очередь, взаимопереплетаются и дополняют друг друга. *Появляются организации, различные по форме, направленности и уровню интеграции,* в том числе и на постсоветском пространстве. Они в своем взаимодействии способствуют созданию новой, более справедливой и сбалансированной полицентрической структуры мира.

IV. На этой основе начинается *формирование как бы общего интеграционного права,* а с его использованием могут создаваться прогрессивные «общецивилизационные» *отдельные сферы гармонизированного правового регулирования.* Первыми из таких глобальных сфер интеграции могут стать права человека, экология, борьба с изменением климата, наука и космос, борьба с терроризмом, мирное урегулирование конфликтов и т. д.

V. При благоприятных условиях эти сферы могут территориально расширяться и соединяться в соответствии с известным в ЕС «эффектом перелива». Одновременно может происходить *процесс «интегра-*

¹ Калиниченко П. А. Правовое регулирование отношений между Россией и Европейским союзом: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011. С. 22–23, 40.

² Snyder Fr. (ed.) *Europeanisation of Law: Legal Effects of European Integration.* Oxford, 2000.

ции интеграций», т. е. постепенного слияния и взаимного переплетения различных региональных демократических интеграционных организаций в несколько более масштабных, а затем, возможно, и в одну глобальную интеграцию. Она и представит собой более взаиморегулируемый, а потому полнее отвечающий интересам больших общностей людей процесс развития глобализации. Таким образом, на базе реализации общих закономерностей интеграционного права и взаимодействия различных форм интеграции и интеграционных группировок в разных районах мира может постепенно реализовываться предсказанная И. Кантом тенденция к формированию глобального права нашей цивилизации.

Вопросы для самоконтроля

1. Существует ли рецепция в интеграционном праве? Приведите примеры.
2. Как влияет интеграционное право на развитие современного права?
3. Какую роль играет принцип уважения прав человека в интеграционном праве?
4. Каково значение интеграционного права в контексте сравнительно-правовых исследований?
5. Каковы формы и этапы мирового интеграционного строительства?

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРАВОПОРЯДКИ И СФЕРЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Глава VII

ПРАВО ВСЕМИРНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

После изучения гл. VII обучающиеся должны:

знать: историю формирования и современный правовой статус Всемирной торговой организации (ВТО), ее органов; систему и юридические свойства источников права ВТО; основные сферы и направления регулирования права ВТО; механизмы контроля за соблюдением права ВТО, механизм разрешения споров ВТО;

уметь: оперировать изученными в гл. VII понятиями и категориями; анализировать юридические факты, относящиеся к праву ВТО, и возникающие в связи с ними правовые отношения; ориентироваться в системе правовых механизмов и категорий, рассмотренных в гл. VII; осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов применительно к вопросам, изученным в гл. VII; давать квалифицированные юридические заключения и консультации применительно к вопросам, изученным в гл. VII; правильно составлять и оформлять юридические документы применительно к вопросам, изученным в гл. VII;

владеть: юридической терминологией по вопросам, изученным в гл. VII; навыками работы с правовыми актами по вопросам, изученным в гл. VII; навыками анализа правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, возникающих в процессе функционирования ВТО.

§ 1. История и современное развитие

Возникновение и функционирование Всемирной торговой организации, ее интеграционного правопорядка (права ВТО) — результат глобализации торгово-экономических связей между государствами и одновременно механизм, стимулирующий их дальнейшее развитие на пути ко все более интегрированному, не скованному торговыми барьерами мировому рынку товаров и услуг.

Первые попытки создания правовых механизмов глобальной экономической интеграции, охватывающей страны разных континентов зем-

ного шара, были предприняты в период между двумя мировыми войнами (1920–1930-е гг.) в рамках Лиги Наций — прообраза и предшественницы современной ООН.

В начале 1920-х гг. под эгидой Лиги Наций были заключены две конвенции, призванные, с одной стороны, облегчить перевозку товаров и людей через территории разных государств, — Конвенция о свободе транзита 1921 г., с другой — упростить процедуры перемещения товаров через национальные таможенные границы, — Международная конвенция об упрощении таможенных формальностей 1923 г. Ключевые положения этих конвенций впоследствии были восприняты в источниках права ВТО, некоторые — дословно или почти дословно¹.

В 1927 г. Лигой Наций была организована Международная экономическая конференция с участием делегатов из примерно 50 стран мира, в том числе нашей страны (в то время — СССР). Одно из центральных мест в повестке дня конференции занял вопрос о сокращении препятствий мировой торговле, а одним из ее главных итогов стала рекомендация всем государствам приступить к постепенному сокращению тарифных барьеров товарообороту — таможенных пошлин².

В отношении нетарифных (административных) барьеров — квот и запретов на экспорт и импорт товаров — по итогам конференции была подписана еще одна интеграционная конвенция Лиги Наций — Международная конвенция об отмене запрещений и ограничений импорта и экспорта 1927 г.

В 1928 г. под эгидой Лиги Наций также был подготовлен проект Конвенции о режиме иностранцев, направленный на отмену дискриминации граждан, которые находятся и занимаются экономической деятельностью в другой стране.

Начавшийся в 1929 г. мировой экономический кризис (Великая депрессия) не позволил ключевым интеграционным проектам Лиги Наций реализоваться в жизнь: рекомендация Международной экономической конференции 1927 г. о сокращении тарифных барьеров не была исполнена, Международная конвенция об отмене запрещений и ограничений импорта и экспорта не была ратифицирована и не всту-

¹ Например, запрет облагать транзитные товары пошлинами и сборами, а равно сам термин «свобода транзита», предусмотренные в рамках ВТО в ст. V «Свобода транзита» Генерального соглашения по тарифам и торговле, восприняты из Конвенции Лиги Наций о свободе транзита 1921 г.

² Делегация СССР воздержалась от голосования за эту рекомендацию, ссылаясь на то, что вопрос сокращения таможенных пошлин не имеет существенного значения в условиях государственной монополии внешней торговли, которая в то время существовала в нашей стране. Наша страна также воздержалась от участия в интеграционных конвенциях Лиги Наций 1921 г., 1923 г. и рассматриваемой ниже конвенции 1927 г.

пила в силу, а проектируемая Конвенция о режиме иностранцев 1928 г. так и осталась проектом¹.

В условиях значительного спада деловой активности большинство развитых стран в целях поддержки собственных производителей в начале 1930-х гг. пошло по пути усиления протекционистских мер, создававших дополнительные барьеры международной торговле.

Особенно жесткий, ограничительный характер такие меры получили в законодательстве США. Утвержденный в июле 1930 г. таможенный тариф США существенно повысил таможенные пошлины на большинство ввозимых в эту страну промышленных товаров. Ставка пошлин в ряде случаев доходила до 90% таможенной стоимости товара. В результате цена, по которой продукция из других государств могла продаваться на рынке США, искусственно завышалась почти в два раза, что помогало американским предприятиям конкурировать с иностранными, особенно европейскими, товаропроизводителями².

По мере выхода экономики США из кризисного состояния позиция их руководства начала меняться. С середины 1930-х гг. правительство США стало продвигать идею заключения двусторонних соглашений с другими государствами о взаимной либерализации торговли. Позднее ее сменила инициатива учреждения специализированной организации, в рамках которой таможенные пошлины и другие торговые барьеры устранились бы на многосторонней основе.

Через несколько месяцев после завершения Второй мировой войны (в ноябре 1945 г.) президент США Г. Трумэн официально предложил провести многосторонние переговоры на предмет ликвидации между государствами ограничительной торговой практики. В отношении европейских стран, чья экономика наиболее сильно пострадала от войны, открытие их рынков для американских товаров фактически становилось условием оказания им американской финансовой помощи в восстановлении своей экономики (эта помощь со стороны США была предоставлена странам Западной Европы после 1947 г. в рамках «плана Маршалла», названного так по имени Дж. Маршалла — государственного секретаря, т. е. министра иностранных дел, США).

Как отмечается в современных исследованиях по истории Всемирной торговой организации, в послевоенные годы экономика США остро

¹ Этой печальной судьбы избежали более ранние интеграционные конвенции Лиги Наций — Конвенция о свободе транзита 1921 г. и Конвенция об упрощении таможенных формальностей 1923 г. Обе конвенции, хотя и утратили в значительной степени свое значение, продолжают действовать по сей день под эгидой ООН. Участниками каждой из этих конвенций сегодня являются примерно 50 стран. Россия не входит в их число.

² См.: *Rainelli M. L'Organisation mondiale du commerce. Paris: La Decouverte, 2011. P. 16.*

«нуждалась в рынках сбыта за рубежом для промышленности, которая в результате войны получила мощнейшее развитие. Требуемое от европейцев открытие рынков должно было послужить встречным удовлетворением с их стороны в обмен на помощь»¹.

В феврале 1946 г. была созвана конференция по торговле и занятости, проводившаяся под эгидой Организации Объединенных Наций (резолюцию о созыве конференции принимал Экономический и социальный совет ООН). Результатом конференции стало принятие устава (хартии) Международной торговой организации. Этот подробный документ (106 статей и 16 приложений) был официально подписан 53 участниками конференции на ее итоговом заседании в столице Кубы Гаване 24 марта 1948 г. и вошел в историю под неофициальным названием **Гаванская хартия 1948 г.**²

После вступления в силу Гаванской хартии созданную ею Международную торговую организацию планировалось включить в структуру Организации Объединенных Наций на правах специализированного учреждения ООН³ — подобно тому, как сегодня функционируют, например, Международная организация труда (МОТ), Международный валютный фонд (МВФ), Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО)⁴ или Организация Объединенных Наций по вопросам науки, образования и культуры (ЮНЕСКО)⁵.

Параллельно с работой над текстом Гаванской хартии государства — участники конференции в более узком составе (23 страны, включая США, Канаду, Великобританию, Францию) провели переговоры о заключении межправительственного соглашения, которое позволило бы более оперативно (без ратификации в национальных парламентах) либерализовать товарооборот между ними.

Это соглашение, которое представляло собой не что иное, как частично переработанную версию одной из глав проекта Гаванской хартии (гл. IV «Торговая политика»), было официально одобрено государствами-участниками 30 октября 1947 г. в г. Женеве (Швейцария) и вступило в силу 1 января 1948 г. Оно получило название **Генеральное соглашение по тарифам и торговле**. В качестве сокращенного наименования Гене-

¹ См.: *Jouanneau D.* L'Organisation mondiale du commerce. Paris: PUF, 2003. P. 7.

² Подробнее о структуре и содержании Гаванской хартии см.: *Шумилов В. М.* Право Всемирной торговой организации (ВТО); учебник. 2-е изд. М.: Юрайт, 2013. С. 35–40; *Зенкин И. В.* Право Всемирной торговой организации. М.: Международные отношения, 2014. С. 6–7.

³ См.: *Tomkiewicz V.* OMC et système des Nations Unies // L'Organisation mondiale du commerce et les sujets de droit. Colloque de Nice 24 et 25 juin 2009. *Sous la direction de T. Garcia et V. Tomkiewicz.* Bruxelles: Bruylant, 2011. P. 99.

⁴ Англ. FAO — Food and Agricultural Organization.

⁵ Англ. UNESCO — United Nations Education, Science and Culture Organization.

рального соглашения по тарифам и торговле утвердилась англоязычная аббревиатура ГАТТ¹.

В момент подготовки ГАТТ 1947 г. рассматривался государствами-участниками как своеобразный предварительный договор, положения которого в дальнейшем должны стать частью Гаванской хартии 1948 г., учреждающей Международную торговую организацию. Однако этого не произошло.

Конгресс (парламент) США, большинство мест в котором в конце 1940-х гг. контролировала оппозиционная президенту США республиканская партия (президент США в 1945–1952 гг. Г. Трумэн являлся представителем демократической партии), отказался одобрить Гаванскую хартию. Остальные государства, подписавшие этот документ, со своей стороны воздержались от ратификации Гаванской хартии в ожидании положительного голосования в конгрессе США. В конечном счете в конце 1950 г. президент США отозвал законопроект о ратификации Гаванской хартии из конгресса, и вопрос о ее возможном вступлении в силу был окончательно снят с повестки дня².

Неудача с созданием Международной торговой организации коренным образом изменила роль Генерального соглашения по тарифам и торговле. Из временного и предварительного соглашения, заключенного на межправительственном уровне, ГАТТ 1947 г. превратился в основной инструмент, с помощью которого государства-участники приступили к постепенному открытию своих границ для международной торговли товарами (вопросов торговли услугами, а также других аспектов либерализации трансграничных экономических связей ГАТТ не регулировал)³.

В рамках Генерального соглашения по тарифам и торговле постепенно сложился собственный *организационный механизм ГАТТ* — система различных инстанций, которые следили за исполнением обязательств государств-участников, подготавливали и координировали их дальнейшие шаги в области либерализации взаимной торговли.

¹ Англ. GATT — General Agreement on Tariffs and Trade.

² Несмотря на то, что текст Гаванской хартии так и не стал действующим международным договором, он продолжает публиковаться для всеобщего ознакомления как своеобразный историко-правовой памятник. Наряду с другими действующими сегодня или действовавшими ранее источниками права ВТО заинтересованный читатель может ознакомиться с Гаванской хартией в разделе «Документы» интернет-портала Всемирной торговой организации (www.wto.org).

³ Поскольку ГАТТ был подписан на межправительственном уровне (не проходил ратификации в парламентах), его положения не получили верховенства над внутренними законами государств-участников. В результате, например, США на протяжении тридцати лет сохраняли в действии законодательство, которое в ряде существенных положений противоречило нормам ГАТТ. См.: *Chatillon S. Droit des affaires internationales*. Paris: Vuibert, 2002. P. 15.

Высшая инстанция ГАТТ получила название «Договаривающиеся Стороны». Этим понятием обозначались ежегодные сессии государств-участников, которые проводились на уровне полномочных представителей их правительств в ранге министров.

В перерывах между сессиями Договаривающихся Сторон, как правило, ежемесячно собирался Совет ГАТТ, который мог заседать на уровне не только министров, но и других представителей исполнительной власти государств-участников более низкого ранга (сотрудников национальных министерств и ведомств). С начала 1950-х гг. под эгидой Совета ГАТТ также начал функционировать механизм разрешения споров между государствами-участниками, ставший прообразом современного механизма разрешения споров ВТО.

В качестве постоянно действующего вспомогательного органа (аппарата) ГАТТ в Женеве работал Секретариат во главе с Генеральным секретарем, позднее Генеральным директором ГАТТ.

В результате появления в рамках Генерального соглашения по тарифам и торговле собственного организационного механизма термин «ГАТТ» стал использоваться в двух значениях: ГАТТ как соглашение (источник интеграционного права), с одной стороны, и ГАТТ как обслуживающая это соглашение интеграционная организация де-факто — с другой¹.

При этом де-юре статусом организации ГАТТ не наделялся, в частности не обладал собственной правосубъектностью, правами юридического лица. По выражению французских правоведов — авторов фундаментального курса права международной торговли, ГАТТ являлся «организацией, рожденной из практики»².

С точки зрения содержания юридических норм, закрепленных в Генеральном соглашении по тарифам и торговле, ГАТТ служил инструментом *частичной либерализации товарооборота* между его государствами-участниками. Разделявшие эти государства торговые барьеры сокращались, ставились в более жесткие юридические рамки, но не ликвидировались полностью. Например, в отношении тарифных барьеров (таможенных пошлин) государства — участники ГАТТ обязались сократить их в большей или меньшей степени. Для некоторых видов продукции таможенные пошлины были постепенно доведены до нуля. Однако о полном устранении этого препятствия свободе товарооборота в отношении всех видов товаров речи не шло и пока не идет.

¹ Вместо выражения «организация де-факто» также используется термин «пара-организация», т. е. как бы организация, нечто, похожее на организацию. См.: *Григорян С. А.* Всемирная торговая организация и интересы России. Международно-правовые аспекты. М.: Международные отношения, 2000. С. 29.

² *Bequin J., Menjucq M.* (dir.). *Droit du commerce international*. Paris: Lexis Nexis, 2011. P. 93.

Обязательства государств — участников ГАТТ по открытию своих экономических границ закреплялись в специальном документе — перечне уступок и обязательств по товарам, который индивидуально утверждался для каждого из них при подписании или присоединении к Генеральному соглашению по тарифам и торговле (ст. II ГАТТ «Перечни уступок»).

Дальнейшее снижение торговых барьеров, в том числе расширение перечня и объема индивидуальных уступок государств-участников, стало предметом новых переговоров между ними, которые периодически проводятся по сей день .

Эти многосторонние переговоры получили краткое наименование «**раунды**» либерализации ГАТТ (ныне раунды ВТО). Всего с момента подписания ГАТТ в 1947 г. до начала функционирования ВТО в 1995 г. состоялось шесть подобных раундов¹: в 1949 г., в 1951 г., в 1960–1961 гг., в 1964–1967 гг., в 1973–1979 гг., в 1986–1994 гг.

Каждый раунд также получил свое индивидуальное название — обычно по месту, где началось его проведение (город или страна), либо по фамилии инициатора, например «раунд в Анси» 1949 г., «Кеннеди-раунд» 1964–1967 гг. (по имени президента США Дж. Кеннеди), «Токийский раунд» 1973–1979 гг., «Уругвайский раунд» 1986–1994 гг. В результате указанных раундов средний уровень таможенных пошлин на промышленные товары между участниками ГАТТ был сокращен с 40% в 1947 г. до 3,9% в 1994 г. При этом около половины промышленных товаров были полностью освобождены от таможенных пошлин².

Именно в рамках последнего состоявшегося в XX в. раунда торговых переговоров между государствами — участниками ГАТТ (Уругвайский раунд 1986–1994 гг.) был реанимирован проект создания полноценной интеграционной организации экономического характера в глобальных масштабах. В отличие от наименования, предложенного в не вступившей в силу Гаванской хартии 1948 г., она была названа уже не международной, а **Всемирной торговой организацией (ВТО)**³.

Учредительным документом ВТО стало *Соглашение об учреждении Всемирной торговой организации*, подписанное по итогам Уругвайского раунда 15 апреля 1994 г. в городе Марракеш (Марокко) и вступившее в силу 1 января 1995 г. Отсюда происходит другое распространенное наименование документа — *Марракешское соглашение* 1994 г.

¹ Или семь, если учитывать переговоры в Женеве в апреле — октябре 1947 г., по итогам которых было подписано Генеральное соглашение по тарифам и торговле.

² См.: Rainelli M. L'Organisation mondiale du commerce. Paris: La Dcouverte, 2011. P. 38.

³ Англ. World Trade Organization (WTO); франц. Organisation Mondiale du Commerce (ОМС); исп. Organization Mundial del Comercio (ОМС).

С созданием Всемирной торговой организации ее прообраз — ГАТТ — не утратил силы, однако изменил свой юридический статус. Отныне Генеральное соглашение по тарифам и торговле является составной частью одного из приложений к Соглашению об учреждении ВТО и в этом качестве продолжает регулировать процессы либерализации торговли товарами в глобальных масштабах.

Современное развитие ВТО и созданного его в рамках интеграционного правопорядка связано с проведением нового раунда переговоров о дальнейшем снижении торговых барьеров — **Дохийский раунд**¹. Дохийский раунд открылся в конце 2001 г. в столице Катара г. Доха. Его изначально планировалось завершить к 1 января 2005 г. Однако этот результат не был достигнут ни к 2005 г., ни к 2016 г.

Сложности в проведении переговоров в значительной мере связаны со все большим расширением **состава государств — участников ГАТТ/ВТО**, между которыми все труднее удается находить консенсус.

Как отмечалось выше, в переговорах по разработке Генерального соглашения по тарифам и торговле 1947 г. участвовали 23 страны, причем не все из них сразу ввели в действие этот документ.

К моменту завершения Уругвайского раунда 1986–1994 гг. число государств — участников ГАТТ возросло до 128.

В последующие годы к ВТО присоединились еще свыше 30 государств. В результате количество ее членов сегодня *превышает 160* (162 к началу 2016 г.). Вместе взятые, члены ВТО контролируют примерно 98% мировой торговли².

Российская Федерация является членом ВТО с 22 августа 2012 г. В состав ВТО также входит большинство других республик бывшего СССР: Кыргызстан с 1998 г., Латвия и Эстония с 1999 г., Грузия с 2000 г., Литва и Молдова с 2001 г., Армения с 2003 г., Украина с 2008 г., Таджикистан с 2013 г., Казахстан с 2015 г.

Еще примерно 20 стран являются официальными *государствами-кандидатами* на присоединение к ВТО и планируют стать ее полноправными членами в последующие годы. В этом качестве к началу 2016 г. выступали некоторые развивающиеся и наименее развитые страны — Алжир, Багамские Острова, Ливан, Эфиопия и др. (большинство развивающихся и наименее развитых стран уже состоит в ВТО), три страны Западной и Южной Европы — Андорра, Босния и Герцеговина, Сербия, а также другие республики бывшего СССР, кроме Туркмении, — Азербайджан, Беларусь, Узбекистан.

Вступление в ВТО обычно происходит в результате длительных переговоров. В ходе переговоров государство-кандидат согласовывает с дей-

¹ Также распространено название «Доха-раунд».

² По данным ежегодного отчета ВТО 2015 г. См.: Organisation mondiale du commerce. Rapport annuel. 2015.

ствующими членами ВТО масштабы снижения своих торговых барьеров, отражаемые в его перечне уступок и обязательств по товарам и перечне специфических обязательств по услугам.

Поскольку масштабы уступок приходится согласовывать с каждым из заинтересованных членом ВТО, переговоры о вступлении могут длиться многие годы и даже десятилетия. Например, для Украины этот процесс занял около 15 лет — с 30 ноября 1993 г. (обращение Украины с заявкой о вступлении) до 5 февраля 2008 г. (подписание Протокола о присоединении).

Россия, также подавшая заявку в июне 1993 г., смогла подписать аналогичный протокол лишь 16 ноября 2011 г., т. е. по истечении свыше 18 лет¹. В ходе присоединения руководство России взяло обязательство снизить с 9,5% до 7,3% средний уровень таможенных пошлин на промышленные товары и с 13,2% до 10,8% на сельскохозяйственные товары (на некоторые виды товаров, например на хлопок, пошлины должны быть сведены к нулю).

Одновременно были приняты обязательства по уменьшению или устранению ряда нетарифных барьеров (например, лицензий на импорт алкоголя, фармацевтических продуктов и товаров с элементами шифровальной техники), по открытию для иностранной конкуренции рынка услуг в 11 секторах и 116 субсекторах и т. д.

Некоторые обязательства приняты нашей страной с отсрочкой выполнения в несколько лет. Например, в течение 9 лет после присоединения Россия должна разрешить открывать филиалы иностранным страховым организациям, к 2018 г. сократить финансовую помощь сельскому хозяйству, которая способна исказить международную конкуренцию соответствующими продуктами, до 4,4 долл. США (с 9 млрд долл. в 2012 г.) и т. д.²

В качестве особой стороны, подписавшей Соглашение об учреждении Всемирной торговой организации и ставшей полноправным членом ВТО наравне с государствами, выступает *Европейский союз*, государства-члены которого образуют единый внутренний рынок и единую таможенную территорию. Европейский союз располагает в руководящих органах ВТО 28 голосами — по числу входящих в ЕС государств. Каждое из этих государств индивидуально тоже состоит в ВТО, но действует там совместно с другими через наднациональные институты ЕС.

¹ Протокол был ратифицирован Федеральным Собранием Российской Федерации летом 2012 г. и, как уже отмечалось, вступил в силу 22 августа 2012 г., когда Россия стала полноправным членом ВТО. См.: Федеральный закон № 121-ФЗ от 10 июля 2012 г. «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.» // Российская газета. 2012. № 166 (5839). 23 июля. С. 2.

² Данные приводятся в соответствии со справкой, подготовленной после завершения переговоров о вступлении России Секретариатом ВТО (http://www.wto.org/french/news_f/news11_f/acc_rus_10nov11_f.htm).

Наряду с государствами и Европейским союзом в состав ВТО также могут входить *обособленные таможенные территории*, проводящие самостоятельную торговую политику. В этом качестве в ВТО сегодня состоят Гонконг и Макао — особые административные районы Китая, состоящие в ВТО отдельно от Китайской Народной Республики, а также остров Тайвань (самоназвание — «Китайская Республика», не признанная международным сообществом).

В связи с тем, что в состав Всемирной торговой организации входят не только государства, но и государственно-подобные образования, источники права ВТО оперируют нейтральным термином «*члены*», который в оригинале документов пишется с заглавной буквы («Член», «Члены»). Исключением служит Генеральное соглашение по тарифам и торговле, где с момента его подготовки в 1947 г. используется выражение «Договаривающиеся Стороны» (сегодня это выражение равнозначно понятию «члены» ВТО).

Каждый член ВТО имеет право в любой момент времени выйти из состава организации. *Выход из ВТО* происходит через шесть месяцев после направления соответствующего уведомления Генеральному директору ВТО (ст. XV «Выход» Соглашения об учреждении ВТО).

§ 2. Организационный механизм

Организацией, в рамках которой действует право ВТО и которая дает название ее интеграционному правопорядку, является Всемирная торговая организация со **штаб-квартирой в г. Женеве (Швейцария)**. В отличие от организационных структур, первоначально функционировавших в рамках Генерального соглашения по тарифам и торговле 1947 г. («Договаривающиеся Стороны», «Совет ГАТТ» и др.), ВТО представляет собой единую, целостную организацию не только де-факто, но и де-юре.

ВТО признана **субъектом права** как на международной арене, так и на территориях всех своих членов. В соответствии с Соглашением об учреждении Всемирной торговой организации 1994 г. (ст. VIII «Статус ВТО») она обладает собственной «правосубъектностью», а каждый член ВТО обязан наделить ее на своей территории правоспособностью, которая может потребоваться ВТО «для осуществления своих функций».

Функции ВТО носят как охранительный, так и инициативный характер (ст. III «Функции ВТО»). К *охранительным функциям* относится содействие функционированию и надлежащему применению заключенных в ее рамках соглашений о либерализации международной торговли, в том числе путем создания квазисудебных инстанций для разрешения споров между членами ВТО.

В рамках *инициативных функций* ВТО служит форумом для проведения новых многосторонних переговоров, результатом которых выступают договоренности по поводу дальнейшей либерализации транс-

граничных экономических связей между ее членами. В настоящее время эти переговоры, как уже отмечалось, проводятся в контексте Дохийского раунда, открывшегося в 2001 г.

В целом роль Всемирной торговой организации определяется в ее учредительном договоре (ст. II «Сфера деятельности ВТО») следующим образом: служить «общим институциональным механизмом»¹ для осуществления торговых отношений между ее членами применительно к вопросам, которые служат предметом действующих в ее рамках источников права.

ВТО — **самостоятельная организация**. ВТО не является и не планирует стать частью структуры ООН, хотя и взаимодействует по ряду вопросов как с самой ООН, так и с ее специализированными учреждениями, например с Международным валютным фондом (напомним, что не вступивший в силу предшественник Марракешского соглашения — Гаванская хартия 1948 г. об учреждении Международной торговой организации намечала сделать ее одним из специализированных учреждений ООН). Примером сотрудничества двух организаций является совместный Центр по международной торговле, образованный еще в 1964 г. под эгидой ГАТТ (ныне ВТО) и ООН с местонахождением в Женеве².

В качестве **официальных языков** Всемирной торговой организации выступают *английский, французский и испанский*³. Аутентичные (подлинные) тексты источников права ВТО существуют только на этих языках, причем все три языковые редакции имеют одинаковую юридическую силу⁴.

Всемирная торговая организация выполняет свои функции через **органы ВТО**, некоторые из которых она унаследовала от организационного механизма ГАТТ 1947 г. (ст. IV «Структура ВТО»).

По общему правилу органы комплектуются из *представителей всех членов ВТО*. Уровня представительства Соглашение об учреждении ВТО прямо не определяет, кроме Министерской конференции — высшего руководящего органа, который, как следует из названия, заседает на уровне министров. Заседания остальных органов ВТО обычно проходят на уровне глав национальных делегаций или других представителей ис-

¹ Дословно: общей институциональной рамкой.

² См.: Основные сведения об Организации Объединенных Наций. М.: Юридическая литература, 1995. С. 287; Организация Объединенных Наций. Основные факты: справочник. М.: Весь мир, 2000. С. 61, 170–171.

³ ГАТТ 1947 г. был составлен на английском и французском языках. Испанский был включен в число официальных языков по результатам Уругвайского раунда 1986–1994 гг.

⁴ Отсюда следует, что тексты документов ВТО на других языках, в том числе русском, являются только переводами, содержание которых может несколько отличаться друг от друга. В настоящей книге источники права и другие документы ВТО приводятся по их аутентичным редакциям на английском и/или французском языках.

полнительной власти членов, которые занимают ответственные должности в аппарате их министерств и ведомств по вопросам торговли, экономики, финансов и т. п. Европейский союз как коллективный член ВТО представляют должностные лица его главного исполнительного института — Европейской комиссии¹.

Общим принципом принятия решений в органах ВТО является *консенсус*, т. е. отсутствие возражений со стороны хотя бы одного из представителей членов, присутствующих на заседании (ст. IX «Принятие решений»). Если консенсус не достигнут, допускается проведение голосования. В таком случае, в зависимости от вопроса, для принятия решения достаточно либо простого большинства поданных голосов (общее правило), либо квалифицированного большинства. Последнее, в свою очередь, может составлять две трети от общего числа членов (например, принятие решений о приеме нового члена) либо три четверти от этого числа (например, принятие решений об официальном толковании какого-либо из соглашений ВТО).

При голосовании каждый член ВТО имеет *один голос*. Как уже отмечалось, Европейский союз в качестве коллективного члена ВТО располагает числом голосов, равным количеству входящих в него государств (ныне 28 голосов, которые подаются всегда совместно — либо «за», либо «против»).

По оценке экспертов, «в реальности голосование в ВТО практически никогда не проводится», т. е. все решения принимаются ее органами консенсусом. Это обусловлено двумя обстоятельствами:

- с одной стороны, нежеланием никого из членов ВТО в случае проведения голосования оказаться в меньшинстве;
- с другой стороны, опасением развитых стран по поводу того, что в случае проведения голосования решения будут приниматься в интересах развивающихся стран и наименее развитых стран, которые сегодня составляют численное большинство в ВТО².
- Исходя из своей роли в организационном механизме ВТО, ее органы образуют трехуровневую иерархическую систему:
- руководящие органы;
- наблюдательные органы;
- вспомогательные органы.

Руководящими органами ВТО являются Министерская конференция и Генеральный совет.

¹ См.: *Pavot D.* La sujeton de l'Union europeenne a l'Organisation mondiale du commerce: tentative d'identification // L'Organisation mondiale du commerce et les sujets de droit. Colloque de Nice 24 et 25 juin 2009. *Sous la direction de T. Garcia et V. Tomkiewicz.* Bruxelles: Bruylant, 2011. P. 199.

² См.: *Jouanneau D.* L'Organisation mondiale du commerce. Paris: PUF, 2003. P. 28.

*Министерская конференция*¹ — высший руководящий орган ВТО, заседающий на уровне членов правительств (обычно министров внешней торговли или иностранных дел).

Министерская конференция уполномочена решать любые вопросы, связанные с функционированием ВТО и применением норм ее правовой системы (кроме разрешения споров между членами организации), например принимать новых членов или предоставлять действующим членам изъятия из отдельных обязательств, устанавливать официальное толкование соглашений, являющихся источниками права ВТО, включать в правовую систему ВТО новые интеграционные соглашения.

Заседания Министерской конференции должны проводиться не реже одного раза каждые два года. При этом они могут проходить не только в Женеве по местонахождению ВТО, но и на территории любого из членов².

С учетом столь редкой периодичности заседаний Министерской конференции данный орган на практике концентрируется на принятии стратегических решений, связанных с дальнейшим развитием ВТО и ее правовой системы. Так, именно на заседаниях Министерской конференции происходят окончательное согласование и утверждение результатов переговоров в рамках новых раундов либерализации мировой торговли (в настоящее время — Дохийского раунда).

Руководящим органом, который осуществляет текущее управление деятельностью ВТО, является *Генеральный совет*, заседающий на уровне постоянных представителей членов. Заседания Генерального совета проводятся в штаб-квартире ВТО с нерегулярной периодичностью — по мере необходимости.

Генеральный совет — это своеобразный заместитель (заместитель) Министерской конференции. В период между заседаниями последней Генеральный совет уполномочен осуществлять все ее полномочия, в том числе специальные полномочия, которые указаны выше.

Кроме того, Генеральный совет выступает в качестве Органа по обзору торговой политики, проводимой членами ВТО, и Органа по разрешению споров между ними.

В качестве *Органа по обзору торговой политики* Генеральный совет рассматривает регулярные доклады членов ВТО о характере и содержании их мер (в том числе законов и других нормативных актов), регулирующих торгово-экономические отношения на их территории.

В качестве *Органа по разрешению споров* Генеральный совет принимает окончательные решения в отношении правовых конфликтов

¹ Встречается перевод «Конференция министров».

² На практике двухлетний срок, предусмотренный в Соглашении об учреждении ВТО, не всегда соблюдается. Например, после заседания в Гонконге в 2005 г. следующее заседание Министерской конференции в Женеве было проведено только в 2009 г.

между членами ВТО. Непосредственного разбирательства споров (дел) Генеральный совет/Орган по разрешению споров, однако, не производит. Это делают состоящие при нем независимые юрисдикционные (квазисудебные) органы, выводы и рекомендации почти автоматически получают силу решения Генерального совета/Органа по разрешению споров (см. ниже).

Наблюдательные органы — органы ВТО, на заседаниях которых рассматриваются вопросы применения норм права ВТО, осуществляющих либерализацию и регулирование мировой торговли в конкретных сферах.

Как другие органы ВТО, наблюдательные органы комплектуются из представителей исполнительной власти членов организации (обычно должностных лиц министерств внешней торговли или иностранных дел, компетентных в соответствующих вопросах). Они собираются на заседания по мере необходимости, а результаты их работы докладываются руководящим органам ВТО.

Основными наблюдательными органами, состоящими при Генеральном совете ВТО, являются три *наблюдательных совета*:

Совет по торговле товарами, наблюдающий за применением правил либерализации мировой торговли товарами (закрепляются в ГАТТ и других многосторонних соглашениях по торговле товарами);

Совет по торговле услугами, наблюдающий за применением правил либерализации мировой торговли товарами (закрепляются в Генеральном соглашении по торговле услугами);

Совет по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности, наблюдающий за применением правил ВТО в области защиты прав интеллектуальной собственности в мировой торговле (закрепляются в Соглашении по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности).

Наблюдательные органы более узкоспециализированного характера носят название комитетов. С учетом того, что в ВТО наибольшее развитие и наиболее детальное правовое регулирование получила либерализация мировой торговли товарами, *наблюдательные комитеты* в настоящее время созданы только в этой сфере.

Данные комитеты следят за применением многосторонних соглашений ВТО по торговле товарами, имеющих специализированный характер (почти для каждого соглашения создан отдельный комитет). В своей работе они подотчетны Совету по торговле товарами.

Например, применение Соглашения ВТО по сельскому хозяйству рассматривается на заседаниях Комитета по сельскому хозяйству, применение Соглашения по применению санитарных и фитосанитарных мер — на заседаниях Комитета по санитарным и фитосанитарным мерам.

К другим комитетам, предусмотренным специальными соглашениями ВТО по торговле товарами, относятся Комитет по техническим барьерам торговле, Комитет по инвестиционным мерам, связанным

с торговлей, Комитет по антидемпинговой практике, Комитет по таможенной оценке, Комитет по правилам происхождения, Комитет по импортным лицензиям, Комитет по субсидиям и компенсационным мерам, Комитет по защитным мерам, Комитет по упрощению торговли.

Специфическое положение среди наблюдательных комитетов занимают Комитет по торговле гражданской авиатехникой и Комитет по правительственным закупкам. Они рассматривают вопросы применения так называемых «многосторонних соглашений с ограниченным числом участников» — соглашений ВТО, в которых участвуют не все члены организации (соответственно, Соглашения по торговле гражданской авиатехникой и Соглашения по правительственным закупкам).

В Комитет по торговле гражданской авиатехникой и Комитет по правительственным закупкам входят представители только тех членов ВТО, которые участвуют в названных соглашениях. В своей работе оба комитета подотчетны напрямую Генеральному совету.

Наиболее многочисленными в организационном механизме ВТО являются **вспомогательные органы**. Они предназначены для предварительного обсуждения вопросов, включаемых в повестку дня руководящих или наблюдательных органов.

Вспомогательные органы, как правило, не предусматриваются в учредительном договоре ВТО и прилагаемых к нему интеграционных соглашениях. Они создаются по мере необходимости самими руководящими или наблюдательными органами ВТО и носят названия *комитетов или рабочих групп*, состоящих из представителей (экспертов) членов организации.

При Генеральном совете функционируют такие вспомогательные органы, как Комитет по торговле и окружающей среде, Комитет по торговле и развитию, включая Подкомитет по наименее развитым странам, Комитет по региональным торговым соглашениям, Комитет по ограничениям, применяемым в целях платежного баланса, Комитет по бюджету, финансам и администратии, Рабочая группа по присоединениям (новых членов к ВТО), Рабочая группа по торговле, задолженности и финансам, Рабочая группа по передаче технологий, а также Комитет по торговым переговорам, включая переговорные группы по отдельным вопросам дальнейшего развития либерализации мировой торговли (в контексте Дохийского раунда).

При Совете по торговле товарами состоят Комитет по доступу к рынкам, Комитет участников по расширению торговли продуктами информационных технологий (другое название — Комитет Соглашения по информационным технологиям) и Рабочая группа по государственным торговым предприятиям.

При Совете по торговле услугами действуют Комитет по финансовым услугам, Комитет по специфическим обязательствам, Рабочая

группа по внутреннему регулированию и Рабочая группа по правилам Генерального соглашения по торговле услугами.

При Комитете по таможенной оценке в качестве вспомогательного органа имеется Технический комитет по таможенной оценке, при Комитете по субсидиям и компенсационным мерам — Постоянная группа экспертов и т. д.¹

Помимо руководящих, наблюдательных и вспомогательных органов, функционирующих на межправительственной основе (состоят из представителей членов ВТО), в организационном механизме ВТО имеются органы, которые включают независимых экспертов и должностных лиц. Это, с одной стороны, Генеральный секретариат, с другой — юрисдикционные органы.

Генеральный секретариат выполняет функции административного аппарата ВТО (ст. VI «Секретариат» Соглашения об учреждении ВТО).

Секретариат ВТО является весьма компактным по своей численности (примерно 700 человек). Его возглавляет *Генеральный директор ВТО*, назначаемый Министерской конференцией или Генеральным советом сроком на четыре года и считающийся высшим должностным лицом организации. Генеральный директор назначает остальных сотрудников (персонал) Секретариата.

При осуществлении своих задач Генеральному директору и персоналу Секретариата запрещается запрашивать или принимать инструкции от любого национального правительства или иных органов, являющихся внешними по отношению к ВТО. Им также предписано воздерживаться от любых действий, не совместимых с их статусом международных служащих. Членам ВТО, в свою очередь, запрещено предпринимать попытки оказывать влияние на поведение Генерального директора и персонала Секретариата при осуществлении ими своих должностных обязанностей.

Юрисдикционные органы — это органы, создаваемые для рассмотрения правовых споров между членами ВТО. Они не имеют официального статуса суда, соответственно, считаются квазисудебными инстанциями²: *специальные группы (панели)*, избираемые сторонами для разбирательства конкретного дела, как правило, из заранее составленного списка независимых экспертов;

Апелляционный орган, функционирующий в качестве постоянной инстанции для обжалования актов специальных групп (панелей).

Специальные группы (панели) и Апелляционный орган состоят при Органе по разрешению споров, функции которого, как уже отмечалось,

¹ Вспомогательные комитеты и рабочие группы существуют не при всех наблюдательных органах ВТО. Например, при Совете по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности сегодня их нет.

² См.: *Dinh N. Q., Dailier P., Pellet A. Droit international public*. Paris: LGDJ, 2002. P. 861; *Canal-Forgues E. Le règlement des différends à l' OMC*. Bruxelles: Bruylant, 2008. P. 31.

возложены на Генеральный совет ВТО. Генеральный совет/Орган по разрешению споров своими решениями утверждает акты юрисдикционных органов ВТО, причем делает это практически в автоматическом режиме¹.

§ 3. Источники

Уникальной особенностью интеграционного правопорядка Всемирной торговой организации является то, что почти все входящие в его содержание юридически обязательные нормы сосредоточены в одном-единственном источнике, который в силу этого имеет большой объем и комплексную, многоуровневую структуру.

Данным источником выступает Соглашение об учреждении Всемирной торговой организации 1994 г., подписанное по итогам Уругвайского раунда ГАТТ 1986—1994 г. и кратко называемое «Соглашение об учреждении ВТО», «Соглашение ВТО» или, по месту подписания, «Марракешское соглашение».

Соглашение об учреждении ВТО включает в себя:

- основную часть, состоящую из преамбулы и 16 статей;
- приложения, в которых содержатся «многосторонние торговые соглашения» между всеми членами ВТО (приложения 1—3) и «многосторонние торговые соглашения с ограниченным числом участником», объединяющие отдельных членов организации и открытые для остальных (приложение 4).

Составной частью Соглашения об учреждении ВТО также признаются протоколы о присоединении новых членов к ВТО, в том числе Протокол о присоединении Российской Федерации от 16 декабря 2011 г.²

Основная часть Соглашения об учреждении ВТО является компактной по своему объему и содержит в основном институциональные положения, т. е. нормы об устройстве и функционировании Всемирной торговой организации, рассмотренные в предыдущих параграфах. Они учреждают Всемирную торговую организацию — ст. I «Учреждение Организации», определяют ее сферу деятельности — ст. II «Сфера деятельности ВТО», функции — ст. III «Функции ВТО», систему органов — ст. IV «Структура ВТО», порядок присоединения новых и выхода действующих членов — ст. XII «Присоединение», ст. XV «Выход» и т. п.³

¹ Подробнее о механизме разрешения споров в ВТО см. § 4 настоящей главы.

² Протоколы о присоединении новых участников к Генеральному соглашению по тарифам и торговле (ГАТТ), подписанные и вступившие в силу до начала функционирования ВТО (1 января 1995 г.), считаются составной частью ГАТТ, которое, в свою очередь, является сегодня элементом приложения 1 к Соглашению об учреждении ВТО.

³ См. § 2 настоящей главы.

Материальные положения, т. е. принципы и правила либерализации и регулирования мировой торговли, которые являются главными в содержании права Всемирной торговой организации, содержатся в приложениях к Соглашениям об учреждении ВТО. Здесь же закреплены правила (в том числе процессуальные нормы), регулирующие механизм обзора (т. е. проверки) торговой политики членов ВТО и механизм разрешения споров между ними¹.

К Соглашению об учреждении ВТО сегодня имеются четыре приложения, фактически — шесть, поскольку приложение 1 (без названия) представляет собой совокупность трех самостоятельных приложений (приложение 1А, приложение 1В и приложение 1С).

Приложение 1А «Многосторонние соглашения по торговле товарами» устанавливает правила либерализации мировой торговли товарами. По итогам Уругвайского раунда 1986—1994 гг. в приложение 1А были включены тринадцать соглашений, одно из которых позднее прекратило применение:

- 1) *Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) 1994 г.*;
- 2) *Соглашение по сельскому хозяйству*;
- 3) *Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер*;
- 4) *Соглашение по текстилю и одежде (утратило силу)*²;
- 5) *Соглашение по техническим барьерам торговли*;
- 6) *Соглашение по инвестиционным мерам, связанным с торговлей* (кратко называемое ТРИМС)³;
- 7) *Соглашение по применению статьи VI Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г.* (кратко называемое Антидемпинговое соглашение);
- 8) *Соглашение по применению статьи VII Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г.* (кратко называемое Соглашение по таможенной оценке);
- 9) *Соглашение по предотгрузочной инспекции*;
- 10) *Соглашение по правилам происхождения*;
- 11) *Соглашение по процедурам лицензирования импорта*;
- 12) *Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам*;
- 13) *Соглашение по защитным мерам*⁴.

¹ Для целей разрешения споров по праву Всемирной торговой организации Соглашение об учреждении ВТО и все прилагаемые к нему соглашения официально обозначаются термином «охватываемые соглашения».

² Соглашение по текстилю и одежде, подписанное по итогам Уругвайского раунда 1986—1994 гг., устанавливало временные изъятия из общих правил либерализации товарооборота в этом секторе и порядок их постепенной отмены к 1 января 2005 г. После этой даты Соглашение по текстилю и одежде утратило силу.

³ От англ. TRIMS — Agreement on Trade Related Investment MeasureS.

⁴ Названия многосторонних соглашений по торговле товарами приводятся согласно официальному порядку их расположения в приложении 1А к Соглашению об учреждении ВТО.

Как видно из приведенного перечня, приложение 1А к Соглашению об учреждении ВТО включает в себя два вида документов:

- с одной стороны, соглашение, касающееся всех аспектов либерализации товарооборота, — ГАТТ («Генеральное», т. е. общее, соглашение);
- с другой стороны, соглашения специального характера, касающиеся отдельных видов товаров (Соглашение по сельскому хозяйству) или отдельных аспектов либерализации товарооборота (Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер и др.).

В случае расхождения между правилами Генерального и специальных соглашений последние имеют приоритет. В свою очередь, среди специальных соглашений преимущественной силой в рамках своей сферы применения наделяется Соглашение по сельскому хозяйству, устанавливающее особый правовой режим либерализации мировой торговли сельскохозяйственной продукцией.

Многосторонние соглашения по торговле товарами специального характера, входящие в приложение 1А к Соглашению об учреждении ВТО, были подготовлены в ходе Уругвайского раунда 1986–1994 гг. и вступили в силу 1 января 1995 г. Что касается ГАТТ, то его текст, как уже известно читателю, восходит к 1947 г., хотя также не остался без последующих изменений (см. ниже).

В ходе проходящего в настоящее время Дохийского раунда либерализации было решено дополнить приложение 1А еще одним — четырнадцатым (фактически тринадцатым) многосторонним соглашением по торговле товарами, также имеющим специальный характер, — *Соглашением по упрощению торговли* 2014 г. Это соглашение в настоящее время проходит ратификацию в членах ВТО.

Приложение 1В «Генеральное соглашение по торговле услугами и приложения» устанавливает правила либерализации мировой торговли услугами. Эти правила были разработаны в ходе Уругвайского раунда 1986–1994 гг. и закреплены в одном-единственном соглашении — Генеральном соглашении по торговле услугами, которое сокращенно обозначается аббревиатурой *ГАТС*¹.

Приложения к ГАТС, которые упоминаются в названии Приложения 1В к Соглашению об учреждении ВТО, предусматривают специальные правила для некоторых видов услуг, а также отдельные исключения из общих правил либерализации торговли услугами:

1) Приложение об изъятиях из обязательств, установленных в ст. II (ст. II ГАТС «Режим наиболее благоприятствуемой нации»);

2) Приложение о перемещении физических лиц, поставляющих услуги, подпадающие под действие Соглашения;

¹ От англ. GATS — General Agreement on Trade in Services.

- 3) Приложение по услугам воздушного транспорта;
- 4) Приложение по финансовым услугам;
- 5) Второе приложение по финансовым услугам;
- 6) Приложение о переговорах по услугам морского транспорта;
- 7) Приложение по телекоммуникациям;
- 8) Приложение о переговорах по базовым телекоммуникациям.

Составной частью ГАТС и, соответственно, Приложения 1В к Соглашению об учреждении ВТО также признаются перечни индивидуальных обязательств каждого члена ВТО по открытию своего рынка услуг — *перечни специфических обязательств по услугам*.

Приложение 1С «Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности» закрепляет правила охраны авторских, патентных и других прав интеллектуальной собственности в мировой торговле. Как и правила либерализации мировой торговли услугами, эти правила являются новацией Уругвайского раунда 1986–1994 г., а их источником выступает одно-единственное соглашение — Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности, кратко *ТРИПС*¹.

Приложение 2 «Договоренность о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров»² учреждает механизм разрешения споров по праву Всемирной торговой организации и играет роль своеобразного «процессуального кодекса» ВТО³.

Приложение 3 «Механизм обзора торговой политики» предусматривает обязанность каждого члена ВТО регулярно отчитываться о своей политике, законодательстве и правоприменительной практике в области регулирования внутренней и внешней торговли, представляя свои доклады (отчеты) на общее обсуждение в рамках Органа по проверке торговой политики, функции которого, как отмечалось выше, выполняет Генеральный совет ВТО⁴.

В зависимости от доли члена ВТО в мировой торговле его торговая политика должна подвергаться «обзору» с периодичностью один раз

¹ От англ. TRIPS — agreement on Trade-Related Intellectual Property rightS.

² В дословном переводе с официальных языков документ называется «Понимание» (англ. Understanding; исп. Entendimiento) или «Меморандум о взаимопонимании» (франц. Memorandum d'accord). Термин «Договоренность» является смысловым переводом, который используется в том числе Конституционным Судом Российской Федерации. См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 17-П от 9 июля 2012 г. по делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации — Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации (пункт 4) // *Российская газета*. 2012. № 165 (5838). 20 июля. С. 20.

³ См. § 4 настоящей главы.

⁴ Утвердившийся в России перевод «обзор» торговой политики является не вполне точным. Правильнее было бы переводить «проверка» торговой политики, особенно с французского и испанского языков (англ. review, франц., исп. examen).

в два года (наиболее крупные экономики, например ЕС или США), раз в четыре года или раз в шесть лет. Для наименее развитых членов ВТО может быть установлена еще более длительная периодичность.

Доклады членов ВТО публикуются для всеобщего ознакомления на интернет-портале ВТО. Эти доклады, а также подготавливаемые на их основе доклады Секретарата ВТО (с элементами критического анализа) могут служить для юристов, экономистов, представителей деловых кругов своеобразной энциклопедией торгового (предпринимательского) права соответствующей страны¹.

По общему правилу, закрепленному в основной части Соглашения об учреждении ВТО (ст. II «Сфера деятельности»), данное Соглашение вместе с приложениями образует единый источник права, нормы которого распространяются на всех членов организации. Каждое государство, вступающее в ВТО, с момента вступления становится участником и ГАТТ, и ГАТС, и ТРИПС, и других указанных выше документов. Данное правило в правовой доктрине получило название принципа «единого обязательства»² или «единого соглашения»³.

Из принципа единого обязательства (единого соглашения) в праве ВТО, однако, допускается исключение. Оно состоит в возможности подписания и применения под эгидой Всемирной торговой организации дополнительных интеграционных соглашений, которые имеют обязательную силу только для отдельных, участвующих в них членов ВТО. Подобные соглашения могут рассматриваться как еще одно проявление феномена многоскоростной интеграции, который служит отличительной особенностью развития интеграционных процессов в современном мире⁴.

В праве Всемирной торговой организации соглашения, связывающие отдельных ее членов, были названы «многосторонними соглашениями с ограниченным числом участников» — в отличие от подлинно «многосторонних» (всесторонних и общеобязательных) соглашений, которые содержатся в рассмотренных выше приложениях 1–3⁵.

¹ Поскольку доклады о торговой политике содержат всесторонний анализ торговой политики и торгового законодательства члена ВТО, они обычно имеют внушительный объем. Например, последний доклад Секретариата ВТО, в котором анализируются торговая политика и торговое законодательство США, насчитывает более 160 страниц. См.: Examen des politiques commerciales. Rapport du Secrétariat. États-Unis // 2014. 11 novembre. Doc. WT/TPR/S/307.

² Англ. single undertaking.

³ Франц. accord unique.

⁴ О сущности и проявлениях многоскоростной интеграции в современном мире см. общую часть (§ 5 гл. I).

⁵ В дословном переводе с официальных языков ВТО подлинно многосторонние (всесторонние) соглашения называются «мультилатеральными» (англ. multilateral; франц. multilateraux; исп. «multilaterales»), а многосторонние соглашения с ограниченным числом участников — «плюрилатеральными» (англ. plurilateral; франц. plurilateraux; исп. plurilaterales).

Многосторонние соглашения с ограниченным числом участников образуют предмет последнего приложения к Соглашению об учреждении ВТО — **приложение 4 «Многосторонние соглашения с ограниченным числом участников»**.

По итогам Уругвайского раунда 1986–1994 гг. в приложение 4 были включены четыре многосторонних соглашения с ограниченным числом участников, однако два из них носили временный характер и утратили силу еще в 1997 г. (Международное соглашение по молоку и Международное соглашение по говядине).

Ныне действующими многосторонними соглашениями с ограниченным числом участников являются:

1) *Соглашение по торговле гражданской авиатехникой*, которое предусматривает отмену его участниками таможенных пошлин на импорт соответствующей продукции (воздушных судов, комплектующих к ним и тренировочной оборудования);

2) *Соглашение по правительственным закупкам*, которое направлено на взаимное открытие его участниками своих рынков государственных (муниципальных) закупок.

В настоящее время сторонами этих соглашений являются главным образом развитые страны, т. е. меньшинство от общего числа членов ВТО (32 стороны в Соглашении по торговле гражданской авиатехникой и 17 сторон в Соглашении по правительственным закупкам к началу 2016 г.). При вступлении в ВТО Россия обязалась рассмотреть вопрос о присоединении ко второму соглашению, однако пока не сделала этого.

В случае подписания в дальнейшем новых многосторонних торговых соглашений с ограниченным числом участников они также могут быть включены в приложение 4 к Соглашению об учреждении ВТО. Для этого необходимо положительное решение руководящих органов ВТО, поддержанное всеми членами организации на основе консенсуса¹.

¹ В настоящее время также существуют многосторонние соглашения с ограниченным числом участников, которые не включены в приложение 4 к Соглашению об учреждении ВТО и, соответственно, формально не считаются источниками права ВТО. Важнейшими из этих соглашений выступают Соглашение по информационным технологиям (официальное название — Министерская декларация о торговле продуктами информационных технологий) 1996 г. и четыре дополнительных протокола к ГАТС, подписанные в 1995–1997 гг. (два протокола по финансовым услугам, протокол о перемещении физических лиц и протокол о базовых телекоммуникациях). Члены ВТО, участвующие в этих соглашениях, приняли на себя дополнительные обязательства по либерализации товарооборота и торговли услугами. Так, Соглашение по информационным технологиям, в котором участвует и Россия, предусматривает отмену его сторонами таможенных пошлин на импорт соответствующих товаров (компьютеров, мобильных телефонов и т. п.). Обязательства из этих соглашений получают юридическую силу в праве ВТО путем включения в индивидуальные перечни уступок и обязательств участвующих членов организации (в перечни уступок и обязательств по товарам, прилагаемые к ГАТТ, и в перечни специфических обязательств по услугам, прилагаемые к ГАТС).

Среди всех соглашений, содержащихся в разных приложениях к Соглашению об учреждении ВТО, **наиболее широкое применение имеет Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ)**, устанавливающее общие правила либерализации мировой торговли товарами. Подавляющее большинство споров, рассматриваемых и разрешаемых по праву ВТО, — это споры на основании ГАТТ (исключительно или совместно с другими соглашениями).

ГАТТ — это не только старейший (восходящий к 1947 г.) и самый применяемый, но и, одновременно, самый сложный для понимания источник права ВТО. В настоящее время ГАТТ уже не является самостоятельным международным договором, а выступает составной частью Соглашения об учреждении ВТО — первым из соглашений, включенных в его приложение 1А «Многосторонние соглашения по торговле товарами» (см. выше).

При этом составной частью приложения 1А к Соглашению об учреждении ВТО выступает Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1994 г. (ГАТТ 1994 г.). Последнее в полном объеме включает в себя Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1947 г. (ГАТТ 1947 г.), но не ограничивается им. Схематично структуру ГАТТ 1994 г. можно представить следующим образом: *ГАТТ 1994 г. = ГАТТ 1947 г. + дополнительные положения и правовые инструменты*¹.

К дополнительным положениям и правовым инструментам, входящим в структуру ГАТТ 1994 г., относятся:

перечни уступок и обязательств по товарам, фиксирующие индивидуальные обязательства членов ВТО по сокращению таможенных пошлин и других препятствий товарообороту, а также по ограничению финансовой поддержки сельского хозяйства (для каждого члена ВТО действует свой собственный перечень);

иные акты дополнительного характера, принятые до начала функционирования ВТО. Среди них наибольшее практическое значение имеют договоренности о толковании — официальный комментарий к отдельным положениям ГАТТ, утвержденный в ходе Уругвайского раунда 1986—1994 г.: Договоренность о толковании статьи II:1 (b) Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г., Договоренность о толковании статьи XVII Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г. и др. (всего существует шесть подобных договоренностей)².

¹ Когда производятся ссылки на статьи ГАТТ 1994 г., имеются в виду статьи ГАТТ 1947 г. с учетом относящихся к ним дополнительных положений и правовых инструментов.

² Договоренности о толковании дополняют собой другой официальный комментарий, который изначально был включен в одно из приложений к ГАТТ 1947 г. и сохраняет силу (приложение I «Примечания и дополнительные положения»).

ГАТТ 1947 г. как основной компонент ГАТТ 1994 г. не подвергался реформе в ходе Уругвайского раунда (отдельные поправки вносились в него в ходе предшествующих раундов либерализации, например часть IV «Торговля и развитие», включенная в 1960-е гг. с целью обеспечить юридическую возможность предоставления развивающимся и наименее развитым странам льгот в мировой торговле товарами)¹.

Как следствие в тексте ГАТТ 1947 г. можно встретить ряд устаревших, но формально не отмененных положений, например о преференциальном режиме торговли между европейскими странами и их колониями — ныне суверенными государствами (между Великобританией и Индией, между Францией и «Французской экваториальной Африкой» и т. п.)².

Помимо соглашений между членами Всемирной торговой организации, предписания, относящиеся к ее деятельности, могут содержаться в актах органов ВТО в форме «решений», «деклараций», «рекомендаций», «докладов», «сообщений», «планов действий» и т. д.

Однако в отличие от региональных интеграционных организаций с наднациональными чертами (ЕС, ЕАЭС и др.) **органы ВТО не наделены самостоятельными правотворческими полномочиями**, не могут издавать полноценное интеграционное законодательство. Акты органов ВТО имеют подготовительный или правоприменительный характер.

Акты подготовительного характера направлены на разработку проектов новых соглашений по вопросам либерализации и регулирования мировой торговли, которые предлагаются для подписания и ратификации членам ВТО с последующим их включением в структуру Соглашения об учреждении ВТО.

Акты правоприменительного характера относятся к различным вопросам, связанным с текущим функционированием Всемирной торговой организации. Сюда относятся, в например:

- решения, утверждающие протоколы о присоединении к ВТО новых членов;

¹ ГАТТ 1947 г. состоит из четырех частей, из которых только одна имеет название (вышеупомянутая часть IV), и девяти приложений.

² Некоторые формально не отмененные положения ГАТТ 1947 г. утратили силу, т. к. заменены аналогичными по предмету нормами Соглашения об учреждении ВТО или противоречат многосторонним соглашениям по торговле товарами специального характера, входящими вместе с ГАТТ в приложение 1А к Соглашению об учреждении ВТО. Например, вместо ст. XXXIII «Присоединение» и ст. XXXI «Выход» ГАТТ 1947 г. сегодня действуют ст. XII «Присоединение» и ст. XV «Выход» Соглашения об учреждении ВТО; исключение из ст. XI «Общее устранение количественных ограничений» ГАТТ 1947 г., разрешающее вводить подобные ограничения на импорт сельскохозяйственных продуктов в контексте государственных мер по регулированию внутреннего рынка, не применяется в связи с противоречием Соглашению по сельскому хозяйству (напомним, что специальные соглашения по торговле товарами имеют преимущественную силу перед ГАТТ как общим соглашением).

- доклады и решения по спорам между членами ВТО;
- решения по организационным и процедурным вопросам, связанным с текущим функционированием органов ВТО, например «Внутренний регламент заседаний Генерального совета» от 25 июля 1996 г., Решение Комитета по антидемпинговой практике от 21 октября 2009 г. «О представлении всех антидемпинговых уведомлений в электронной форме» или «Рабочие процедуры для апелляционного рассмотрения» от 15 августа 2010 г., принимаемые в рамках механизма разрешения споров ВТО.

§ 4. Содержание

4.1. Основные сферы регулирования права Всемирной торговой организации

Право ВТО представляет собой право глобальной экономической интеграции, нормы которого направлены на либерализацию мировой торговли, т. е. постепенное сокращение препятствий торгово-экономическими связям между подавляющим большинством стран планеты.

Право ВТО на современном этапе его развития регулирует не все экономические вопросы. Его нормы действуют в секторе *«реальной» экономики*, охватывающей производство товаров и услуг, торговлю ими. Что касается мирового валютного и финансового рынка, включая либерализацию трансграничного перемещения капиталов, то подобные вопросы *«денежной экономики не регулируются правом ВТО*, кроме отдельных положений, которые касаются оплаты за поставленные товары и услуги¹.

В праве ВТО также *не содержится норм по вопросам трудовой миграции*, посвященных либерализации трансграничного перемещения наемных работников (трудящихся). Интегрированные рынки рабочей силы сегодня функционируют только на уровне региональных интеграционных организаций, включая Европейский союз и Евразийский экономический союз.

Исторически первой сферой регулирования права ВТО, берущей начало в Генеральном соглашении по тарифам и торговле (ГАТТ) 1947 г., является либерализация мировой торговли товарами. В современном праве ВТО эта сфера регламентирована наиболее широко и подробно (ГАТТ 1994 г. и другие многосторонние соглашения по торговле товарами).

¹ Напомним, что на глобальном уровне правила об отмене валютных ограничений закреплены в учредительном договоре Международного валютного фонда (см. § 3 гл. II). Положения о создании единого рынка капиталов на глобальном уровне отсутствуют.

По результатам Уругвайского раунда 1986–1994 гг. к ней добавились либерализация мировой торговли услугами (Генеральное соглашение по торговле услугами — ГАТС), а также защита прав интеллектуальной собственности в мировой торговле товарами и услугами (Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности — ТРИПС).

Особое место в праве ВТО получила либерализация рынков правительственных закупок. Юридические нормы ВТО в этой сфере распространяют силу только на тех членов организации, которые присоединились к Соглашению по правительственным закупкам, имеющим в праве ВТО статус многостороннего соглашения с ограниченным числом участников.

4.1.1. Либерализация мировой торговли товарами

Товары представляют собой материальные результаты производственной деятельности, которые в источниках права ВТО часто обозначаются термином «продукты», или «продукция»¹.

Либерализация мировой торговли товарами, соответственно, означает устранение препятствий для перемещения и реализации товаров, произведенных в одном члене ВТО, на территории любых других ее членов, т. е. **устранение торговых барьеров** в отношении трансграничного товарооборота.

Данные препятствия устраняются не в полной мере, т. е. о создании в рамках ВТО полностью единого (интегрированного) глобального рынка продукции речи пока не идет: барьеры товарообороту сокращаются, но не ликвидируются полностью.

В целях либерализации мировой торговли товарами право ВТО в первую очередь предусматривает сокращение *таможенных пошлин*, т. е. тарифных барьеров товарообороту².

Члены ВТО сокращают свои таможенные пошлины постепенно и в неодинаковой степени — по-разному для различных членов и для различных видов товаров. Обязательства каждого члена по замораживанию и сокращению его таможенных пошлин закрепляются в его индивидуальном «перечне уступок и обязательств по товарам», который прилагается в ГАТТ (ст. II ГАТТ «Перечни уступок»)³. В перечне фиксируются так называемые «связанные (консолидированные)» ставки, т. е. максимальные размеры таможенных пошлин, которые данный

¹ Англ. products; франц. produits.

² Таможенные пошлины называются тарифными барьерами, поскольку взимаются на основе системы ставок (таможенного тарифа), установленных законодательством государств (национальный таможенный тариф) или, в случае создания таможенного союза, актами органов региональной интеграционной организации (единый таможенный тариф ЕС, ЕАЭС и т. п.).

³ О понятии «уступки» как категории интеграционного права см. общую часть (§ 3 гл. V).

член вправе взимать с конкретных видов товаров, импортируемых на его территорию¹.

В ходе очередных раундов либерализации мировой торговли индивидуальные перечни членов ВТО пересматриваются в сторону усиления тарифных уступок, т. е. дальнейшего снижения уровня связанных (консолидированных) ставок пошлин вплоть до их обнуления, т. е. отмены по отдельным видам товаров.

В рамках ВТО также неоднократно предпринимались инициативы отмены таможенных пошлин для более широких групп товаров. Наиболее важными из них стали отмена таможенных пошлин на воздушные суда и комплектующие к ним, предусмотренная Соглашением по торговле гражданской авиатехникой, и на продукты информационных технологий, предусмотренная Соглашением по информационным технологиям (официальное название — Министерская декларация о торговле продуктами информационных технологий).

Указанные документы, однако, выступают в праве ВТО соглашениями «с ограниченным числом участников», т. е. предусмотренные ими уступки согласились сделать далеко не все члены организации (см. предыдущий параграф). В первом Соглашении сегодня участвуют примерно 30 сторон (32 к началу 2016 г.), во втором — свыше 80 (81 к началу 2016 г.), включая Россию.

По сравнению с тарифными барьерами, нетарифные (административные) барьеры, выступающие прежде всего в форме квот и запретов на экспорт/импорт, считаются более ограничительными для трансграничного товарооборота. Тарифные барьеры делают экспортно-импортные операции более дорогостоящими (ввиду необходимости уплаты таможенных пошлин). Нетарифные барьеры полностью прекращают движение товаров через границы (запреты) или разрешают их в фиксированных объемах (квоты).

В этой связи право ВТО в качестве общего правила предусматривает отмену *количественных ограничений* на импорт и экспорт независимо от того, выступают они в форме запретов, квот, лицензирования импорта/экспорта или в любой иной форме (ст. XI ГАТТ «Общее устранение количественных ограничений»)².

¹ В перечнях уступок и обязательств по товарам по общему правилу фиксируются максимальные размеры импортных (ввозных) пошлин. Экспортные (вывозные) пошлины в мировой торговле встречаются значительно реже и применяются главным образом странами — экспортерами природных ресурсов, включая Россию. При вступлении в ВТО наша страна согласилась на сокращение (по ряду товаров — отмену) своих экспортных пошлин. Соответствующие уступки нашей страны закреплены в отдельной части российского перечня (часть VI «Экспортные пошлины»).

² Из правила об отмене количественных ограничений, как и из других принципов и правил ВТО, имеются исключения, о которых речь пойдет ниже в настоящем параграфе (п. 4.3).

В отношении *импортных лицензий* в праве ВТО действует специальное соглашение, дополняющее ГАТТ (Соглашение по процедурам лицензирования импорта). Оно касается как автоматических лицензий, выдаваемых всем заинтересованным импортерам, так и неавтоматических лицензий, выдаваемых специально уполномоченным импортерам (в случае, когда член ВТО в порядке исключения вводит квоты на импорт).

Особую разновидность нетарифных барьеров представляют собой *технические барьеры торговли*, т. е. препятствия товарообороту вследствие применения каждым членом ВТО своих собственных требований к товарам, выпускаемым на рынок (правил технического регулирования).

Вопросы устранения технических барьеров в праве ВТО служат предметом специального соглашения — Соглашения по техническим барьерам торговли. Оно предусматривает, что каждый член ВТО должен принимать и применять свои технические регламенты и стандарты только для достижения «легитимных целей», связанных с охраной жизни и здоровья людей, охраной окружающей среды, обеспечением других общественно важных потребностей, и в одинаковой степени к отечественным и к импортируемым товарам.

Аналогичным образом в праве ВТО обеспечивается устранение препятствий, вытекающих из применения ее членами *санитарных и фитосанитарных мер*, относящихся главным образом к сельскохозяйственным и продовольственным товарам (Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер).

В последние годы большое значение в праве ВТО также приобрело *упрощение торговли*¹, под которым понимается упрощение, ускорение и удешевление процедур, связанных с перемещением товаров через таможенные границы². Составной частью упрощения торговли также выступает обеспечение свободного (прежде всего беспрошльного) транзита товаров из одного члена ВТО в другой член ВТО через территорию какого-либо третьего члена ВТО.

Правила упрощения торговли получили закрепление еще в ГАТТ 1947 г. и сохраняют силу в настоящее время (ст. V «Свобода транзита», ст. VIII «Сборы и формальности, связанные с импортом и экспортом» и ст. X «Опубликование и применение нормативных актов, относящихся к торговле»). Некоторые из этих правил, однако, были сформулированы в виде программных положений, не создающих четких юридических обязательств для сторон (например, в отношении импортных и экспортных формальностей Договаривающиеся Стороны ГАТТ, согласно ст. VIII, лишь «признают необходимость» минимизировать их).

¹ В дословном переводе — «облегчение торговли» (англ. Facilitation of trade, франц. Facilitation des échanges).

² См.: Luff D. Le droit de l'Organisation mondiale du commerce. Analyse critique. Bruxelles: Bruylant, 2004. P. 324.

В целях совершенствования правил упрощения торговли ГАТТ в рамках проходящего в настоящее время Дохийского раунда либерализации в 2014 г. было подписано специальное Соглашение по упрощению торговли, которое вступит в силу после завершения его ратификации членами ВТО.

Поскольку трансграничная торговля товарами, как правило, носит возмездный характер (договор поставки из одного государства в другое), право ВТО также возлагает на членов организации обязанность воздерживаться от ограничений на *международные платежи и переводы*, связанные с оплатой товаров, при соблюдении соответствующих правил Международного валютного фонда (ст. XV ГАТТ «Положения в области валютных операций»).

Правовой режим либерализации мировой торговли товарами дополняется мерами **гармонизации законодательства членов ВТО** по вопросам, относящимся к регулированию товарооборота¹.

Гармонизация национального законодательства в рамках ВТО носит частичный, осторожный и незавершенный характер. В первую очередь она касается отдельных аспектов таможенного законодательства.

В соответствии со ст. VII ГАТТ «Таможенная стоимость» и Соглашением по ее применению, подготовленным в ходе Уругвайского раунда 1986–1994 гг. (краткое наименование — Соглашение по таможенной оценке), члены ВТО обязались исчислять *таможенную стоимость* товаров, исходя из их транзакционной стоимости², т. е. «цены, действительно уплаченной или подлежащей уплате за товары, когда они продаются для экспорта в соответствующую страну-импортер»³.

Менее успешной оказалась попытка гармонизировать в рамках ВТО правила *определения страны происхождения* товара. Подготовленное в ходе Уругвайского раунда Соглашение по правилам происхождения предусматривало, что импортируемый товар должен считаться происходящим из той страны, где он был «полностью получен» или где имела место его «последняя существенная переработка» (в случае товаров, в производстве которых задействовано несколько стран, например компьютеров, собранных из комплектующих, произведенных в разных странах).

¹ Напомним, что либерализация является проявлением негативной интеграции государств. Гармонизация и унификация законодательства относятся уже к позитивной интеграции, т. е. выработке государствами общего подхода к управлению общественной жизнью. В рамках ВТО и ее правовой системы негативная интеграция в целом доминирует над позитивной (см. § 1 гл. II).

² «Транзакционная» от транзакция, т. е. сделка (англ., франц. transaction).

³ Величина таможенной стоимости имеет очень важное значение в экспортно-импортных операциях: чем дороже товар, тем больший размер пошлины приходится платить его экспортеру или импортеру. Экспортеры и импортеры поэтому заинтересованы в занижении таможенной стоимости своих товаров. Органы таможенного контроля государств, напротив, могут стремиться к ее завышенной оценке.

Более детальные критерии определения происхождения должны быть зафиксированы в специальном приложении к вышеупомянутому Соглашению. Их планировалось подготовить до конца 1998 г. Однако разногласия между членами ВТО пока не позволили это сделать.

От правил определения страны происхождения следует отличать правила *маркировки страны происхождения*, т. е. проставления самим производителем на товаре названия государства, где он произведен.

Правила маркировки закреплены в ГАТТ (ст. IX «Знаки происхождения»). Они имеют очень абстрактный и гибкий характер: члены ВТО должны «свести к минимуму трудности и неудобства», порождаемые маркировкой для торговли и поставщиков товаров, «всякий раз, когда это будет возможно с административной точки зрения», разрешать проставление знаков происхождения в момент импорта товара и т. д.

В праве ВТО также действует специальное соглашение, касающееся *предотгрузочной инспекции*, т. е. предварительной проверки товаров на соответствие законодательству государства-импортера, проводимой до момента их отправки (отгрузки) в государстве-экспортере (Соглашение по предотгрузочной инспекции).

На практике к предотгрузочной инспекции обычно прибегают развивающиеся и наименее развитые страны планеты, которые не располагают необходимым оборудованием и квалифицированным персоналом для проверки импортируемых товаров на своей территории. С этой целью они прибегают к услугам независимых инспекционных организаций, действующих на территории государств-экспортеров, с выплатой этим организациям вознаграждения за инспекционные услуги¹.

Соглашение по предотгрузочной инспекции не обязывает государства-экспортеры давать согласие на проведение инспекций на своей территории. Этот вопрос в каждом конкретном случае решают компетентные органы государства-экспортера, особенно в том случае, когда государство-импортер намеревается поручить инспекцию своим собственным органам власти или учреждениям.

Специфический характер в праве ВТО носит гармонизация в области *технического регулирования*, т. е. требований к качеству и безопасности товаров, выпускаемых на рынок. В данном случае Соглашение по техническим барьерам торговле не содержит гармонизированных правил, однако предписывает членам ВТО при разработке своих технических регламентов руководствоваться стандартами, разработанными международными организациями по стандартизации (главным образом

¹ Законодательство Российской Федерации и Евразийского экономического союза допускают введение предотгрузочной инспекции как исключительной меры — в отношении отдельных категорий товаров и на определенный срок. При вступлении в ВТО Россия взяла на себя обязательство о том, что продолжительность действия любой подобной меры не будет превышать трех лет.

стандартами ИСО — Международной организации по стандартизации). Национальные технические регламенты, разработанные согласно этим стандартам, считаются не создающими технических барьеров торговле товарами, т. е. соответствующими праву ВТО¹.

Аналогичный подход взят за основу в целях гармонизации национальных *санитарных и фитосанитарных мер*, направленных на защиту людей, животных, растений от болезней, патогенных организмов и других вредных факторов. В соответствии с Соглашением по применению санитарных и фитосанитарных мер (ст. 3 «Гармонизация») члены ВТО должны базировать их на имеющихся международных стандартах, директивах и рекомендациях, таких как «Codex Alimentarius»² — свод требований к пищевым продуктам, разрабатываемый под эгидой специализированных учреждений ООН; «Международный зоосанитарный кодекс» и другие документы Международного эпизоотического бюро (современное название — Всемирная организация здоровья животных); «Директивы по анализу фитосанитарного риска» и другие акты, принятые на основе Международной конвенции по карантину и защите растений 1951 г.

И в области технического регулирования, и в области санитарных и фитосанитарных мер члены ВТО вправе отступать от международных стандартов и вводить на своей территории более строгие требования к товарам, если международные стандарты признаны недостаточно эффективными, например у члена ВТО имеется «научное обоснование» для установления более высокой санитарной или фитосанитарной защиты.

Либерализация мировой торговли товарами в рамках ВТО делает национальные экономики более уязвимыми перед действиями других государств и их товаропроизводителей, направленными на захват зарубежных рынков.

В этой связи в ГАТТ и другие многосторонние соглашения по торговле товарами были включены правила, направленные на **предотвращение искажений конкуренции** между членами ВТО.

В отношении хозяйствующих субъектов данные правила касаются *демпинга* — сбыта экспортером продукции в другом члене ВТО по цене ниже «нормальной стоимости», т. е. цены, по которой аналогичный товар продается на его собственном рынке (ст. VI ГАТТ «Антидемпинговые и компенсационные пошлины» и подготовленное в ходе Уругвайского раунда 1986—1994 гг. Соглашение по его применению, кратко называемое Антидемпинговым соглашением).

Определение демпинга и его размеров (так называемой «демпинговой маржи») — весьма непростая задача, требующая экономического анализа экспортного и импортного рынков, а иногда и рынков других стран (если

¹ Подробнее о гармонизации технического регулирования в ВТО и других интеграционных организациях см. общую часть (§ 6 гл. V).

² Лат. «Продовольственный кодекс».

экспортер не продает товар в своей стране), а также учета динамики валютных курсов между денежными единицами соответствующих стран.

Поэтому антидемпинговые правила ВТО носят очень сложный и детальный характер, а их применение служит одной из наиболее распространенных причин споров, рассматриваемых Органом по разрешению споров ВТО. Вместе взятые, эти правила часто характеризуются как «антидемпинговое право» ВТО, по вопросам которого издаются монографии и учебники, читаются учебные курсы¹.

Еще более широким по своему объему является правовое регулирование ВТО в отношении *субсидий*, т. е. финансовой помощи государств хозяйствующим субъектам, предоставляющей им преимущества на рынке.

Как и в отношении демпинга, единые правила в отношении субсидий закреплены в ГАТТ (вышеупомянутая ст. VI «Антидемпинговые и компенсационные пошлины» и ст. XVI «Субсидии»), а также дополнены специальным соглашением, подготовленным в ходе Уругвайского раунда 1986–1994 гг. (Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам). В отношении финансовой помощи сельскохозяйственному производству соответствующие правила зафиксированы в Соглашении по сельскому хозяйству.

Правила вышеупомянутых соглашений не препятствуют членам ВТО оказывать финансовую поддержку своей промышленности и своему сельскому хозяйству, однако накладывают на нее ряд ограничений, которые призваны минимизировать ее негативное воздействие на условия конкуренции с товаропроизводителями других членов ВТО.

С точки зрения негативного воздействия на условия международной конкуренции субсидии подразделяются в праве ВТО на различные категории, неофициально называемые «корзинами» (красные, желтые и зеленые). При этом некоторые виды субсидий полностью запрещены. К ним относятся экспортные и замещающие субсидии, т. е. те, предоставление которых увязано с результатами экспорта или использованием отечественных товаров вместо импортных.

В отношении сельского хозяйства члены ВТО, кроме того, принимают на себя обязательства по ограничению общего размера финансовой поддержки. Эти обязательства, различные для каждого члена, наряду с обязательствами по сокращению таможенных пошлин включаются в его индивидуальный перечень уступок и обязательств по товарам, прилагаемый к ГАТТ.

В случае демпинга или предоставления одним членом ВТО субсидий, наносящих ущерб отрасли промышленности другого члена (например, уменьшение продаж аналогичных отечественных товаров), последний

¹ См., например: *Шепенко Р. А.* Введение в право ВТО. Курс антидемпингового регулирования. М.: Проспект, 2014.

наделяется правом в одностороннем порядке вводить *меры торговой защиты* — соответственно, антидемпинговые или компенсационные. И те, и другие призваны уравнивать стоимость импортируемых товаров с отечественными и обычно выступают в форме дополнительных пошлин — антидемпинговых или компенсационных.

Антидемпинговые и компенсационные меры могут вводиться членом ВТО только после предварительного расследования и должны соответствовать размеру ущерба, причиняемого демпингом или субсидированным импортом. Детальные правила проведения расследований и определения размера ущерба зафиксированы в вышеупомянутых соглашениях ВТО.

Член ВТО также вправе прибегать к односторонним мерам торговой защиты в случае значительного возрастания импорта определенного товара, не связанного с демпингом и субсидированием, если это причиняет или угрожает причинить серьезный ущерб отечественным товаропроизводителям. Подобные меры официально называются «защитными мерами». Основания и порядок их применения регламентируются отдельной статьей ГАТТ (ст. XIX «Экстренные меры в отношении импорта отдельных продуктов») и дополняющим ее специальным соглашением, подготовленным в ходе Уругвайского раунда 1986–1994 гг. (Соглашение по защитным мерам).

Еще одной разновидностью правил ВТО, направленных на обеспечение справедливой конкуренции на товарных рынках, являются правила в отношении *государственных торговых предприятий* (ст. XVII ГАТТ «Государственные торговые предприятия»). Согласно этим правилам, предприятия, находящиеся в государственной собственности, а равно частные предприятия, которым член ВТО предоставляет специальные привилегии, должны соблюдать рассматриваемые ниже общие принципы недискриминации (режим наибольшего благоприятствования и национальный режим) и в своей деятельности исходить из соображений коммерческого, а не политического или какого-либо иного характера.

4.1.2. Либерализация мировой торговли услугами

Либерализация мировой торговли услугами означает дальнейший шаг в глобальной экономической интеграции, т. к. предполагает устранение препятствий для осуществления предпринимательской или иной экономической деятельности гражданами и юридическими лицами одного члена ВТО на территории других членов организации.

Правовой основой либерализации мировой торговли в этой сфере выступает Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС) 1994 г. Оно распространяет действие на любые виды услуг, в том числе на услуги, связанные с производством товаров за рубежом. Исключением являются услуги, которые оказываются при осуществлении правительственной власти (например, услуги по государственной регистрации прав, деятельности судов, полиции, иных правоохранительных

органов)¹. Из-под действия правил ГАТС также выведено большинство услуг в сфере воздушного транспорта.

Понятие «**торговля услугами**», по сути, означает трансграничное осуществление экономической деятельности. В тексте ГАТС это понятие официально определяется путем указания различных способов предоставления (поставки) услуг между членами ВТО, каждый из которых получил краткое наименование:

1) *трансграничная поставка*: услуга, аналогично товару, поставляется с территории одного члена на территорию другого члена (например, передача телевизионных сигналов в другую страну);

2) *потребление за рубежом*: услуга на территории одного члена предоставляется потребителю услуг другого члена (например, лечение граждан другой страны в отечественных медицинских учреждениях);

3) *коммерческое присутствие*: поставщик услуг одного члена оказывает услугу в другом члене посредством «коммерческого присутствия» на его территории в форме филиала, дочернего предприятия и т. д. (например, через филиал страховой организации или через дочерний банк);

4) *присутствие физических лиц* (иначе — перемещение физических лиц): поставщик услуг одного члена оказывает услугу в другом члене благодаря присутствию физических лиц одного члена на территории другого (например, российское юридическое лицо направляет своих работников — граждан России или других стран для выполнения строительных работ по договору подряда в Финляндии).

На практике различные способы трансграничной поставки услуг (торговли услугами) могут сочетаться друг с другом. Например, если гражданин одной страны, обучаясь в университете другой страны, часть дисциплин изучает в его филиале у себя на родине, другую часть осваивает методом дистанционного обучения, а итоговую аттестацию проходит в стране расположения университета, то торговля услугами осуществляется одновременно первым, вторым и третьим способами. Если поставщик услуг одной страны отправляет для работы в своем филиале за рубежом отечественных граждан, то имеет место сочетание третьего и четвертого способов.

Амбициозные цели в области экономической интеграции, которые преследует ГАТС, сопровождаются очень осторожным подходом в их реализации. ГАТС не требует от членов ВТО открытия своих рынков сразу в отношении всех видов услуг и способов торговли ими.

¹ В отношении услуг, предоставляемых при осуществлении правительственной власти, в ст. I ГАТС «Действие и определение» сделана оговорка о том, что подобные услуги исключаются из сферы его применения лишь в том случае, если они предоставляются на некоммерческой основе и не в конкуренции с другими поставщиками услуг. Соответственно, если государственные учреждения предоставляют услуги, которые также оказывают негосударственные организации, то подобные услуги входят в сферу применения ГАТС и предусмотренных в нем правил либерализации.

Каждый член ВТО обязуется открыть свой рынок услуг только в **отдельных секторах**, который он согласился включить в свой «перечень специфических обязательств по услугам», прилагаемый к ГАТС. Таким образом, подход ГАТС к либерализации мировой торговли услугами носит не только секторный, но и индивидуальный характер. Соответственно, как и в случае сокращения таможенных пошлин на товары, разные члены ВТО открывают свои рынки услуг в разной степени¹.

При этом член ВТО не обязан открывать свой рынок услуг сразу для всего сектора целиком (например, для сектора транспортных услуг). Он может делать это только для отдельных подсекторов конкретного сектора (например, автомобильная перевозка) или отдельных видов услуг в рамках подсектора (например, автомобильная перевозка грузов)².

То же самое относится к различным способам торговли услугами. Открывая отечественный рынок услуг в определенном секторе (подсекторе), член ВТО указывает в своем перечне, для каких из четырех способов он принимает специфические обязательства: для всех или только для некоторых из них. На практике обязательства чаще принимаются в отношении первого и второго способов, реже — для третьего и четвертого³.

При осуществлении правового регулирования либерализации мировой торговли услугами ГАТС **использует правовые механизмы, установленные для правового регулирования либерализации мировой торговли товарами**. Например, аналогично ГАТТ и другим многосторонним соглашениям по торговле товарами в ГАТС установлен запрет ограничений на *международные платежи и переводы*, связанные с оплатой услуг (ст. XI «Платежи и переводы»)⁴. Также аналогично правилам ГАТТ в отношении государственных торговых предприятий ГАТС устанавли-

¹ Напомним, что максимально допустимые уровни таможенных пошлин членов ВТО, включенные в их перечни уступок и обязательств по товарам называются «связанными» (или «консолированными») ставками. Аналогичным образом сектора услуг, включенные в перечни специфических обязательств по услугам, рассматриваются как «связанные» (или «консолированные»). В отношении услуг, для которых член ВТО отказался принимать специфические обязательства, в его перечне указывается «не связано» («не консолидировано»), что в смысловом переводе означает «обязательства не принимаются».

² Для классификации услуг на сектора и подсектора ВТО использует классификатор, разработанный Секретариатом ВТО на основе «центрального классификатора продуктов» ООН.

³ В отношении допуска иностранных физических лиц в специальном приложении к ГАТС (Приложение о перемещении физических лиц, предоставляющих услуги, подпадающие под действие Соглашения) также оговаривается, что ГАТС не применяется к мерам членов ВТО, которые касаются доступа к их рынку труда, а равно мер по вопросам их гражданства, проживания или занятости на их территории на посторонней основе.

⁴ Речь идет только об услугах, в отношении которых член ВТО принял специфические обязательства по открытию рынка.

ливаает требования к *монополиям и эксклюзивным поставщикам услуг*, с тем чтобы они не нарушали обязательств члена ВТО по либерализации и не злоупотребляли своим монополистическим положением (ст. VIII «Монополии и эксклюзивные поставщики услуг»).

В то же время ряд важных правовых механизмов ВТО, применяемых к товарообороту, в сфере услуг лишь намечается или вовсе не получил закрепления. Например, в контексте **предотвращения искажений конкуренции** между членами ВТО в ГАТС отсутствуют положения о *демпинге* со стороны иностранных поставщиков услуг и, соответственно, о возможности применения к ним антидемпинговых мер (демпинг в праве ВТО — это исключительно товарный демпинг).

В отношении *субсидий* поставщикам услуг, которые могут ставить их в более выгодное положение, по сравнению с конкурентами из других стран, в ГАТС лишь отмечается, что «в некоторых обстоятельствах субсидии могут оказывать искажающее воздействие на торговлю услугами» (ст. XV ГАТС «Субсидии»). Член ВТО, поставщикам услуг которого в результате такой практики наносится ущерб, может инициировать консультации с субсидирующим членом, но, в отличие от товарного рынка, не имеет права принятия по отношению к нему компенсационных мер.

По аналогии с международными соглашениями по торговле товарами в ГАТС также предусмотрено принятие мер, направленных на **гармонизацию законодательства членов ВТО** об услугах. С этой целью наблюдательному органу ВТО за применением ГАТС — Совету по торговле услугами — поручено разрабатывать единообразные требования (в дословном переводе — «дисциплины»), касающиеся предписаний и процедур в области квалификаций поставщиков услуг, технических стандартов и лицензирования. Подобные требования пока удалось разработать только в отношении бухгалтерских услуг¹. Они носят очень абстрактный характер² и получают в полной мере обязательную силу только после включения в ГАТС или другие, дополняющие его соглашения ВТО по торговле услугами, которые пока не приняты.

¹ «Дисциплины в отношении внутреннего регулирования в секторе бухгалтерских услуг» (утверждены Советом по торговле услугами 14 декабря 1998 г.).

² Например, в отношении получения лицензий на осуществление соответствующей деятельности документ предусматривает: «Процедуры лицензирования (т. е. процедуры, необходимые для подачи и рассмотрения заявок о получении разрешения на осуществление деятельности) будут устанавливаться заранее, предоставляться в распоряжение общественности, и они не будут сами по себе являться ограничением на поставку услуги. Процедуры подачи заявок и требования, относящиеся к ним в области документации, не будут являться более строгими, чем это необходимо с целью удостовериться, что заявители удовлетворяют требованиям в области квалификаций и лицензий. Например, компетентные органы власти не будут требовать больше документов, чем строго необходимо в целях выдачи лицензий, и не будут устанавливать неразумные требования в отношении порядка подачи документов...»

В целом можно сделать вывод, что правовое регулирование либерализации мировой торговли услугами в рамках ВТО сегодня находится на этапе становления. Рынки услуг членов ВТО открыты друг другу в меньшей степени, чем их рынки товаров. С учетом этого обстоятельства члены ВТО в специальной части ГАТС (часть IV «Постепенная либерализация») обязались периодически проводить переговоры «с целью постепенно повысить уровень либерализации». Такие переговоры в настоящее время проводятся в рамках Дохийского раунда.

4.1.3. Защита прав интеллектуальной собственности в мировой торговле

В современной экономике важную, если не определяющую роль играет использование результатов творческой, интеллектуальной деятельности человека. Результаты этой деятельности — литературные произведения, изобретения, промышленные образцы и др. — широко используются в производстве товаров и оказании услуг.

В целях поддержки и стимулирования интеллектуальной деятельности государство предоставляет ее субъектам (авторам, изобретателям и т. п.) правовую охрану — имущественные и неимущественные права, в том числе на получение вознаграждения за использование их интеллектуального продукта в производстве товаров и услуг. К этим правам — правам интеллектуальной собственности, или интеллектуальным правам (термин российского законодательства), приравниваются права на средства индивидуализации хозяйствующих субъектов и их продукции, например право на товарный знак.

Права интеллектуальной собственности закрепляются и охраняются прежде всего в соответствии с законодательством каждого государства, распространяющим действие на его территорию (в России — раздел VII Гражданского кодекса «Права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации»).

Признание и защита прав интеллектуальной собственности на территории разных стран обеспечиваются в соответствии с международными договорами в этой сфере, прежде всего универсальными конвенциями, разрабатываемыми и применяемыми под эгидой специализированного учреждения ООН — Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС).

В развитие конвенций ВОИС члены ВТО решили предпринять дополнительные меры, призванные защитить права интеллектуальной собственности в контексте мировой торговли товарами и услугами. Источником соответствующих норм стало отдельное многостороннее торговое соглашение, подготовленное в ходе Уругвайского раунда 1986–1994 гг. и приложенное к учредительному договору ВТО, — Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС).

Наряду с объективными причинами подготовки ТРИПС в основе этого соглашения лежат интересы крупных транснациональных корпо-

раций из США, ЕС и других развитых стран, которые являются обладателями большинства патентов на промышленные товары. Как указывали ученые-юристы из самих этих государств: «Ввиду интенсификации мировой торговли для крупных стран-экспортеров, таких как Япония и Соединенные Штаты Америки, существенное значение приобрела защита их продукции от подделок, которая представляет собой упущенную выгоду на уровне экспорта лицензий и патентуемой продукции»¹.

По мнению критиков ТРИПС, данное соглашение «ничего общего не имеет с управлением мировой торговлей и в конечном счете приводит к перемещению богатства из бедных стран в богатые страны»². Особенно «разрушительное воздействие» ТРИПС оказал на способность развивающихся и наименее развитых стран планеты бороться с эпидемиями тяжелых заболеваний, таких как СПИД, малярия или туберкулез. Правительства данных стран часто не в состоянии приобрести по разумным ценам необходимые лекарственные препараты, рецепты и методы производства которых ранее были запатентованы транснациональными корпорациями³. Чтобы несколько сгладить негативные последствия ТРИПС для развивающихся и наименее развитых стран, протоколом от 6 декабря 2005 г. в него были внесены поправки, призванные облегчить поставку в эти страны необходимых лекарств.

С точки зрения содержания большинства положений ТРИПС, оно представляет собой инструмент **гармонизации законодательств членом ВТО об охране интеллектуальной собственности**.

Гармонизация охватывает большую часть, хотя и не все виды прав интеллектуальной собственности, предусмотренных в национальном законодательстве и ранее заключенных международных договорах.

В качестве «*секторов интеллектуальной собственности*» (термин ТРИПС), подлежащих охране всеми членами ВТО, выступают⁴:

- авторское право и смежные права — права артистов-исполнителей, производителей фонограмм и организаций телерадиовещания;
- фабричные или торговые знаки (товарные знаки и знаки обслуживания);
- географические указания (наименования места происхождения товара);

¹ См.: *Moulinier I.* OMC et individu // L'Organisation mondiale du commerce et les sujets de droit. Colloque de Nice 24 et 25 juin 2009. *Sous la direction de T. Garcia et V. Tomkiewicz.* Bruxelles: Bruylant, 2011. P. 286.

² См.: *Bhagwati J.* Eloge du libre-échange. Paris: Editions d'Organisation, 2005. P. 77.

³ См.: *Moulinier I.* Op. cit. P. 287.

⁴ Наименования секторов интеллектуальной собственности в ТРИПС не вполне совпадают с обозначением прав интеллектуальной собственности (интеллектуальных прав) в российском законодательстве. В приводимом ниже перечне в скобках, при необходимости, указывается корреспондирующий термин ГК РФ.

- промышленные образцы;
- патенты (на изобретение);
- схемы конфигурации (топологии) интегральных микросхем;
- защита не подлежащих обнародованию сведений (секретов производства — ноу-хау).

Помимо секторальных правил для отдельных видов прав интеллектуальной собственности (часть II ТРИПС «Нормы, касающиеся существования, действия и осуществления прав интеллектуальной собственности»), данное Соглашение закрепляет нормы *горизонтального действия*, относящиеся к правовому режиму интеллектуальной собственности в целом. Они предусматривают прежде всего обязанность членом ВТО обеспечивать защиту нарушенных прав интеллектуальной собственности посредством гражданских, административных, таможенных, уголовных процедур и мер (часть III ТРИПС «Средства обеспечения соблюдения прав интеллектуальной собственности»).

Также предусматривается контроль членом ВТО за злоупотреблениями со стороны правообладателей при заключении последними лицензионных соглашений, например путем навязывания лицензиату (покупателю лицензии) вместо необходимой ему одной целого пакета лицензий (отдел 8 части II ТРИПС «Контроль антиконкурентной практики в договорных лицензиях»).

Наконец, ТРИПС разрешает членам ВТО по собственному усмотрению вводить процедуры и формальности в качестве предварительного условия для приобретения прав интеллектуальной собственности (кроме авторского права, смежных прав и секретов производства) — например, процедуры выдачи свидетельства на товарный знак или патента на изобретение (часть IV «Приобретение и сохранение прав интеллектуальной собственности и относящиеся к ним процедуры между сторонами»).

В целях гармонизации законодательства членом ВТО об охране интеллектуальной собственности ТРИПС использует два метода, действующие совместно.

Первый метод принято называть методом **инкорпорации универсальных конвенций по интеллектуальной собственности**, т. е. их включения в правовую систему ВТО¹.

Подобная инкорпорация осуществляется путем отсылки ТРИПС к важнейшим конвенциям ВОИС, в результате чего обязательства из этих конвенций становятся обязательствами из права ВТО, а их нарушение рассматривается в качестве нарушения права ВТО.

¹ См.: *Luff D.* Le droit de l'Organisation mondiale du commerce. Analyse critique. Bruxelles: Bruylant, 2004. P. 687–688; *Balmond L.* Les sources du droit de l'Organisation mondiale du commerce // Les sources et les norms dans le droit de l'OMC. Colloque de Nice 24–25 juin 2010. Sous la direction de V. Tomkiewicz, T. Garciaet D. Pavot. Paris: Editions A. Pedone, 2012. P. 20.

Речь идет о таких конвенциях, как:

- Парижская конвенция 1967 г. — Парижская конвенция по охране промышленной собственности 1883 г. в редакции Стокгольмского акта 1967 г.;
- Бернская конвенция 1971 г. — Бернская конвенция об охране литературных и художественных произведений 1886 г. в редакции Парижского акта 1971 г.;
- Римская конвенция 1961 г. — Международная конвенция по защите исполнителей, производителей фонограмм и организаций телерадиовещания;
- Договор об интеллектуальной собственности в отношении интегральных микросхем 1989 г.

Например, согласно ст. 10 ТРИПС, компьютерные программы во всех членах ВТО должны охраняться «в качестве литературных произведений согласно Бернской конвенции 1971 г.», а согласно ст. 35 ТРИПС, топологиям интегральных микросхем должна предоставляться защита «в соответствии со статьями 2–7 (за исключением пункта 3 статьи 6), статьей 12 и пунктом 16 Договора об интеллектуальной собственности в отношении интегральных микросхем».

Вторым методом гармонизации является установление **новых гармонизирующих правил** охраны интеллектуальной собственности, которые закрепляются непосредственно в ТРИПС.

Так, в отношении патентов на изобретения предусмотрено, что они могут выдаваться в отношении любого изобретенного продукта или способа в любых технологических сферах (с учетом разрешенных ТРИПС исключений, например в отношении биотехнологий) при условии, что патентуемый объект является новым, выступает результатом изобретательной деятельности и способен к промышленному применению. Срок действия патентов на изобретение во всех членах ВТО должен составлять не менее 20 лет, а любое решение об их досрочном прекращении или отмене должно допускать обжалование в судебном порядке.

В обоих случаях предусмотренная в ТРИПС гармонизация законодательств членом ВТО об интеллектуальной собственности носит **минимальный характер**. Это означает, что любой член ВТО может устанавливать на своей территории «более широкую защиту» прав интеллектуальной собственности, «чем предписывает настоящее Соглашение, при условии что такая защита не противоречит положениям данного Соглашения» (ст. 1 ТРИПС).

4.1.4. Либерализация рынков правительственных закупок

Правительственные закупки в значении права ВТО представляют собой договоры (контракты), посредством которых члены ВТО в лице своих уполномоченных органов власти приобретают товары и услуги за счет бюджетных или внебюджетных средств.

В каждом члене ВТО существует свой собственный рынок правительственных закупок, который функционирует на основании его внутренних правил. Эти правила обычно ставят в преимущественное положение местных (национальных) хозяйствующих субъектов, т. е. при прочих равных национальные органы власти должны предоставлять право на заключение контракта и получение соответствующего финансирования национальным поставщикам товаров и услуг, а не их иностранным конкурентам.

Такая дискриминационная практика изначально была легализована многосторонними соглашениями ВТО по либерализации мировой торговли товарами и услугами. В соответствии с Генеральным соглашением по тарифам и торговле предусмотренный им национальный режим, приравнивающий иностранные товары к отечественным, не распространяется на правила, которые регулируют приобретение правительственными органами продуктов для нужд публичных властей (п. 8а ст. III ГАТТ «Национальный режим в области внутреннего налогообложения и регулирования»). Аналогичное исключение для правительственных закупок услуг предусмотрено в тексте Генерального соглашения по торговле услугами (ст. XIII ГАТС «Правительственные закупки»).

Часть членов ВТО тем не менее решила отказаться от этих исключений — открыть для поставщиков товаров и услуг друг друга свои рынки правительственных закупок, т. е. провести их либерализацию на взаимной основе. Результатом стало появление в правовой системе ВТО Соглашения по правительственным закупкам. Поскольку сторонами этого Соглашения выступают не все члены ВТО, оно получило в ее правовой системе статус многостороннего соглашения с ограниченным числом участников.

Лейтмотивом Соглашения является введение **национального режима и режима наибольшего благоприятствования** в сфере правительственных закупок (ст. III «Национальный режим и недискриминация»).

Это означает, что каждая сторона Соглашения должна обеспечивать товарам, услугам и их поставщикам из других сторон доступ к участию в процедурах по заключению контрактов правительственных закупок на таких же условиях, как и своим собственным товарам, услугам, поставщикам (национальный режим), а также без дискриминации в зависимости от страны происхождения (режим наибольшего благоприятствования)¹.

Члены ВТО, участвующие в Соглашении по правительственным закупкам, тем самым взаимно устраняют барьеры для доступа хозяй-

¹ Подробнее о национальном режиме и режиме наибольшего благоприятствования как общих принципах права ВТО см. ниже (п. 4.2).

ствующих субъектов друг друга к своим рынкам правительственных закупок. Однако делается это не в полной мере.

Как и в случае сокращения таможенных пошлин на товары или открытия национальных рынков услуг, члены ВТО взаимно открывают друг другу не все виды своих правительственных закупок, а лишь те, которые предусмотрены в их *индивидуальных перечнях*, которые прилагаются к Соглашению и имеют различное содержание для разных его сторон.

Соглашение по правительственным закупкам содержит также положения, направленные на **гармонизацию законодательства** участвующих в нем членов ВТО по вопросам заключения контрактов о закупках. Эти положения касаются, например, порядка установления государственными или муниципальными заказчиками технических спецификаций для закупаемых товаров или услуг, квалификационных требований к поставщикам, предоставляемой ими документации, определения победителей конкурсов.

Сюда же относятся положения, касающиеся различных типов процедур, ведущих к заключению контрактов о закупках. По общему правилу контракты должны заключаться по итогам конкурентных (конкурсных) процедур — *открытых* или *селективных*. Заявку на участие, во-первых, могут подавать все потенциальные поставщики, во-вторых — поставщики, которые отвечают предварительно установленным квалификационным требованиям. Лишь в исключительных случаях, предусмотренных в Соглашении (например, в случае экстренной необходимости), государственные или муниципальные заказчики могут использовать *ограниченные* процедуры, т. е. процедуры, в которых они индивидуально обращаются к конкретным поставщикам.

В целях дальнейшего развития либерализации рынков правительственных закупок в 2012 г. был произведен **пересмотр Соглашения по правительственным закупкам** и принята его новая редакция. Соглашение по правительственным закупкам в новой редакции предусматривает более широкую сферу применения (более широкий спектр контрактов закупок, в которых участвующие члены ВТО проводят взаимную либерализацию), а также более четкие и подробные правила гармонизации. Новая редакция Соглашения вступила в силу в 2014 г.

К началу 2016 г. в Соглашении по правительственным закупкам участвовали 45 членов ВТО — преимущественно страны Европы (Европейский союз и его 28 государств-членов, Исландия, Лихтенштейн, Норвегия, Черногория, Швейцария), Северной Америки (Канада, США). К Соглашению в старой и новой редакциях также присоединился ряд стран Азии и Океании (Израиль, Сингапур, Новая Зеландия, Южная Корея, Япония, а также Гонконг и Тайвань), а из республик бывшего СССР — Армения, в дальнейшем Украина.

При вступлении в ВТО Россия отказалась стать участником Соглашения по правительственным закупкам, но обязалась рассмотреть вопрос о возможности присоединения к нему в будущем (сроки не установлены)¹.

4.2. Общие принципы права Всемирной торговой организации

Наряду с правилами в отношении отдельных сфер либерализации и регулирования мировой торговли в праве ВТО имеются нормы, которые одинаковым или сходным образом действуют во всех сферах регулирования этой правовой системы. Данные нормы имеют основополагающий характер для права ВТО и могут рассматриваться в качестве его общих принципов².

Общими принципами права ВТО выступают:

с одной стороны, режим наибольшего благоприятствования и национальный режим, которые вместе обозначаются как «общие принципы недискриминации»³;

с другой стороны, принцип прозрачности (транспарентности).

4.2.1. Режим наибольшего благоприятствования

Режим наибольшего благоприятствования (полное официальное наименование — режим наиболее благоприятствуемой нации) является правовой категорией, которая первоначально использовалась в двусторонних торговых соглашениях. В рамках такого режима каждая из сторон обязывалась предоставлять другой стороне условия во взаимной торговле не менее выгодные, чем предоставляет любому другому (третьему) государству.

В праве ВТО режим наибольшего благоприятствования превратился в многосторонний принцип и поставлен на службу задачам глобальной экономической интеграции. Он требует, чтобы каждый член ВТО при устранении или сокращении торговых барьеров, предоставлении иных льгот и преимуществ делал это **в одинаковой степени для остальных членов ВТО** (недискриминация). При этом **нечлены ВТО не могут ставиться в более выгодные условия**, чем партнеры по Всемирной торговой

¹ Принципы и правила Соглашения ВТО по правительственным закупкам были использованы при формировании Евразийского экономического союза, в рамках которого наша страна производит взаимную либерализацию рынков государственных и муниципальных закупок с другими государствами — членами этой региональной интеграционной организации (см. ниже).

² Понятие общих принципов в праве ВТО имеет теоретический характер. В источниках права ВТО общие принципы этой правовой системы официально не выделяются, а само слово «принцип» используется достаточно редко.

³ Например, согласно ст. XVII ГАТТ «Государственные торговые предприятия», члены ВТО должны обеспечивать, чтобы их государственные торговые предприятия осуществляли закупки и продажи, исходя из «общих принципов недискриминации, предписанных настоящим Соглашением».

организации, а если их товарам, услугам, лицам предоставляются дополнительные льготы, то подобные льготы должны быть немедленно распространены на партнеров по ВТО (наибольшее благоприятствование в собственном смысле слова).

Например, в силу принципа (режима) наибольшего благоприятствования член ВТО должен применять одинаковые ставки таможенных пошлин или технические требования к одинаковым видам товаров, ввозимых из других членов ВТО, не может ставить их поставщиков услуг или субъектов прав интеллектуальной собственности в разные условия в зависимости от страны происхождения и т. д.

Режим наибольшего благоприятствования является принципом, имеющим силу *во всех сферах экономической интеграции, регулируемых правом ВТО*. Он считается наиболее фундаментальным, системообразующим принципом этого права и поэтому закрепляется в первых статьях многосторонних торговых соглашений ВТО (ст. I ГАТТ «Общий режим наиболее благоприятствуемой нации», ст. II ГАТС «Режим наиболее благоприятствуемой нации», ст. IV ТРИПС «Режим наиболее благоприятствуемой нации»)¹.

Режим наибольшего благоприятствования действует и в сфере либерализации правительственных закупок с оговоркой о том, что регулирующее эту сферу Соглашение по правительственным закупкам является многосторонним соглашением с ограниченным числом участников, т. е. связывает не всех членов ВТО (см. выше).

4.2.2. Национальный режим

Национальный режим является высшим проявлением недискриминации в сфере международных отношений, поскольку в его рамках государство **приравнивает иностранные лица и продукты к своим собственным (национальным)**.

Как общий принцип глобальной экономической интеграции национальный режим получил более осторожное закрепление в праве ВТО, по сравнению с рассмотренным выше режимом наибольшего благоприятствования.

В сфере либерализации мировой торговли *товарами* национальный режим первоначально относился к двум аспектам товарооборота (ст. III ГАТТ «Национальный режим в области внутреннего налогообложения и внутреннего регулирования»):

- одинаковое внутреннее налогообложение для отечественной и импортной продукции, например при взимании налога на добавленную стоимость;

¹ Как и другие положения права ВТО, принцип (режим) наибольшего благоприятствования закрепляется в достаточно сложных, громоздких формулировках. Примеры (цитаты из упомянутых статей) см. в общей части (см. § 2 гл. V).

- одинаковые требования к отечественной и импортной продукции, касающиеся ее продажи, представления на продажу, покупки, перевозки, распространения и использования на внутреннем рынке (это относится в том числе к техническим регламентам, санитарным и фитосанитарным требованиям).

По итогам Уругвайского раунда 1986–1994 гг. национальный режим в сфере либерализации мировой торговли товарами был также распространен на «инвестиционные меры, связанные с торговлей», т. е. законы и другие правовые акты членов ВТО, которые регулируют закупки и использование сырья, оборудования или иной продукции хозяйствующими субъектами (предприятиями), действующими на их территории¹.

В соответствии с подготовленным в ходе Уругвайского раунда Соглашением по инвестиционным мерам, связанным с торговлей, члены ВТО не должны препятствовать закупкам своими предприятиями импортных товаров, в том числе требовать от предприятий, чтобы они приобретали для собственных нужд исключительно или преимущественно местную продукцию.

В сфере либерализации мировой торговли *услугами* национальный режим применяется лишь в тех секторах, которые члены ВТО согласились открыть для иностранных поставщиков (напомним, что члены ВТО открывают свои рынки услуг в разных масштабах — каждый в соответствии со своим собственным «перечнем специфических обязательств по услугам»).

Открывая свой рынок услуг в определенном секторе, член ВТО одновременно обязуется предоставить в этом секторе услугам и поставщикам услуг из других членов ВТО «режим, не менее благоприятный, чем тот, который он предоставляет своим собственным аналогичным услугам и своим собственным поставщикам аналогичных услуг» (ст. XVII ГАТС «Национальный режим»).

При этом члены ВТО имеют право открывать свой рынок услуг в конкретном секторе, но отказываться предоставлять в этом секторе равные условия иностранным услугам и поставщикам, по сравнению с отечественными (соответствующие исключения из национального режима указываются в перечнях специфических обязательств по услугам).

Национальный режим также является общим правилом, исходя из которого должна осуществляться *защита прав интеллектуальной собственности в мировой торговле*: «Каждый член будет предоставлять гражданам других членов режим, не менее благоприятный, чем тот, который он предоставляет своим собственным гражданам в отношении

¹ Напомним, что вопросы денежной экономики, включая инвестиции в ценные бумаги и иные финансовые инструменты, в настоящее время не охватываются действием права ВТО.

защиты интеллектуальной собственности» (ст. III ТРИПС «Национальный режим»)¹.

В области либерализации рынков *правительственных закупок* национальный режим действует только в отношении между членами ВТО, участвующими в Соглашении по правительственным закупкам, и только в отношении видов закупок, включенных в индивидуальные перечни членов, прилагаемые к этому Соглашению (см. выше).

4.2.3. Прозрачность (транспарентность)

Создание эффективной конкурентной среды на либерализованном глобальном рынке товаров и услуг предполагает взаимную осведомленность членов ВТО (а также экспортеров, импортеров, других хозяйствующих субъектов) о правовом регулировании торговли на территориях друг друга, т. е. об их внутреннем законодательстве по вопросам предпринимательского, таможенного, налогового права, права интеллектуальной собственности и т. д.

Средством решения этой задачи служит еще один общий принцип права ВТО — принцип прозрачности или, что то же самое, транспарентности². Как и принципы, рассмотренные выше, принцип прозрачности впервые получил юридическое закрепление в сфере либерализации мировой торговли *товарами* (ст. X ГАТТ «Опубликование и применение нормативных актов, относящихся к торговле»)³. Впоследствии принцип прозрачности был распространен на остальные сферы регулирования права ВТО — торговлю *услугами* (ст. III ГАТС «Прозрачность»), торговые аспекты прав *интеллектуальной собственности* (ст. 63 ТРИПС «Прозрачность»), а также *правительственные закупки* (ст. XVII «Прозрачность» Соглашения по упрощению торговли в редакции 1994 г., ст. XVI «Прозрачность сведений, относящихся к закупкам» Соглашения по упрощению торговли в ред. 2012 г.).

Принцип прозрачности возлагает на членов ВТО обязательство обеспечивать **открытость (гласность) законов и других правовых актов в области регулирования внутренней и внешней торговли — прежде всего посредством их опубликования для всеобщего ознакомления, а в ряде случаев и путем направления их на экспертизу органам ВТО.**

¹ В значении ТРИПС понятие «граждане» охватывает не только физических, но и юридических лиц членов ВТО.

² Термины «прозрачность» и «транспарентность» являются синонимами. Первый — слово русского языка, второй — неологизм, заимствованный из западноевропейских языков и имеющий тот же самый смысл (например, англ. *transparency*; франц. *transparence*).

³ Напомним, что в области товарооборота прозрачность одновременно рассматривается как составная часть мер по упрощению торговли, т. е. по упрощению, ускорению и удешевлению процедур, связанных с перемещением товаров через таможенные границы.

Так, согласно ст. X ГАТТ, каждый член ВТО должен в кратчайшие сроки публиковать все свои законы и другие нормативные акты, а также вступившие в силу судебные и административные решения общего применения, которыми устанавливаются (регулируются) классификация или оценка продукции в таможенных целях, ставки таможенных пошлин, налоги и сборы с товаров, предписания, ограничения или запреты в отношении импорта, экспорта или связанных с ними международных платежей. То же самое относится к публикации нормативных актов, касающихся продажи, распространения, транспортировки, страхования, хранения, инспектирования, выставления на продажу, переработки, смешивания или любого другого использования товаров. Публиковаться должны и международные соглашения, заключенные членом ВТО с другими странами по вопросам международной торговой политики.

Аналогичным образом, согласно ст. III ГАТС, члены ВТО обязаны в кратчайшие сроки и, кроме случаев особой срочности, до момента вступления в силу публиковать любые меры общего применения, которые затрагивают функционирование данного Соглашения, т. е. мировую торговлю услугами.

Согласно той же статье, каждый член не реже одного раза в год должен информировать наблюдательный орган ВТО в сфере торговли услугами — Совет по торговле услугами — о своих новых нормативных актах, которые могут оказать существенное влияние на выполнение его обязательств по либерализации торговли услугами. Каждый член также обязан в кратчайшие сроки отвечать на запросы о содержании своего законодательства и своих международных договоров, исходящие от других членов ВТО.

Сходные обязанности предусмотрены правом ВТО в отношении законодательства об интеллектуальной собственности, о правительственных закупках (для членов, участвующих в Соглашении по правительственным закупкам), а также в отношении тех аспектов либерализации мировой торговли товарами, которые регулируются специальными соглашениями, дополняющими ГАТТ (например, ст. 8 «Прозрачность» Соглашения по инвестиционным мерам, связанным с торговлей, или ст. 12 «Сообщение для общественности и разъяснение выводов» Антидемпингового соглашения).

В некоторых случаях принцип прозрачности предусматривает дополнительные обязательства в части информирования других членов ВТО и хозяйствующих субъектов.

Например, в том, что касается технических требований к товарам, каждый член ВТО должен создать *специальный информационный центр*, который призван отвечать на запросы сведений и документов, поступающие от других членов ВТО или иных заинтересованных лиц (ст. 10 «Сведения о технических регламентах, стандартах и процедурах оценки соответствия» Соглашения по техническим барьерам торговле). Такой же информационный центр должен существовать в отношении санитар-

ных и фитосанитарных мер (приложение В «Прозрачность санитарного и фитосанитарного регулирования» к Соглашению по применению санитарных и фитосанитарных мер).

Последнее по времени подписания многостороннее торговое соглашение ВТО, направленное на либерализацию мировой торговли товарами, — Соглашение по упрощению торговли 2014 г. — предусматривает также *возможность хозяйствующих субъектов и других заинтересованных сторон высказывать замечания в отношении проектов новых нормативных актов* членов ВТО по таможенным вопросам (ст. 2 «Возможность представлять замечания, сведения до вступления в силу и консультации»). Члены ВТО, соответственно, обязаны предоставлять заинтересованным сторонам такую возможность при условии, что это на практике осуществимо и не противоречит их внутреннему правопорядку.

4.3. Исключения из принципов и правил Всемирной торговой организации

Характерной особенностью права Всемирной торговой организации, осложняющей его претворение в жизнь и во многом снижающей эффективность глобальной экономической интеграции, является наличие значительного числа изъятий (исключений), которые затрагивают практически все принципы и правила этой правовой системы.

В зависимости от **способа юридического закрепления** исключения из права ВТО могут быть явными (прямыми) и скрытыми (завуалированными).

Явные исключения — это исключения де-юре, т. е. те, которые прямо закрепляются в подобном качестве в источниках права ВТО. Такова, например, ст. XII ГАТТ «Ограничения, предназначенные для защиты равновесия платежного баланса», согласно которой, «несмотря на положения пункта первого статьи XI» (ст. XI ГАТТ «Общее устранение количественных ограничений»), член ВТО вправе ограничивать объем или стоимость импортируемых товаров, если это необходимо для «защиты его внешнего финансового положения или равновесия его платежного баланса».

Скрытые исключения — те, которые официально не квалифицируются в качестве исключений, но на деле являются таковыми (исключения де-факто). Примером скрытых исключений может служить ст. XXVIII ГАТТ «Изменение перечней». Данная статья дает право члену ВТО отказать от связывания (замораживания) ставок импортных таможенных пошлин по любым видам товаров, т. е. повысить их сверх уровня, зафиксированного в его перечне уступок и обязательств по товарам.

Чтобы сделать это, заинтересованный член должен договориться со своими ведущими торговыми партнерами и предложить им компенсацию в виде снижения ставок пошлин на какие-либо другие интересующие их виды товаров. Однако если договоренность не достигнута, то

заинтересованный член ВТО все равно вправе поднять ставки своих пошлин в одностороннем порядке. Его ведущие торговые партнеры в качестве ответной меры также могут поднять свои ставки таможенных пошлин на какие-либо другие товары, причем эта мера распространяется на аналогичные товары из всех членов ВТО, т. е. влечет всеобщее повышение тарифных барьеров.

Разновидностью скрытых исключений также являются разрешенные правом ВТО меры торговой защиты — антидемпинговые, компенсационные и особенно так называемые «защитные меры», посредством которых любой член ВТО может вводить дополнительные пошлины и количественные ограничения на импорт зарубежных товаров в интересах защиты конкурентных позиций отечественных товаропроизводителей (см. выше).

В зависимости от **сферы действия** исключения в праве ВТО могут иметь специальный или общий характер.

Исключения *специального* характера касаются отдельных принципов и правил этой правовой системы. Сюда относятся как указанные выше исключения, так и многие другие, например предусмотренное в ст. IV ГАТТ «Специальные положения в отношении кинематографических фильмов» право членов ВТО вводить минимальные квоты для демонстрации на экранах отечественной кинопродукции и, соответственно, ограничивать время показа иностранных фильмов (в отступление от ст. III «Национальный режим в области внутреннего налогообложения и внутреннего регулирования»).

Исключения *общего* характера затрагивают большинство или сразу все принципы и правила ВТО, вместе взятые. К ним относятся прежде всего «общие исключения» в значении одноименных статей генеральных соглашений по тарифам и торговле и по торговле услугами (ст. XX ГАТТ «Общие исключения»; ст. XIV ГАТС «Общие исключения»).

Общие исключения дают право каждому члену ВТО вводить запреты и ограничения для защиты национальных интересов, как правило, не имеющих торгово-экономического характера: в целях защиты общественной морали, здоровья и жизни людей и животных или сохранения растений; в целях сохранения невозобновляемых природных ресурсов; с целью обеспечить соблюдение местного законодательства; ограничения, относящиеся к импорту или экспорту золота и серебра; ограничения для защиты национальных сокровищ, имеющих художественную, историческую или археологическую ценность, и некоторые другие.

При использовании общих исключений член ВТО должен воздерживаться от «произвольной или неоправданной дискриминации» между другими членами ВТО, т. е. применять их в одинаковой степени к своим торговым партнерам, а также не превращать их в «замаскированное ограничение международной торговли», т. е. в инструмент экономической поддержки отечественных товаропроизводителей и поставщиков услуг.

К общим исключениям примыкают «исключения по соображениям безопасности», охватывающие и сферу охраны прав интеллектуальной собственности в мировой торговле (ст. XXI ГАТТ «Исключения по соображениям безопасности»; ст. XIV^{bis} ГАТС «Исключения по соображениям безопасности»; ст. 73 ТРИПС «Исключения по соображениям безопасности»).

Подобные исключения позволяют членам ВТО ради «защиты существенных интересов своей безопасности» отказываться от разглашения любых сведений (например, содержащих государственную тайну), принимать любые меры, относящиеся к производству вооружения и торговле им, иные необходимые меры в период войны или серьезной международной напряженности, а также во исполнение своих обязательств на основании Устава ООН в целях поддержания мира и международной безопасности.

В отличие от общих исключений, использование исключений по соображениям безопасности не подчинено каким-либо дополнительным условиям. Член ВТО самостоятельно определяет конкретные условия, порядок и масштабы использования подобных исключений. Например, в области военной промышленности, а равно в период войны или серьезной международной напряженности член ВТО может принимать для защиты существенных интересов своей безопасности «любые меры, которые он посчитает необходимыми».

Исключением общего характера, наиболее широким по сфере применения и одновременно самым сложным по порядку использования, является оговорка об «исключительных обстоятельствах», которая содержится непосредственно в Марракешском соглашении (в основной части Соглашения об учреждении ВТО).

В соответствии с его п. 4 ст. IX «Принятие решений» Министерская конференция или, в промежутках между ее сессиями, Генеральный совет ВТО по ходатайству заинтересованного члена ВТО вправе предоставить изъятие, освобождающее последнего от соблюдения любого обязательства, вытекающего из членства в ВТО.

Для принятия подобного решения необходима поддержка со стороны трех четвертей от общего числа членов ВТО, причем решение может приниматься только при наличии «исключительных обстоятельств», перечня которых Соглашение об учреждении ВТО не определяет.

С точки зрения **круга бенефициаров**, указанные выше и большинство других исключений в праве ВТО являются исключениями, доступными для всех членов этой организации. В то же время в праве ВТО присутствуют и исключения в пользу ее отдельных членов или групп членов.

Важнейшим из них является так называемый «специальный и дифференцированный режим» в пользу развивающихся и наименее развитых стран планеты, состоящих в ВТО. В рамках специального и дифференцированного режима подобные страны частично или полностью осво-

бождаются от исполнения ряда обязательств по праву ВТО, либо для исполнения этих обязательств им устанавливаются более длительные сроки.

Например, согласно ст. 27 Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам под названием «Специальный и дифференцированный режим развивающихся стран — членов», последние освобождены от некоторых запретов и ограничений по финансовой поддержке национальной промышленности; согласно ст. 66 ТРИПС «Наименее развитые страны — члены», они получили возможность отсрочить выполнение своих обязательств в области защиты интеллектуальной собственности в мировой торговле сроком на 10 лет¹.

В отступление от принципа (режима) наибольшего благоприятствования, требующего одинаково относиться к своим торговым партнерам, развитым странам разрешается дополнительно сокращать или вовсе не взимать таможенных пошлин с товаров, импортируемых на их территорию из развивающихся и наименее развитых стран, — «общие (или генеральные) системы преференций»².

Введение подобных систем, однако, является правом, а не обязанностью развитых стран. Последние также самостоятельно определяют, на какие страны будут распространяться преференции, на какие виды импортируемых из них товаров и в какой мере.

Наряду с групповыми исключениями в пользу развивающихся и наименее развитых стран в праве ВТО также имеются исключения для отдельных членов, в том числе развитых стран. Старейшим и наиболее известным примером такого рода индивидуальных исключений является предоставленное США право сохранить принятое еще в 1920 г. законодательство о торговом мореплавании, которое запрещает коммерческое использование на американской территории иностранных судов (другие члены ВТО могут применять на своей территории ответные ограничительные меры к американским судам).

По своим **последствиям** почти все исключения из принципов и правил ВТО являются исключениями, *сдерживающими экономическую интеграцию* между ее членами.

Однако в праве ВТО имеется и противоположный вид исключений, предназначенный для *содействия экономической интеграции*, — в масштабах отдельных регионов, а сегодня также и на межрегиональном уровне.

¹ Напомним, что ТРИПС является наиболее спорным источником права ВТО, вызывающим критику именно потому, что ставит в неблагоприятное положение развивающиеся и наименее развитые страны планеты.

² Россия совместно с другими государствами — членами Евразийского экономического союза применяет «Единую систему тарифных преференций Союза», полномочия по установлению и изменению которой переданы наднациональному регулирующему органу ЕАЭС — Евразийской экономической комиссии.

Речь идет об исключении из принципа (режима) наибольшего благоприятствования, которое позволяет заинтересованным членам ВТО создавать между собой более тесные интеграционные объединения, в рамках которых между ними полностью отменяются барьеры трансграничному передвижению товаров и услуг.

В товарной сфере подобные объединения могут принимать форму зоны свободной торговли или таможенного союза (ст. XXIV ГАТТ «Территориальное применение, пограничная торговля, таможенные союзы и зоны свободной торговли»). В свою очередь, согласно Генеральному соглашению по торговле услугами, заинтересованным членам ВТО разрешено создавать между собой единые рынки услуг, а также единые рынки рабочей силы (ст. V ГАТС «Экономическая интеграция» и ст. V^{bis} ГАТС «Соглашения об интеграции рынков труда»).

Вышеуказанные дополнительные интеграционные обязательства и соответствующие им торговые преференции имеют силу только в отношениях между членами ВТО — участниками соответствующего интеграционного объединения. К товарам, услугам и работникам из других членов ВТО они не применяются.

Разрешая заинтересованным членам ВТО более тесно интегрироваться между собой, право ВТО исходит из того, что подобная интеграция в узком кругу не должна приводить к возведению новых барьеров между ее участниками, с одной стороны, и остальными членами ВТО — с другой. Например, в случае создания таможенного союза устанавливаемый в его рамках единый таможенный тариф не должен сопровождаться повышением таможенных пошлин, по сравнению со средним уровнем, который действовал в странах-участницах до создания подобного союза (т. е. уровнем, который был зафиксирован в их индивидуальных перечнях уступок и обязательств по товарам, прилагаемых к ГАТТ).

В целях контроля за интеграционными объединениями между отдельными членами ВТО последние обязаны направлять их учредительные договоры и отчеты об их функционировании наблюдательным органам ВТО, состоящим из представителей всех членов организации, — Совету по торговле товарами (в отношении интеграции товарных рынков) и Совету по торговле услугами (в отношении интеграции рынков услуг и рабочей силы). Для предварительной экспертизы подобных документов в рамках ВТО образован вспомогательный орган, также включающий экспертов из всех членов организации, — Комитет по региональным торговым соглашениям.

4.4. Контроль за соблюдением принципов и правил Всемирной торговой организации. Механизм разрешения споров

Эффективность любого интеграционного правопорядка в решающей степени зависит от того, насколько полно и своевременно государства выполняют взятые на себя обязательства, насколько оперативно выявляются и устраняются нарушения интеграционно-правовых норм.

Принимая во внимание важность данного вопроса, в праве ВТО были закреплены специальные механизмы, направленные на устранение и, насколько возможно, нейтрализацию последствий его нарушений.

Первым механизмом является **обсуждение спорных вопросов и разногласий на заседаниях органов ВТО**. В основе этого механизма лежит вытекающая из общего принципа прозрачности (транспарентности) обязанность членом ВТО публиковать для всеобщего ознакомления свое законодательство о торговле, подкрепленная требованием информировать органы ВТО и других членом ВТО о содержании действующих и вновь принимаемых документов по некоторым вопросам. При этом речь может идти не только о нормативных актах, но и о мерах индивидуального характера, в том числе еще не введенных в действие.

Например, в соответствии со ст. 18 «Проверка исполнения обязательств» Соглашения по сельскому хозяйству члены ВТО обязаны уведомлять учрежденный этим соглашением наблюдательный орган — Комитет по сельскому хозяйству — о любых новых мерах внутренней поддержки сельского хозяйства, а также об изменениях существующих мер. В отношении государственной поддержки промышленных предприятий члены ВТО направляют аналогичные уведомления другому наблюдательному органу специальной компетенции — Комитету по субсидиям и компенсационным мерам (ст. 25 «Уведомления», ст. 26 «Наблюдение» Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам).

На полях заседаний руководящих, наблюдательных и вспомогательных органов ВТО между заинтересованными членами могут проводиться консультации, в том числе в двустороннем формате, которые служат средством *неформального урегулирования споров* (не подкрепленного юридически обязывающими решениями).

Механизмом комплексной проверки соответствия всего внутреннего торгового законодательства на соответствие праву ВТО служит **механизм обзора торговой политики**, в рамках которого каждый член с регулярной периодичностью направляет доклад (отчет) Генеральному совету ВТО, выступающему в данном случае как Орган по обзору торговой политики.

Напомним, что механизм обзора торговой политики является предметом одноименного приложения к Соглашению об учреждении ВТО (приложение 3 «Механизм обзора торговой политики»), а термин «обзор» правильнее было бы переводить на русский язык словом «проверка» (см. § 3 настоящей главы).

В результате обзора (проверки) торговой политики члену ВТО могут быть высказаны критические замечания и предложения по устранению выявленных несоответствий его внутреннего правового регулирования праву ВТО. Эти замечания и предложения носят рекомендательный характер.

Важнейшим, с юридической точки зрения, механизмом контроля за соблюдением принципов и правил ВТО является действующий в этой организации **Механизм разрешения споров**, правовой основой которого

служит приложение 2 к Соглашению об учреждении ВТО под названием «Договоренность о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров» (далее: Договоренность).

В соответствии с Договоренностью любой член ВТО, который считает себя стороной, пострадавшей от действий другого члена, сначала должен обратиться к последнему с запросом о проведении взаимных консультаций (ст. 4 «Консультации»). Если в течение 60 дней после получения такого запроса сторонам не удалось урегулировать спор на добровольной основе, то пострадавшая сторона вправе потребовать рассмотрения дела *Органом по разрешению споров* ВТО.

Как уже отмечалось выше (см. § 2 настоящей главы), функции Органа по разрешению споров которого возложены на второй по значимости руководящий орган ВТО — Генеральный совет, состоящий из представителей всех членов ВТО. При этом непосредственно разбирательством дел Генеральный совет/Орган по разрешению споров не занимается. От его имени это делают юрисдикционные органы ВТО, которые включают независимых экспертов, в том числе юристов, и рассматриваются доктриной как квазисудебные инстанции.

Сначала спор рассматривает *специальная группа (панель)*¹. В качестве альтернативы учреждению специальной группы (панели) стороны спора по взаимному согласию могут прибегнуть к другим процедурам, предусмотренным в Договоренности (ст. 5 «Добрые услуги, примирение и посредничество», ст. 25 «Арбитраж»), однако такая возможность используется редко.

Специальная группа (панель) — это временный юрисдикционный орган *ad hoc*, т. е. создаваемый для разрешения конкретного правового спора². По общему правилу специальная группа (панель) должна состоять из трех независимых и квалифицированных экспертов в области международной торговли (ст. 8 «Состав специальных групп»). Если против члена ВТО по одному и тому же вопросу подали жалобы сразу несколько других членов, то рассмотрение жалоб разрешается производить в рамках одной специальной группы (ст. 9 «Процедуры, подлежащие применению в случае множественности жалующихся сторон»).

Экспертами, входящими в состав специальной группы (панели), могут быть назначены бывшие или действующие должностные лица членов ВТО, которые в рамках своих должностных обязанностей за-

¹ Термины «специальная группа» и «панель» являются синонимами. Первый из них используется в источниках права ВТО на французском и испанском языках (франц. *groupe special*; исп. *grupo especial*), второй — на английском языке (англ. *panel*). В переводе на русский язык термин «специальная группа (панель)» также может заменяться словом «жюри». См., например: Григорян С. А. Всемирная торговая организация и интересы России. Международно-правовые аспекты. М.: Международные отношения, 2000. С. 95.

² *Ad hoc* — для данного случая (лат.).

нимались торговой политикой (в том числе их представители в органах ВТО). Допускается также назначение ученых и других специалистов, которые имеют опыт преподавательской деятельности в области международного торгового права и международной торговой политики.

Независимо от своего должностного положения все эксперты специальной группы (панели) обязаны выполнять свои задачи в личном качестве и не связаны какими-либо указаниями со стороны членов ВТО. Дополнительной гарантией независимости специальной группы (панели) является правило о том, что ее эксперты не могут быть гражданами сторон спора, т. е. должны выбираться из числа граждан других членов ВТО¹.

Общий список кандидатов для назначения в специальные группы (панели) подготавливает Секретариат ВТО, в том числе по предложениям членов организации. На Секретариат ВТО также возложены обязанности предлагать сторонам спора имена конкретных экспертов, которые будут заниматься его рассмотрением в рамках специальной группы (панели).

Если между сторонами спора не достигнуто согласие о персональном составе специальной группы (панели), то по запросу любой стороны назначение экспертов производит руководитель Секретариата — Генеральный директор ВТО.

Задача специальной группы (панели) — дать «объективную оценку» вопроса, представленного на ее рассмотрение, и сформулировать по итогам свои выводы, в том числе юридические оценки на предмет наличия или отсутствия нарушения (ст. 11 «Функции специальных групп»)².

Итоговая оценка специальной группы (панели) оформляется ее письменным «докладом» по делу, который она утверждает в конфиденциальном порядке. В целях подготовки доклада специальная группа (панель) получает письменные сообщения от сторон спора и третьих сторон (других членов ВТО, представивших свои соображения по делу), а также может запрашивать у них дополнительные сведения (ст. 13 «Право запрашивать сведения» и ст. 14 «Конфиденциальный характер»).

¹ При формировании специальной группы (панели) стороны спора по взаимному согласию вправе отступить от данного требования, однако такая возможность обычно не используется.

² Особенностью механизма разрешения споров ВТО является возможность подачи жалоб не только к члену ВТО, допустившему нарушение, но и к члену, правомерные действия или бездействие которого нанесло ущерб экономическим интересам другого члена ВТО, — например, предоставление субсидий поставщикам услуг, что сегодня не запрещено Генеральным соглашением по торговле услугами. Подобного рода жалобы предусмотрены в специальной статье Договоренности (ст. 26 «Нарушение»). Рассмотрение жалобы к члену ВТО — «ненарушителю» не может приводить к вынесению в его адрес юридически обязательного решения. Вследствие этого подобного рода жалобы на практике встречаются достаточно редко. Подробнее см.: *Canal-Forgues E. Le règlement des différends à l'OMC. Bruxelles: Bruylant, 2008. P. 39–40; Luff D. Le droit de l'Organisation mondiale du commerce. Analyse critique. Bruxelles: Bruylant, 2004. P. 779–783.*

Любая из сторон спора вправе не согласиться с юридическими оценками специальной группы (панели). В подобном случае в течение 60 дней рассмотрение спора передается во вторую инстанцию, роль которой возложена на *Апелляционный орган* ВТО (ст. 17 «Апелляционное рассмотрение»).

Апелляционный орган — постоянно действующая инстанция, которая состоит из семи независимых авторитетных экспертов в области права и международной торговли. Члены Апелляционного органа назначаются Органом по разрешению споров сроком на четыре года с правом на одно повторное назначение.

Для рассмотрения жалоб на доклады специальных групп (панелей) внутри Апелляционного органа образуются секции в составе трех человек. Персональный состав секций определяется в порядке ротации, так что стороны спора не могут влиять на персональный выбор лиц, которые будут рассматривать их дело (в отличие от формирования специальных групп (панелей)).

По итогам рассмотрения дела Апелляционный орган также составляет «доклад», который может подтвердить, изменить или отменить юридические констатации и выводы специальной группы (панели).

После этого (либо сразу после составления доклада специальной группы (панели), если не было апелляционного обжалования) *текст доклада формально утверждается Органом по разрешению споров* посредством принятия соответствующего решения. Подобное утверждение на практике носит не только формальный, но и автоматический характер, поскольку производится особым методом, называемым в доктрине методом «негативного консенсуса»¹: доклад считается одобренным, если только представители всех членов ВТО в Органе по разрешению споров решат не утверждать доклад (соответственно, против доклада должны проголосовать в том числе представители стороны спора, чья жалоба в целом или в основном была поддержана, что маловероятно).

После утверждения доклада процедура разрешения спора переходит в стадию *исполнительного производства*. Стороне-нарушителю, т. е. члену ВТО, который признан нарушившим какое-либо обязательство из права Всемирной торговой организации, сначала рекомендуется добровольно устранить нарушение, например отменить неправомерно введенное ограничение на импорт товаров из пострадавшей стороны (ст. 19 «Рекомендации специальной группы или Апелляционного органа»).

Устранение нарушения должно быть произведено в «разумный срок», который определяется по взаимному согласию сторонами спора. В случае недостижения согласия разумный срок определяется независимым арбитром, которого совместно назначают стороны, а если это не уда-

¹ См.: *Bequin J., Menjuq M.* (dir.). *Droit du commerce international*. Paris: LexisNexis, 2011. P. 96.

ется — то Генеральный директор ВТО. По общему правилу разумный срок, утвержденный арбитром, не должен превышать 15 месяцев со дня принятия доклада специальной группой (панелью) или Апелляционным органом (ст. 21 «Наблюдение за реализацией рекомендаций и решений»)¹.

Сторона-нарушитель, однако, имеет право отказаться исполнять рекомендации, изложенные в докладе². В этом случае сторона-нарушитель должна вступить в переговоры с пострадавшей стороной с целью предложить ей «взаимно приемлемую компенсацию», например в виде сокращения таможенных пошлин на импорт из нее других категорий товаров.

В том и только в том случае, если соглашение о взаимно приемлемой компенсации не достигнуто, пострадавшая сторона получает разрешение применить к стороне-нарушителю (но не к другим членам ВТО) санкции (ответные меры) в виде приостановления отдельных уступок и других обязательств, вытекающих из Соглашения об учреждении ВТО (ст. 22 «Компенсация и приостановление уступок»).

Масштабы подобных санкций (ответных мер) в Договоренности четко не определяются. Указано лишь, что по общему правилу, допускающему исключения, они должны относиться к тому сектору экономики, в котором было допущено нарушение. Например, в ответ на неправомерные тарифные или нетарифные ограничения импорта сельскохозяйственных продуктов из пострадавшей стороны последняя вводит такие же ограничения импорта сельскохозяйственных продуктов из стороны-нарушителя.

¹ Например, после того как Япония ввела компенсационные пошлины на некоторые виды электронно-вычислительной техники, импортируемые из Республики Корея (Южной Кореи), последняя оспорила их в ВТО и добилась удовлетворения своей жалобы 17 декабря 2007 г. Сторона-нарушитель (Япония) согласилась исполнить рекомендации по отмене пошлин, но, ссылаясь на длительность внутренних процедур принятия нормативных актов, просила о максимальной отсрочке в 15 месяцев (т. е. до 17 марта 2009 г.). Корея как пострадавшая сторона настаивала на более кратком сроке в 5 месяцев. Изучив аргументы обеих сторон, избранный ими независимый арбитр определил продолжительность «разумного срока» в 8 месяцев и 2 недели (т. е. до 1 сентября 2008 г.). См.: Japon — Droits compensateurs visant les memoires RAM dynamiques en provenance de Coree. Decision de l'arbitre David Unterhalter du 18 avril 2008. Doc. ARB-2008-1/22,WT/DS336/16.

² Например, ЕС первоначально отказался отменить введенный в его законодательстве запрет на продажу импортируемого мяса скота, при выращивании которого используются гормональные препараты (соответствующие жалобы государств-экспортеров США, Канады, Австралии, Новой Зеландии и Норвегии были признаны обоснованными апелляционным органом ВТО в 1998 г., который объявил запрет ЕС противоречащим Соглашению ВТО по санитарным и фитосанитарным мерам). См.: Communautés européennes — Mesures concernant les viandes et les produits carnes (hormones). Rapport d'appel du 16 janvier 1998. Doc. WT/DS26, DS48.

Предусматривается также, что уровень приостановления уступок и других обязательств должен быть «эквивалентным уровню аннулирования или сокращения преимуществ» для пострадавшей стороны. Если сторона-нарушитель считает санкции пострадавшей стороны чрезмерными, то их масштабы определяются с помощью арбитража. Арбитраж проводит та же специальная группа (панель), которая рассматривала спор, а если группа не может быть созвана в прежнем составе — независимый арбитр, назначенный Генеральным директором ВТО.

Чаще всего ответные меры выступают в форме увеличения пострадавшей стороной таможенных пошлин на продукцию из стороны-нарушителя. Например, США в подобных случаях обычно устанавливают пошлину величиной 100% к таможенной стоимости товара. Такая высокая пошлина фактически парализует импорт товаров из стороны-нарушителя, поскольку увеличивает их стоимость в два раза¹.

Важным достоинством созданного в рамках ВТО механизма разрешения споров считается установление *четких сроков на совершение процессуальных действий* на всех ее стадиях. Применительно к рассмотрению спора по существу продолжительность данной процедуры составляет 1 год (без апелляционного обжалования) или 1 год и 3 месяца (в случае апелляционного обжалования). С учетом исполнительного производства вся процедура занимает не более 2,5 лет (до момента применения к стороне, не устранившей нарушения, ответных мер)².

На практике, однако, установленные Договоренностью сроки часто продлеваются, в том числе поскольку юрисдикционные органы не успевают оперативно рассмотреть и подготовить свой доклад по делу. В результате разрешение споров в рамках ВТО может затягиваться на долгие годы³.

¹ Подобная мера была применена властями США и к товарам (сельскохозяйственным продуктам) из ЕС, после того как последний отказался отменить вышеупомянутый запрет на импорт мяса, содержащего гормональные препараты. См.: *Rainelli M. L'Organisation mondiale du commerce*. Paris: La Decouverte, 2011. P. 66, 72.

² См.: *Rainelli M. Op. cit.* P. 66.

³ Например, 1 декабря 2008 г. Канада возбудила в ВТО производство против США по причине дискриминационных, с ее точки зрения, требований американских властей в отношении маркировки мясной продукции (продукция может маркироваться как произведенная в США лишь в том случае, если она произведена из животного, рожденного, выращенного и забитого исключительно в этой стране). После прохождения всех стадий, в том числе исполнительного производства, Канада получила право ввести в отношении США, не исполнивших решение по спору, ответные меры в виде приостановления отдельных уступок и обязательств в сфере взаимного товарооборота на сумму в 1 054 729 000 канадских долларов. Решение арбитра, дающее Канаде право ввести ответные меры, было принято 7 декабря 2015 г., т. е. общий срок разбирательства дела составил более семи лет. См.: *Affaire DS384. États-Unis — Certaines prescriptions en matière d'étiquetage indiquant le pays d'origine (EPO)*.

Главным недостатком механизма разрешения споров ВТО служит то, он дает право членам ВТО *уклоняться от исполнения* вынесенных в их адрес решений. Что касается ответных мер, которые в таком случае получает право применять к стороне-нарушителю пострадавшая сторона, то они могут оказаться эффективными лишь в случае наличия у нее достаточно развитой экономики, в том числе большого экспортного и импортного потенциалов.

В результате члены ВТО нередко воздерживаются от обращения к ее механизму разрешения споров, поскольку в случае отказа стороны-нарушителя подчиниться они не смогут своими ответными мерами нанести чувствительный удар по экономическим интересам последней.

Еще одной слабой стороной механизма разрешения споров ВТО является отсутствие у принимаемых по спорам решений *обратной силы*. Член ВТО может требовать от другого члена ВТО прекращения неправомерных действий (бездействия) только на будущее время, но не управомочен требовать от него возмещения убытков, причиненных до момента прекращения неправомерного действия (бездействия).

В ходе функционирования механизма разрешения споров Орган по разрешению споров, точнее, состоящие при нем юрисдикционные органы не только разрешают конкретные споры, но и вырабатывают *единообразное толкование принципов и правил ВТО* — создают прецеденты, которыми эти юрисдикционные органы руководствуются при разрешении новых дел и которые желательно учитывать всем членам ВТО в своей нормотворческой и правоприменительной деятельности во избежание признания их в дальнейшем нарушителями права Всемирной торговой организации.

Вопросы для самоконтроля

1. Что представляют собой «раунды» либерализации мировой торговли в рамках ВТО?
2. Какие органы ВТО являются органами общей компетенции, какие — органами специальной компетенции?
3. Сколько многосторонних соглашений являются источниками права ВТО?
4. В какой сфере правовое регулирование либерализации мировой торговли в рамках ВТО достигло наибольших (наименьших) результатов?
5. Как физические и юридические лица могут отстаивать свои права и законные интересы, вытекающие из права ВТО?

Глава VIII

ПРАВО ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА¹

После изучения гл. VIII обучающиеся должны:

***знать:** историю формирования и современный правовой статус Евразийского экономического союза (ЕАЭС), его органов; систему и юридические свойства источников права ЕАЭС, соотношение их по юридической силе с источниками права ВТО; правовой режим таможенного союза в рамках ЕАЭС; правовой режим единого экономического пространства в рамках ЕАЭС; правовые основы проведения общей политики и гармонизации (унификации) законодательства в рамках ЕАЭС;*

***уметь:** оперировать изученными в гл. VIII понятиями и категориями; анализировать юридические факты, относящиеся к праву ЕАЭС, и возникающие в связи с ними правовые отношения; ориентироваться в системе правовых механизмов и категорий, рассмотренных в гл. VIII; осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов применительно к вопросам, изученным в гл. VIII; давать квалифицированные юридические заключения и консультации применительно к вопросам, изученным в гл. VIII; правильно составлять и оформлять юридические документы применительно к вопросам, изученным в гл. VIII;*

***владеть:** юридической терминологией по вопросам, изученным в гл. VIII; навыками работы с правовыми актами по вопросам, изученным в гл. VIII; навыками анализа правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, возникающих в процессе функционирования ЕАЭС.*

§ 1. История и современное развитие

После распада в 1991 г. Союза Советских Социалистических Республик (СССР) Россия и другие входившие в него союзные республики превратились в полностью суверенные государства — субъекты международной политики и международного права.

Одновременно с ликвидацией СССР руководители этих государств договорились образовать *Содружество Независимых Государств* (СНГ) —

¹ В настоящей главе дается краткая характеристика юридического статуса Евразийского экономического союза, правового регулирования интеграционных процессов в его рамках. Более подробное представление о правовой системе Евразийского экономического союза читатель может получить в посвященных ему специальных учебниках и учебных пособиях, в частности в учебнике: *Право Евразийского экономического союза / под ред. С. Ю. Кашкина. М.: Проспект, 2016.*

организацию, в состав которой вошли все бывшие союзные республики, за исключением прибалтийских (Латвии, Литвы, Эстонии):

- сначала Россия, Беларусь и Украина — «Высокие Договаривающиеся Стороны» Соглашения о создании Содружества Независимых Государств, которым было официально констатировано прекращение существования СССР (подписано в Минске 8 декабря 1991 г.);
- затем Азербайджан, Армения, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан, Туркменистан, признанные в качестве государств-учредителей СНГ на основании Протокола к упомянутому Соглашению (подписан в Алма-Ате 21 декабря 1991 г.);
- еще позднее, в декабре 1993 г., к СНГ присоединилась Грузия, но вышла из его состава в 2009 г., оставаясь в то же время участником ряда заключенных в его рамках соглашений.

Основным мотивом, лежавшим в основе создания Содружества Независимых Государств, являлось стремление руководителей бывших союзных республик окончательно ликвидировать государственное единство, которое скрепляло их народы в рамках СССР, и не допустить его восстановления в будущем в какой бы то ни было форме.

Этот мотив получил четкое отражение в Уставе Содружества Независимых Государств (утвержден решением Совета глав государств СНГ в Минске 22 января 1993 г.). Согласно его статье 1, «Содружество не является государством и не обладает наднациональными полномочиями», а государства — члены Содружества выступают по отношению друг к другу «самостоятельными и равноправными субъектами международного права»¹.

Дезинтеграционные устремления, лежавшие в основе ликвидации СССР и создания СНГ, однако вскоре сменились осознанием того факта, что превращение бывших союзных республик в независимые государства отнюдь не приводит к росту благосостояния их народов. Напротив, разрыв хозяйственных и других связей, веками складывавшихся между этими народами, повлек за собой существенные перебои в работе многих предприятий вплоть до их полной остановки, усилил рост цен, безработицу и, как следствие, привел к общему снижению уровня жизни большинства граждан, по сравнению с тем, который был достигнут в СССР.

Поэтому уже при утверждении в начале 1993 г. Устава Содружества Независимых Государств руководители государств — членов СНГ включили в него отдельные положения интеграционного характера. Согласно ст. 2 документа, в качестве одной из целей Содружества была провозглашена «межгосударственная кооперация и интеграция». Тем самым были заложены предпосылки для возникновения нового географического

¹ Об истории создания и юридической природе СНГ подробнее см.: *Моисеев Е. Г.* Правовой статус Содружества Независимых Государств. М.: Юристъ, 1995; *Моисеев Е. Г.* Международно-правовые основы сотрудничества стран СНГ. М.: Юристъ, 1997.

региона международной интеграции — постсоветского пространства, т. е. территории государств, возникших на месте бывшего СССР.

Провозглашенная в Уставе СНГ интеграционная цель была конкретизирована в *Договоре об Экономическом союзе*, подписанном 24 сентября 1993 г. в Москве руководителями всех государств — членов Содружества, кроме Туркменистана и Украины. Понятие «Экономический союз» определялось в ст. 3 Договора как совокупность четырех взаимосвязанных компонентов, относящихся как к негативной, так и к позитивной интеграции государств-членов:

- свободное перемещение товаров, услуг, капиталов и рабочей силы;
- согласованная денежно-кредитная, бюджетная, налоговая, ценовая, внешнеэкономическая, таможенная и валютная политика;
- гармонизированное хозяйственное законодательство Договаривающихся Сторон;
- наличие общей статистической базы.
- Согласно ст. 4 Договора, построение Экономического союза должно было осуществляться поэтапно, путем перехода от более низких к более высоким формам экономической интеграции:
- межгосударственная (многосторонняя) ассоциация свободной торговли;
- таможенный союз;
- общий рынок товаров, услуг, капиталов и рабочей силы;
- валютный (денежный) союз.

Эти и другие положения Договора о создании Экономического союза являлись своеобразной декларацией о намерениях и не накладывали жестких обязательств на его стороны. Согласно ст. 1 Договора, Экономический союз должен был создаваться исключительно «на основе добровольности участия». Для каждой предусмотренной в Договоре формы экономической интеграции заинтересованным государствам-членам предлагалось действовать «в соответствии с отдельными соглашениями» между ними, разработка которых требовала дополнительных переговоров.

С середины 1990-х гг. в рамках СНГ постепенно формируется своеобразное *интеграционное ядро* — группа государств-членов, заинтересованных в наиболее полной взаимной интеграции. В него вошли сначала *Россия и Беларусь*, к которым вскоре присоединился *Казахстан*.

Первые две страны 6 января 1995 г. заключили *Соглашение о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь*. Нормы этого документа были распространены на Казахстан в соответствии с трехсторонним *Соглашением о Таможенном союзе* от 20 января 1995 г.¹

¹ В середине 1990-х гг. Россия и Беларусь также взяли курс на создание между собой сначала Сообщества, затем Союза и, наконец, Союзного государства. О правопреемстве Союзного государства России и Беларуси см. следующую главу.

Вышеуказанная тройка государств позднее стала инициатором заключения других важнейших интеграционных соглашений на постсоветском пространстве, к которым присоединились также некоторые другие республики СНГ:

Договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 21 мая 1996 г. (Россия, Беларусь, Казахстан плюс Кыргызстан);

Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 г. (Россия, Беларусь, Казахстан плюс Кыргызстан и Таджикистан);

Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества (краткое название: ЕврАзЭС) от 10 октября 2000 г. (Россия, Беларусь, Казахстан плюс Кыргызстан и Таджикистан);

Соглашение о формировании Единого экономического пространства от 19 сентября 2003 г. (Россия, Беларусь, Казахстан плюс Украина).

Подобно Договору о создании Экономического союза 1993 г., упомянутые соглашения ограничивались преимущественно установлением норм-задач — программных положений, реализация которых требовала принятия сторонами комплекса специальных мер, закрепляющих порядок и сроки взаимной отмены таможенных пошлин и введения единого таможенного тарифа на внешних границах, правовой режим свободного передвижения услуг, капиталов, рабочей силы, общие правила технического регулирования, санитарно-эпидемиологического и ветеринарного надзора, транспортного, валютного контроля и т. д.

Принятие этих и других практических мер долгое время откладывалось, не в последнюю очередь из-за отсутствия политической воли со стороны руководителей заинтересованных государств. Переломным в переходе от декларативной к реальной интеграции на постсоветском пространстве стал 2007 год.

6 октября 2007 г. президентами России, Беларуси и Казахстана были утверждены документы, заложившие фундамент для объединения наших стран в единую таможенную территорию с общим таможенным тарифом, т. е. для создания полноценного **Таможенного союза (ТС)**:

1) Договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза;

2) Договор о Комиссии Таможенного союза — наднациональном органе, которому стороны добровольно передавали полномочия по регулированию различных аспектов Таможенного союза;

3) Протокол о порядке вступления в силу международных договоров, направленных на формирование договорно-правовой базы Таможенного союза, выхода из них и присоединения к ним.

Одновременно президенты России, Беларуси и Казахстана совместным решением утвердили *План действий по формированию Таможенного союза*. План предусматривал заключение сторонами свыше пятидесяти

сяти соглашений специального характера. Эти соглашения были последовательно подписаны в период 2008–2009 гг. В дополнение к ним в 2010–2011 гг. были подписаны еще примерно 30 соглашений, которые и заложили правовую основу Таможенного союза¹.

Ратификация и вступление в силу данных соглашений обеспечили возможность *перенесения таможенного и других согласованных видов контроля товаров с общих границ России, Беларуси, Казахстана на их внешние границы*, т. е. границы со сторонами, не входящими в Таможенный союз (третьими странами). Это событие произошло *1 июля 2011 г.* — дата, начиная с которой Таможенный союз России, Беларуси и Казахстана считается в целом сформированным².

Еще до завершения подготовительных мероприятий по созданию Таможенного союза Россия, Беларусь и Казахстан взяли курс на формирование **Единого экономического пространства (ЕЭП)**, включающего в себя общий рынок со свободным передвижением не только товаров, но и услуг, капиталов, рабочей силы, а также меры по гармонизации и унификации внутреннего законодательства и по выработке общей политики в отношении различных аспектов экономической жизни: законодательство об охране конкуренции, государственных закупках, охране интеллектуальной собственности, макроэкономическая, валютная политика и др.

Как и в случае Таможенного союза, для перехода на новый уровень взаимной интеграции главами государств-членов был принят *План действий по формированию Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации* (утвержден 19 декабря 2009 г.³, скорректирован 9 декабря 2010 г.⁴).

Во исполнение Плана действий сторонами были подготовлены и в ноябре-декабре 2010 г. подписаны 17 соглашений, формирующих Единое экономическое пространство:

¹ См. § 3 настоящей главы.

² См.: Доклад Ответственного секретаря Комиссии Таможенного союза об исполнении международных договоров по формированию Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС и реализации принятых международных обязательств в национальных законодательствах государств-членов Таможенного союза // Приложение к Решению Межгоссовета ЕврАзЭС (Высшего органа Таможенного союза) на уровне глав государств от 9 декабря 2010 г. № 64.

³ План действий по формированию Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации на 2010–2011 г. // Утвержден Решением Межгосударственного совета Евразийского экономического сообщества (Высшего органа Таможенного союза) от 19 декабря 2009 г. № 35.

⁴ Перечень соглашений, формирующих Единое экономическое пространство Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации // Приложение к Решению Межгосударственного совета ЕврАзЭС (Высшего органа Таможенного союза) от 9 декабря 2010 г. № 65.

- 1) Соглашение о согласованной макроэкономической политике от 9 декабря 2010 г.;
- 2) Соглашение о единых принципах и правилах регулирования деятельности субъектов естественных монополий от 9 декабря 2010 г.;
- 3) Соглашение о единых принципах и правилах конкуренции от 9 декабря 2010 г.;
- 4) Соглашение о единых правилах предоставления промышленных субсидий от 9 декабря 2010 г.;
- 5) Соглашение о единых правилах государственной поддержки сельского хозяйства от 9 декабря 2010 г.;
- 6) Соглашение о государственных (муниципальных) закупках от 9 декабря 2010 г.;
- 7) Соглашение о торговле услугами и инвестициях в государствах — участниках Единого экономического пространства от 9 декабря 2010 г.;
- 8) Соглашение о единых принципах регулирования в сфере охраны и защиты прав интеллектуальной собственности от 9 декабря 2010 г.;
- 9) Соглашение о создании условий на финансовых рынках для обеспечения свободного движения капитала от 9 ноября 2010 г.;
- 10) Соглашение о согласованных принципах валютной политики от 9 декабря 2010 г.;
- 11) Соглашение о порядке организации, управления, функционирования и развития общих рынков нефти, нефтепродуктов Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации от 9 декабря 2010 г.;
- 12) Соглашение об обеспечении доступа к услугам естественных монополий в сфере электроэнергетики, включая основы ценообразования и тарифной политики, от 19 ноября 2010 г.;
- 13) Соглашение о правилах доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере транспортировки газа по газотранспортным системам, включая основы ценообразования и тарифной политики, от 9 декабря 2010 г.;
- 14) Соглашение о регулировании доступа к услугам железнодорожного транспорта, включая основы тарифной политики, от 9 декабря 2010 г.;
- 15) Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих стран от 19 ноября 2010 г.;
- 16) Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей от 19 ноября 2010 г.;
- 17) Соглашение о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации от 18 ноября 2010 г.¹

¹ Соглашение о единых принципах и правилах технического регулирования вошло в договорно-правовую базу как Единого экономического пространства, так и Таможенного союза.

После завершения внутригосударственных ратификационных процедур соглашения по формированию ЕЭП вступили в силу 1 января 2012 г.¹

Формирование Таможенного союза и Единого экономического пространства осуществлялось Россией, Беларусью и Казахстаном в рамках созданного в 2000 г. **Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС)** — интеграционной организации, членами которой также являлись Кыргызстан и Таджикистан, не участвовавшие в этом процессе. С целью обеспечить единую и более эффективную организационно-правовую основу для функционирования Таможенного союза и Единого экономического пространства России, Беларуси и Казахстана 18 ноября 2011 г. президенты этих государств утвердили *Декларацию о евразийской экономической интеграции*, согласно которой между Россией, Беларусью и Казахстаном к 2015 г. должен быть создан **Евразийский экономический союз**, открытый для присоединения других заинтересованных государств². Согласно Декларации:

«Стороны будут стремиться 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».

Принципиальное значение имело то, что, в отличие от СНГ, государства — члены ТС и ЕЭП — ныне Евразийского экономического союза — стремятся использовать для развития интеграции наднациональные механизмы, предполагающие совместное делегирование ими полномочий единым органам управления. Согласно Декларации о евразийской экономической интеграции, одним из ее главных направлений должны стать «совершенствование и развитие наднациональных институтов»³.

¹ Подробнее см.: Интеграционное право в современном мире: сравнительно-правовое исследование / под ред. С. Ю. Кашкина. М.: Проспект, 2014. С. 222–229.

² Принятию Декларации предшествовало опубликование в российской прессе программных статей руководителей России, Беларуси и Казахстана, в которых каждый из них изложил свое видение будущего интеграционного объединения. Первой была опубликована статья Президента (на момент публикации — Председателя Правительства) России В. В. Путина. См.: *Путин В. В.* Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня // *Известия*. 2011. № 183 (28444). 4 окт. С. 1, 5. Само понятие «Евразийский союз» впервые было введено в употребление Президентом *Казахстана Н. А. Назарбаевым* еще в 90-е гг. XX в. — в выступлении в Московском государственном университете 29 марта 1994 г. См.: *Назарбаев Н. А.* Евразийский союз: идеи, практика, перспективы. М., 1997.

³ Пр процитированные положения Декларации не утратили своего значения и в настоящее время. Учредительный договор Евразийского экономического союза в преамбуле указывает, что Союз создан государствами-членами, «основываясь на Декларации о евразийской экономической интеграции от 18 ноября 2011 г.». Благодаря такой отсылке Декларация может считаться составной частью политико-правовой основы Евразийского экономического союза.

Вместе с Декларацией президенты России, Беларуси и Казахстана приняли документы, учреждающие единый регулирующий орган Таможенного союза и Единого экономического пространства — *Евразийскую экономическую комиссию*, к которой с 2012 г. перешли полномочия бывшей Комиссии Таможенного союза.

Практически одновременно с Евразийской экономической комиссией приступил к функционированию постоянно действующий наднациональный орган правосудия, который рассматривал споры и другие дела, связанные с функционированием Таможенного союза России, Беларуси и Казахстана, — *Суд Евразийского экономического сообщества*, ставший прообразом Суда Евразийского экономического союза¹.

Подготовка проекта учредительного договора Евразийского экономического союза осуществлялась в 2012–2014 гг. в рамках рабочей группы, образованной в 2011 г. и действовавшей под эгидой Комиссии Таможенного союза/Евразийской экономической комиссии. В ходе переговоров было проведено более 247 заседаний, привлечено свыше 700 экспертов и 30 федеральных органов исполнительной власти². В этот же период государства — члены будущего Евразийского экономического союза заключили между собой ряд новых соглашений интеграционного характера, которые дополнили договорно-правовую базу ТС и ЕЭП.

Подписание учредительного договора Евразийского экономического союза состоялось 29 мая 2014 г. в столице Казахстана г. Астане. Документ получил официальное название «Договор о Евразийском экономическом союзе». После ратификации парламентами России, Беларуси и Казахстана Договор о Евразийском экономическом союзе, как и планировалось, вступил в силу *1 января 2015 г.* Одновременно *прекратило существование Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС)*, в рамках которого первоначально функционировали Таможенный союз и Единое экономическое пространство России, Беларуси и Казахстана³.

¹ Правовой основой создания и деятельности Суда ЕврАзЭС являлись Статут Суда Евразийского экономического сообщества от 5 июля 2010 г. и Договор об обращении в Суд Евразийского экономического сообщества хозяйствующих субъектов по спорам в рамках Таможенного союза и особенностей судопроизводства по ним от 9 декабря 2010 г. О правовом статусе Суда ЕврАзЭС подробнее см.: Интеграционное право в современном мире: сравнительно-правовое исследование / под ред. С. Ю. Кашкина. М.: Проспект, 2014. С. 213–220.

² См.: Евразийский экономический союз. Вопросы и ответы. Цифры и факты. М.: Евразийская экономическая комиссия, 2014. С. 20; *Бекяшев К. А., Моисеев Е. Г.* Право Евразийского экономического союза: учеб. пособие. М.: Проспект, 2015. С. 28.

³ Евразийский экономический союз не является официальным правопреемником бывшего Евразийского экономического сообщества. Это обусловлено тем, что на момент создания Евразийского экономического союза в ЕврАзЭС состояло большее число государств (напомним, что, помимо России, Беларуси и Казахстана, в ЕврАзЭС входили Кыргызстан и Таджикистан). Позднее, как уже отмечалось, Кыргызстан вступил в Евразийский экономический союз. Таджикистан к началу 2016 г. не состоял в Евразийском экономическом союзе.

После вступления в силу Договора о Евразийском экономическом союзе в состав учрежденной им интеграционной организации вступили *новые государства-члены* — Армения и Кыргызстан (последний ранее состоял в бывшем ЕврАзЭС). Союз также открыт для присоединения других государств, которые сначала должны получить статус государства-кандидата. Для получения статуса кандидата и последующего вступления в Союз необходимо согласие всех его действующих государств-членов. При этом географическое положение заинтересованного государства не является юридически значимым фактором: «Союз открыт для вступления любого государства, разделяющего его цели и принципы» (ст. 108 «Вступление в Союз» Договора о Евразийском экономическом союзе).

Государства, не желающие становиться членами Союза, но заинтересованные в развитии с ним постоянного сотрудничества, способны получать при нем статус *государств-наблюдателей*. Государства-наблюдатели могут направлять своих представителей на заседания органов Союза (без права голоса), получать документы органов Союза, кроме документов конфиденциального характера. Со своей стороны государство, получившее статус наблюдателя, обязано воздерживаться от любых действий, способных нанести ущерб интересам Союза и его государств-членов, объекту и целям его учредительного договора (ст. 109 «Государства-наблюдатели»).

Государства, не желающие далее оставаться членами Союза, имеют *право выхода* из его состава. Членство в Союзе прекращается по истечении 12 месяцев с даты уведомления о планируемом выходе депозитария (хранителя официального текста) учредительного договора, которым является Казахстан (ст. 118 «Выход из Договора»).

Несмотря на то что Евразийский экономический союз создан и приступил к функционированию с 1 января 2015 г., многие положения его учредительного договора, особенно касающиеся формирования общего рынка, имеют программный характер и должны быть реализованы по истечении более или менее длительных *переходных периодов*. Например, гармонизацию законодательства государств-членов в сфере финансового рынка планируется осуществить к 2025 г. После этого государства-члены «примут решение о полномочиях и функциях наднационального органа по регулированию финансового рынка и создадут его с месторасположением в городе Алматы в 2025 г.» (ст. 103 «Переходные положения в отношении раздела XVI»).

Итак, в истории создания Евразийского экономического союза и его интеграционного правопорядка — права Евразийского экономического союза, которая продолжается и в настоящее время, можно выделить четыре основных этапа:

1) *предварительный этап* (1991–2007 гг.) — распад СССР, учреждение Содружества Независимых Государств и заключение между его членами ряда соглашений интеграционного характера.

Хотя соглашения, заключенные на предварительном этапе, не смогли дать старт полноценной интеграции на постсоветском пространстве, некоторые из них позднее были включены в договорно-правовую базу Таможенного союза, созданного между Россией, Беларусью и Казахстаном на следующем этапе;

2) *образование Таможенного союза и Единого экономического пространства* (6 октября 2007–2011 гг.) — разработка, принятие и введение в действие документов, направленных на формирование сначала Таможенного союза, затем Единого экономического пространства Беларуси, России и Казахстана;

3) *подготовка к учреждению Евразийского экономического союза* (2012–2014 гг.) — начало функционирования Евразийской экономической комиссии, осуществление мероприятий в целях претворения в жизнь соглашений, формирующих Единое экономическое пространство, подготовка, подписание и ратификация договора кодифицирующего характера, учреждающего Евразийский экономический союз;

4) *вступление в силу Договора о Евразийском экономическом союзе и начало функционирования учрежденной им интеграционной организации* — современный этап (с 1 января 2015 г.).

Наряду с полным названием — Евразийский экономический союз — рассматриваемая организация имеет два кратких наименования, которые как равнозначные будут использоваться далее в настоящей главе, — **Союз** и **ЕАЭС** (ст. 1 «Учреждение Евразийского экономического союза. Правосубъектность» Договора о Евразийском экономическом союзе). Другие сокращенные наименования, которые можно встретить в средствах массовой информации, не имеют официального статуса и являются ошибочными¹.

§ 2. Организационный механизм

Функционирование Евразийского экономического союза и его правовой системы осуществляется в рамках организационного механизма, который основан на сочетании традиционных форм межправительственного сотрудничества государств-членов и наднациональных черт, характерных для наиболее развитых интеграционных организаций и правопорядков современности (в том числе права ЕС).

¹ Прежде всего это относится к аббревиатурам ЕврАзЭС и ЕЭС. Первая обозначала Евразийское экономическое сообщество — исторического предшественника Евразийского экономического союза, прекратившего существование одновременно с созданием последнего (с 1 января 2015 г.). Аббревиатура ЕЭС обозначала также ныне не существующее Европейское экономическое сообщество — прообраз современного Европейского союза.

Согласно Договору о ЕАЭС, Союз в целом признается **международной организацией региональной экономической интеграции**, которая наделена *компетенцией и международной правосубъектностью*, включая право осуществлять международное сотрудничество с другими государствами, международными организациями и международными интеграционными объединениями («третьими сторонами») и заключать с ними от своего имени международные договоры (п. 2 ст. 1 «Учреждение Евразийского экономического союза. Правосубъектность», ст. 5 «Компетенция», ст. 7 «Международная деятельность союза»).

Используемое в Договоре о ЕАЭС понятие «международная организация региональной экономической интеграции» имеет специальное значение. Оно обозначает организацию **наднационального характера** (наднациональную организацию), которой государства-члены добровольно передали полномочия по управлению общественной (в данном случае экономической) жизнью в определенных сферах. Именно в таком значении аналогичное понятие используется в международных договорах (конвенциях), заключенных под эгидой ООН и других универсальных международных организаций.

Например, согласно ст. 2 «Использование терминов» Конвенции ООН о биологическом разнообразии 1992 г., региональная организация экономической интеграции означает «организацию, созданную суверенными государствами данного региона, которой ее государства-члены передали полномочия по вопросам, регулируемым настоящей Конвенцией, и которая должным образом уполномочена в соответствии с ее внутренними процедурами подписывать, ратифицировать, принимать, одобрять настоящую Конвенцию или присоединяться к ней»¹.

Наднациональный характер ЕАЭС в разных сферах его компетенции проявляется в неодинаковой степени. Например, он получил максимально полное развитие в сфере регулирования внешней торговли товарами, где государства-члены передали Евразийской экономической комиссии полномочия по установлению и изменению Единого таможенного тарифа, введению антидемпинговых, компенсационных мер, принятию других ключевых решений по вопросам товарооборота со странами, не входящими в Союз (ст. 45 Договора о ЕАЭС «Полномочия Комиссии по вопросам таможенно-тарифного регулирования» и др.). Напротив, в сфере внешней торговли услугами Союз в настоящее время не обладает наднациональной компетенцией (ст. 38 Договора о ЕАЭС «Внешняя торговля услугами»), что не исключает предоставления данной компетенции в будущем².

¹ О понятии «региональная организация экономической интеграции» как синониме наднациональной организации см. общую часть (§ 2 гл. III).

² Аналогичная ситуация существовала в Европейском союзе, общая торговая (внешнеторговая) политика которого первоначально касалась только торговли товарами, а в конце XX–XXI в. была распространена на торговлю услугами и в целом считается сегодня сферой исключительной компетенции наднациональных институтов ЕС.

Евразийский экономический союз осуществляет свою компетенцию через **систему органов**, важнейшими из которых являются:

- 1) Высший Евразийский экономический совет;
- 2) Евразийский межправительственный совет;
- 3) Евразийская экономическая комиссия;
- 4) Суд Евразийского экономического союза.

При этих руководящих органах могут создаваться вспомогательные и консультативные органы, не наделяемые властными полномочиями (например, Консультативный комитет по нефти и газу при Евразийской экономической комиссии). Кроме того, как уже отмечалось выше, на 2025 г. запланировано создание «наднационального органа по регулированию финансового рынка» (ст. 103 Договора о ЕАЭС), которому должны быть переданы полномочия по принятию решений в отношении поставщиков финансовых услуг, в том числе банков.

Первое место в системе руководящих органов ЕАЭС занимает **Высший Евразийский экономический совет (Высший совет)**, прообразом которого является Высший орган Таможенного союза России, Беларуси и Казахстана, функционировавший с 2007 по 2012 г.

В состав Высшего Евразийского экономического совета входят высшие должностные лица государств — членов ЕАЭС — их *главы государств (президенты)*, которые должны собираться на заседания не реже 1 раза в год. Как и в других руководящих органах ЕАЭС (кроме Суда и Коллегии Евразийской экономической комиссии), представители государств-членов поочередно председательствуют на заседаниях Высшего совета, сменяя друг друга каждый год.

Высший совет официально признан *высшим органом Союза* (ст. 10 Договора о ЕАЭС «Высший совет»). В этом качестве он рассматривает «принципиальные вопросы деятельности Союза», принимает важнейшие политические и кадровые решения, в том числе о назначении евразийских министров и судей (ст. 12 Договора о ЕАЭС «Полномочия Высшего совета»).

Высший совет принимает все свои решения и распоряжения *консенсусом*, т. е. с общего согласия представленных в нем глав государств.

Следующим руководящим органом ЕАЭС является **Евразийский межправительственный совет (Межправительственный совет)**. Он включает *глав правительств* государств — членов ЕАЭС и должен собираться на заседания не реже 2 раз в год.

Межправительственный совет — орган, который получил самостоятельный статус только после вступления в силу Договора о ЕАЭС. До этого главы правительств государств-членов вместе с главами государств входили в состав Высшего совета, но заседали отдельно (заседания Высшего совета на уровне глав правительств обычно предвворяли заседания на уровне глав государств).

В настоящее время роль Межправительственного совета в организационном механизме ЕАЭС может быть охарактеризована в качестве *органа политического руководства, второго по значимости после Высшего совета*. Он рассматривает вопросы и проекты, которые вносятся на утверждение последнего (например, проект бюджета Союза).

По некоторым вопросам Межправительственный совет уполномочен самостоятельно принимать решения (например, утверждает Основные направления промышленного сотрудничества в рамках Союза).

Наконец, Межправительственный совет является вышестоящей инстанцией по отношению к регулируемому органу ЕАЭС — Евразийской экономической комиссии, в частности может давать ей поручения и пересматривать ее решения (при необходимости вопросы могут передаваться на уровень Высшего совета).

Как и Высший совет, Межправительственный совет принимает свои решения и распоряжения *консенсусом*.

Евразийская экономическая комиссия (Комиссия, ЕЭК) является третьим элементом организационного механизма ЕАЭС. В отличие от Высшего совета и Межправительственного совета, которые осуществляют общее политическое руководство Союзом, Евразийская экономическая комиссия несет ответственность за его текущее, повседневное функционирование.

Прообразом ЕЭК стала Комиссия Таможенного союза — первый подлинно наднациональный орган на постсоветском пространстве, договор об учреждении которой послужил одним из первых совместных актов России, Беларуси и Казахстана в целях создания полноценного Таможенного союза.

В связи с образованием на базе Таможенного союза Единого экономического пространства в конце 2011 г. Комиссия Таможенного союза была преобразована в Евразийскую экономическую комиссию с более широкими, подлинно общеэкономическими полномочиями¹.

В настоящее время в соответствии с Договором о ЕАЭС (ст. 18 «Комиссия» и Приложение № 1 «Положение о Евразийской экономической комиссии») Комиссия определяется как постоянно действующий *регулирующий орган* Союза, который осуществляет два круга задач:

- с одной стороны, обеспечение условий функционирования и развития ЕАЭС;
- с другой стороны, выработка предложений по дальнейшему развитию экономической интеграции в рамках ЕАЭС.

В рамках второй задачи Комиссия разрабатывает и вносит на рассмотрение органов политического руководства ЕАЭС *проекты новых*

¹ Поскольку ЕЭК является правопреемником бывшей Комиссии Таможенного союза, ссылки на последнюю в текстах ранее принятых документов сегодня признаются относящимися к Евразийской экономической комиссии.

нормативных документов, которые в случае их поддержки государствами-членами утверждаются в форме решений Высшего совета, Межправительственного совета или новых межгосударственных соглашений.

В рамках первой задачи Евразийская экономическая комиссия наделена полномочиями по *самостоятельному принятию юридически обязательных актов* в форме решений. Перечень сфер, в которых Комиссия уже располагает или может быть в дальнейшем наделена полномочиями по принятию решений, не является исчерпывающим, при необходимости может быть распространен на иные сферы общественной жизни, в том числе выходящие за рамки экономики:

- таможенно-тарифное и нетарифное регулирование;
- таможенное администрирование;
- техническое регулирование;
- санитарные, ветеринарно-санитарные и карантинные фитосанитарные меры;
- зачисление и распределение ввозных таможенных пошлин;
- установление торговых режимов в отношении третьих сторон;
- статистика внешней и взаимной торговли;
- макроэкономическая политика;
- конкурентная политика;
- промышленные и сельскохозяйственные субсидии;
- энергетическая политика;
- естественные монополии;
- государственные и (или) муниципальные закупки;
- взаимная торговля услугами и инвестиции;
- транспорт и перевозки;
- валютная политика;
- интеллектуальная собственность;
- трудовая миграция;
- финансовые рынки (банковская сфера, сфера страхования, валютный рынок, рынок ценных бумаг);
- иные сферы.

Конкретные полномочия, которыми наделяется Комиссия в вышеперечисленных сферах, определяют Договор о Евразийском экономическом союзе, а также дополнительные соглашения государств — членов ЕАЭС (международные договоры в рамках Союза).

Евразийская экономическая комиссия имеет двухуровневую структуру, включающую две инстанции: «Совет Комиссии» и «Коллегию Комиссии».

Совет Комиссии (Совет) — высшая инстанция в структуре ЕЭК. Задачами Совета являются:

- во-первых, *общее регулирование интеграционных процессов в Союзе*;
- во-вторых, *общее руководство деятельностью Комиссии*.

В рамках первой задачи Совет принимает решения по ключевым вопросам, отнесенным к полномочиям ЕЭК. Перечень этих вопросов устанавливается в Регламенте работы Евразийской экономической комиссии, принимаемом Высшим советом. В соответствии с действующим Регламентом от 23 декабря 2014 г. указанный перечень включает 130 пунктов. К примеру, в области таможенно-тарифного регулирования внешней торговли Совет устанавливает и изменяет ставки ввозных таможенных пошлин в отношении чувствительных товаров, перечень которых определяет Высший совет (в отношении остальных товаров ставки пошлин, соответственно, устанавливает и изменяет вторая инстанция в структуре Комиссии — Коллегия).

В рамках второй задачи Совет принимает меры по вопросам внутренней организации и деятельности ЕЭК, например утверждает систему и штатную численность ее департаментов, дает поручения Коллегии, может отменять или изменять решения последней.

В состав Совета входят по одному представителю от каждого государства-члена в ранге *заместителя главы правительства*. Назначенные правительствами кандидатуры предварительно рассматриваются на заседаниях Межправительственного совета, затем Высшего совета и уже после этого окончательно утверждаются в качестве членов Совета ЕЭК.

Заседания Совета Комиссии проводятся по мере необходимости, но не реже 1 раза в квартал. В случае особой срочности допускается принятие решений Советом и без созыва на заседания — в режиме видеоконференции.

Как и в рассмотренных выше органах политического руководства ЕАЭС, состоящих из глав государств и правительств государств-членов, все решения в Совете должны приниматься *консенсусом*. В случае недостижения консенсуса по инициативе любого члена Совета вопрос может быть передан на рассмотрение в Межправительственный совет и далее в Высший совет.

Коллегия Комиссии (Коллегия) является *исполнительным органом* в структуре ЕЭК. На практике она также выступает своеобразным мозговым центром Союза, от которого исходят новые инициативы по развитию евразийской интеграции, в том числе проекты новых интеграционных соглашений, актов Совета Комиссии, Межправительственного совета и Высшего совета.

В качестве исполнительного органа Коллегия вправе самостоятельно принимать решения в рамках полномочий ЕЭК, за исключением решений по тем вопросам, которые зарезервированы за Советом. Решения Коллегии, как и решения Совета, имеют юридически обязательную силу и прямое действие. По общему правилу они вступают в силу по истечении 30 дней с даты официального опубликования на сайте ЕАЭС, если только не будут отменены или изменены Советом Комиссии, Межправительственным советом или Высшим советом. С инициативой

пересмотра решений Коллегии в течение 15 календарных дней с даты их опубликования вправе выступить любой член Совета Комиссии или любое государство-член.

Кроме инициирования или самостоятельного принятия новых интеграционных документов, Коллегия призвана контролировать соблюдение государствами-членами ранее принятых договоров и решений, однако без права применения к ним санкций или привлечения к ответственности перед Судом ЕАЭС. При необходимости она лишь «уведомляет государства-члены о необходимости... исполнения» соответствующих документов (п. 43 Положения о Евразийской экономической комиссии).

В отличие от рассмотренных выше органов и инстанций, Коллегия выступает наднациональным институтом не только по характеру полномочий, но и по составу. Членами Коллегии являются должностные лица, которые работают на постоянной основе и имеют ранг *министров*: «Член Коллегии (Министр) по интеграции и макроэкономике», «Член Коллегии (Министр) по торговле», «Член Коллегии (Министр) по энергетике и инфраструктуре» и т. д. Будучи евразийскими министрами, члены Коллегии в своей деятельности призваны выражать интересы ЕАЭС в целом, а не отдельных государств, от которых они назначены.

Членов (министров) Коллегии назначает Высший совет, исходя из принципа равного представительства государств-членов. В Коллегию, приступившую к работе в 2016 г., входят по 2 гражданина от каждого государства-члена, т. е. всего 10 человек. Срок полномочий всех членов Коллегии — 4 года с возможностью повторного назначения.

Важнейшими требованиями к членам Коллегии являются профессиональная компетенция и личная независимость, в том числе от своих государств.

В отношении первого требования Договор о Евразийском экономическом союзе (п. 32 Положения о Евразийской экономической комиссии) предусматривает, что «члены Коллегии должны иметь профессиональную подготовку (квалификацию), соответствующую их должностным обязанностям, а также стаж работы по профилю должностных обязанностей не менее 7 лет, в том числе не менее 1 года замещать руководящую должность в государственных органах государств-членов».

Что касается личной независимости, то согласно тому же документу (п. 34): «Члены Коллегии Комиссии при исполнении своих полномочий независимы от государственных органов и должностных лиц государств-членов и не могут запрашивать или получать указания от органов власти или официальных лиц государств-членов».

Положение о Евразийской экономической комиссии также устанавливает широкий комплекс других гарантий независимости членов ее Коллегии, выступающих в виде норм-обязанностей или норм-запретов:

- запрет совмещать работу в Коллегии с другой работой или заниматься прочей оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности;
- запрет участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации;
- запрет осуществлять предпринимательскую деятельность;
- запрет получать в связи с осуществлением полномочий вознаграждения от физических и юридических лиц, дополненный обязанностью передавать по акту в Комиссию все подарки, которые получены в связи с официальными мероприятиями (с правом последующего выкупа подарка);
- запрет осуществлять поездки в связи с исполнением должностных обязанностей за счет средств физических и юридических лиц;
- запрет использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, имущество Комиссии, а также передавать его другим лицам;
- запрет разглашать или использовать в целях, не связанных с осуществлением полномочий, сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие известными члену Коллегии в связи с осуществлением полномочий;
- запрет использовать должностные обязанности в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве члена Коллегии, если это не входит в его должностные обязанности;
- запрет создавать в Коллегии структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур;
- обязанность в разумные сроки передавать свои приносящие доход ценные бумаги и акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление.

Нарушение вышеуказанных требований и (или) недобросовестное исполнение своих должностных обязанностей служат основаниями для отзыва и досрочного прекращения полномочий члена Коллегии. Решение о досрочном прекращении принимает Высший совет, в том числе по инициативе государства, гражданином которого является отзываемый член Коллегии.

Как и высшие органы исполнительной власти (правительства) многих государств, Коллегия должна проводить свои заседания с периодичностью не реже 1 раза в неделю. Поскольку, в отличие от членов Совета (заместителей глав правительств государств-членов), а равно от членов

Межправительственного совета (главы правительств) и Высшего совета (главы государств), члены (министры) Коллегии выступают в качестве наднациональных должностных лиц, принятие решений в ее рамках осуществляется более простым способом.

По общему правилу для этого достаточно *квалифицированного большинства* в $\frac{2}{3}$ голосов от общего числа членов Коллегии. Лишь по отдельным, «чувствительным» вопросам Коллегия должна принимать решения *консенсусом*. Перечень таких вопросов определяет Высший совет и закрепляет его в Регламенте работы Евразийской экономической комиссии. В соответствии с действующим Регламентом он насчитывает 32 пункта, например принятие решений о введении в действие и об определении переходных положений технических регламентов ЕАЭС (сами технические регламенты принимает Совет Комиссии) или утверждение единых санитарно-эпидемиологических, гигиенических и ветеринарных (ветеринарно-санитарных) требований.

В качестве евразийских министров члены Коллегии не только работают на постоянной основе, но и, подобно членам национальных правительств, отвечают за определенную отрасль управления. Распределение обязанностей между членами Коллегии осуществляет Совет Комиссии.

Кроме отраслевых министров, в Коллегии имеется *Председатель* — высшее должностное лицо, которое осуществляет общее руководство работой данной инстанции. Председатель Коллегии назначается из числа ее членов Высшим советом. Каждый новый состав Коллегии должны поочередно возглавлять граждане разных государств-членов¹.

В подчинении Коллегии и отдельных ее членов находится аппарат Евразийской экономической комиссии, основными элементами которого выступают *департаменты* — отраслевые или иные вспомогательные подразделения, задачей которых является обеспечение деятельности Евразийской экономической комиссии в целом (как Коллегии, так и Совета).

Должностные лица и сотрудники Евразийской экономической комиссии, работающие в ее департаментах, имеют статус независимых международных служащих. Подобно членам (министрам) Коллегии, им запрещается запрашивать или получать любые указания от органов власти или должностных лиц государств-членов. Государства-члены, в свою очередь, обязаны «уважать статус должностных лиц и сотрудников Комиссии и не оказывать на них влияния при исполнении ими служебных обязанностей» (п. 56 Положения о Евразийской экономической комиссии). В период работы в департаментах должностные лица и сотрудники Комиссии не имеют права заниматься другой работой

¹ Первым Председателем Коллегии Комиссии в 2012 г. был назначен В. Христенко (Россия). Председателем Коллегии, приступившей к работе в феврале 2016 г., является Т. Саркисян (Армения).

или прочей оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности.

Штат департаментов Комиссии комплектуется на конкурсной основе из числа граждан государств-членов, которые удовлетворяют необходимым квалификационным (профессиональным) требованиям. Для руководителей (директоров и заместителей директоров) департаментов также необходимо иметь соответствующие должностным обязанностям профессиональную подготовку (квалификацию) и стаж работы по профилю не менее 5 лет. При наборе должностных лиц и сотрудников департаментов, кроме того, учитывается необходимость обеспечить равное представительство всех государств — членов ЕАЭС.

Департаменты осуществляют различные *функции подготовительного и наблюдательного характера*, в том числе подготовку проектов новых решений, распоряжений, рекомендаций Комиссии, и мониторинг соблюдения государствами-членами ранее принятых интеграционных документов.

Руководство работой департаментов осуществляют их директора, которые назначаются на должность Председателем Коллегии на конкурсной основе сроком на 4 года (вместе с директорами назначаются их заместители). Деятельность этих должностных лиц и возглавляемых ими департаментов, в свою очередь, курирует один из членов Коллегии, который является министром по вопросам, подведомственным департаменту.

Распределение обязанностей между членами Коллегии и систему департаментов и других подразделений, сформированных в Евразийской экономической комиссии на период 2016–2020 гг., иллюстрирует следующая схема:

ПЕРЕЧЕНЬ ДЕПАРТАМЕНТОВ ЕВРАЗИЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОМИССИИ И ИХ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ МЕЖДУ ЧЛЕНАМИ КОЛЛЕГИИ

Член Коллегии	Департаменты, курируемые Членом Коллегии
1. Председатель Коллегии	Департамент протокола и организационного обеспечения Департамент финансов Правовой департамент Департамент управления делами
2. Член Коллегии (Министр) по интеграции и макроэкономике	Департамент макроэкономической политики Департамент статистики Департамент развития интеграции
3. Член Коллегии (Министр) по экономике и финансовой политике	Департамент финансовой политики Департамент развития предпринимательской деятельности

Окончание табл.

Член Коллегии	Департаменты, курируемые Членом Коллегии
4. Член Коллегии (Министр) по промышленности и агропромышленному комплексу	Департамент промышленной политики Департамент агропромышленной политики
5. Член Коллегии (Министр) по торговле	Департамент таможенно-тарифного и нетарифного регулирования Департамент защиты внутреннего рынка Департамент торговой политики
6. Член Коллегии (Министр) по техническому регулированию	Департамент технического регулирования и аккредитации Департамент санитарных, фитосанитарных и ветеринарных мер
7. Член Коллегии (Министр) по таможенному сотрудничеству	Департамент таможенного законодательства и правоприменительной практики Департамент таможенной инфраструктуры
8. Член Коллегии (Министр) по энергетике и инфраструктуре	Департамент транспорта и инфраструктуры Департамент энергетики
9. Член Коллегии (Министр) по конкуренции и антимонопольному регулированию	Департамент антимонопольного регулирования Департамент конкурентной политики и политики в области государственных закупок
10. Член Коллегии (Министр) по внутренним рынкам, информатизации, информационно-коммуникационным технологиям	Департамент информационных технологий

Четвертым руководящим органом ЕАЭС является Суд Евразийского экономического союза (Суд Союза) — постоянно действующий *судебный орган*.

Прообразом Суда ЕАЭС является Суд бывшего Евразийского экономического сообщества (Суд ЕврАзЭС), который в 2012–2014 гг. рассматривал дела по вопросам функционирования Таможенного союза России, Беларуси и Казахстана. Суд ЕАЭС заимствовал многие элементы правового статуса Суда ЕврАзЭС, однако не является его официальным правопреемником. По сравнению с Судом ЕврАзЭС, юрисдикция Суда ЕАЭС, с точки зрения предмета, является более широкой — весь комплекс вопросов, возникающих в ходе функционирования Евразийского экономического союза (включая единое экономическое пространство), с точки зрения полномочий — более узкой¹.

¹ В частности, Суд ЕврАзЭС был уполномочен рассматривать дела по запросам высших судебных органов государств-членов, Суд ЕАЭС не обладает таким полномочием. Евразийская экономическая комиссия ранее могла предъявлять иски в Суд ЕврАзЭС к государствам-членам, нарушающим интеграционные обязательства. В Суд ЕАЭС подобные иски могут предъявлять только другие государства-члены.

В состав Суда ЕАЭС входят *по два судьи от каждого государства-члена*, которые назначаются Высшим советом по представлению соответствующего государства сроком на 9 лет. Общее количество судей, таким образом, в настоящее время равняется десяти.

При назначении на должность судьи учитываются как личные (моральные) качества кандидата, так и наличие у него необходимой профессиональной квалификации:

«Судьи должны обладать высокими моральными качествами, являться специалистами высокой квалификации в области международного и внутригосударственного права, а также, как правило, соответствовать требованиям, предъявляемым к судьям высших судебных органов государств-членов» (п. 9 Статута Суда Евразийского экономического союза — приложение № 2 к Договору о ЕАЭС)¹.

Важнейшим принципом деятельности Суда и каждого его члена является независимость судей. В качестве других принципов Статут предусматривает общепризнанные процессуальные правила, обеспечивающие объективность судопроизводства: гласность разбирательства, публичность, равенство сторон спора, состязательность, коллегиальность.

С целью обеспечить реальную независимость судей от государств-членов, других организаций или частных лиц, а также не допустить конфликта интересов для членов Суда установлен ряд запретов, а именно:

- представлять интересы государственных или межгосударственных органов и организаций, коммерческих структур, политических партий и движений, а также территорий, наций, народностей, социальных и религиозных групп и отдельных лиц;
- заниматься любой деятельностью, связанной с получением доходов, кроме научной, творческой и преподавательской;
- участвовать в разрешении какого-либо дела, в котором судья ранее участвовал в качестве представителя, поверенного или адвоката одной из сторон, члена национального или международного суда, следственной комиссии или в каком-либо ином качестве.

Прекращение полномочий судьи осуществляется в таком же порядке, как и его назначение, — Высшим советом по инициативе государства-члена, представившего судью, по инициативе Суда в целом или самого судьи. Статут устанавливает исчерпывающий перечень оснований для прекращения полномочий судей (всего 11 оснований). Такое прекращение может либо выступать санкцией за совершение правонарушений

¹ На основании Статута еще более детальные правила организации деятельности Суда определяет его регламент, утверждаемый Высшим советом. Действующий Регламент Суда Евразийского экономического союза утвержден 23 декабря 2014 г.

и иных поступков, не совместимых с судьейской должностью, либо вытекать из других причин, не связанных, как таковые, с поведением судьи.

К основаниям-санкциям относятся:

- занятие деятельностью, не совместимой с должностью судьи;
- совершение судьей серьезного проступка, не совместимого с высоким статусом судьи;
- вступление в законную силу обвинительного приговора суда¹ в отношении судьи либо решения суда о применении к нему принудительных мер медицинского характера;
- утрата судьей гражданства государства-члена, которым был представлен к назначению.

В качестве других оснований прекращения полномочий судьи могут служить:

- прекращение деятельности Суда;
- истечение срока полномочий судьи;
- письменное заявление судьи о сложении полномочий в связи с переходом на другую работу или по иным причинам;
- неспособность по состоянию здоровья или по иным уважительным причинам осуществлять полномочия судьи;
- прекращение членства в Союзе государства, которым представлен судья;
- вступление в законную силу решения суда об ограничении дееспособности судьи либо о признании его недееспособным;
- смерть судьи или вступление в законную силу решения суда об объявлении его умершим либо признании безвестно отсутствующим.

Руководство деятельностью Суда ЕАЭС осуществляет его *Председатель*, имеющий заместителя. Председатель и заместитель избираются на должность из состава Суда и утверждаются Высшим советом сроком на 3 года. По истечении срока на эти посты должны быть избраны судьи от других государств-членов.

В качестве вспомогательного аппарата Суда в нем функционируют общий Секретариат и индивидуальные секретариаты отдельных судей (советник судьи и помощник судьи).

Основными категориями *правовых споров*, отнесенных к компетенции (юрисдикции) Суда ЕАЭС, выступают²:

1) дела, возбуждаемые против государства-члена в случае предполагаемого неисполнения им обязательств из права ЕАЭС.

Истцом в подобных делах могут выступать только другие государства-члены, например Беларусь оспаривает действия (бездействие) России

¹ Под «судом» (в отличие от «Суда») в Статуте понимаются национальные органы правосудия государств.

² Понятия «компетенция» и «юрисдикция» в отношении Суда ЕАЭС являются синонимами. Статут Суда использует первый термин (глава IV «Компетенция Суда»).

или Россия считает противоречащими праву ЕАЭС какие-либо меры Беларуси¹;

2) дела об оспаривании решений и действий (бездействия) Евразийской экономической комиссии как регулирующего органа ЕАЭС.

Подобные дела могут возбуждать как государства-члены, так и непосредственно физические и юридические лица, являющиеся хозяйствующими субъектами, в том числе из стран, не входящих в ЕАЭС.

Перед обращением в Суд ЕАЭС потенциальный истец должен задействовать досудебные процедуры разрешения спора, т. е. обратиться к потенциальному ответчику. Лишь в том случае, если государство-член или Комиссия в течение 3 месяцев со дня поступления обращения заявителя не приняли мер по урегулированию вопроса в досудебном порядке, то заявление может быть направлено в Суд.

По результатам рассмотрения спора Суд выносит решение, имеющее обязательную силу. Контроль исполнения решений Суда осуществляет Высший совет, куда, при необходимости, могут жаловаться другие государства-члены или сам Суд (в случае неисполнения Евразийской экономической комиссией решения Суда, вынесенного по иску хозяйствующего субъекта).

Наряду с разрешением правовых споров Суд ЕАЭС обладает компетенцией (юрисдикцией) осуществлять *разъяснение*, т. е. давать официальное толкование источников права ЕАЭС. С заявлениями о разъяснении в Суд могут обращаться государства-члены, другие органы ЕАЭС, а также их сотрудники и должностные лица (последние — только по вопросам, связанным с трудовыми правоотношениями).

По результатам рассмотрения дела о разъяснении Суд выносит консультативное заключение, которое не имеет обязательной силы и не лишает государств-членов права на совместное толкование ими международных договоров.

Суд ЕАЭС рассматривает и разрешает отнесенные к его компетенции дела в разных *составах* (раздел 3 «Составы Суда» главы V Статута «Судопроизводство»).

Все дела, кроме дел, возбуждаемых против Евразийской экономической комиссии хозяйствующими субъектами, Суд ЕАЭС рассматривает в рамках Большой коллегии — своеобразного пленума, включающего всех судей.

Дела, возбуждаемые хозяйствующими субъектами с целью оспаривания решений, действий или бездействия Евразийской экономической

¹ Еще одной категорией правовых споров, которые могут возбуждать только государства-члены, является обращение в Суд ЕАЭС с целью проверки на соответствие Договора о ЕАЭС дополнительных интеграционных соглашений (международных договоров в рамках Союза). Вероятность поступления в Суд таких дел представляется невысокой, поскольку международные договоры в рамках Союза заключаются по общему согласию всех государств-членов ЕАЭС. Любое государство-член еще на этапе подготовки договора может воспрепятствовать его подписанию и вступлению в силу.

комиссии, Суд ЕАЭС рассматривает в двух разных составах, которые фактически выступают двумя инстанциями.

Сначала, по первой инстанции, производство по делу осуществляет Коллегия, которая включает по одному судье от каждого государства-члена, т. е. 5 из 10 судей. Решение Коллегии в течение 15 календарных дней может быть обжаловано хозяйствующим субъектом в Апелляционную палату, включающую остальных 5 судей, решение которой является окончательным¹.

Итак, организационный механизм Евразийского экономического союза в настоящее время включает следующие элементы:

- органами политического руководства и стратегического планирования интеграционных процессов выступают Высший совет на уровне глав государств и Межправительственный совет на уровне глав правительств государств-членов;
- текущее управление интеграционными процессами обеспечивает Евразийская экономическая комиссия, работающая и принимающая решения на двух уровнях — Совет Комиссии (заместители глав правительств государств-членов) и Коллегия Комиссии (евразийские министры);
- разрешение правовых споров и официальное толкование интеграционно-правовых норм осуществляет Суд ЕАЭС.

При этом *Евразийский экономический союз в целом не имеет единой штаб-квартиры* (аналогичная ситуация характерна для Европейского союза и ряда других интеграционных организаций).

Официальным местонахождением Евразийской экономической комиссии выступает столица Российской Федерации г. Москва, Суда Евразийского экономического союза — столица Республики Беларусь г. Минск. Наднациональный орган по регулированию финансового рынка, который планируется создать в 2025 г., будет размещен в бывшей столице Республики Казахстан г. Алматы.

Что касается органов политического руководства, то Высший совет и Межправительственный совет не имеют фиксированного местонахождения и проводят заседания на территории разных государств-членов и в разных городах.

§ 3. Источники

Совокупность юридических норм, которые регулируют интеграционные процессы в рамках Евразийского экономического союза и закрепляют правовой статус самого Союза как интеграционной организации,

¹ Судьи распределяются между Коллегией и Апелляционной палатой в порядке ротации. Таким образом, по каждому новому делу Коллегия и Апелляционная палата имеют различный персональный состав.

представляет собой целостную правовую систему (интеграционный правопорядок), официально называемую «право Евразийского экономического союза», кратко — «право Союза» (ст. 6 Договора о ЕАЭС «Право Союза»).

Как и в правовых системах (правопорядках) других региональных интеграционных организаций наднационального характера, нормы права ЕАЭС закрепляются в двух группах источников:

- источники первичного права — своего рода конституционные акты, которые учреждают Союз, наделяют его компетенцией и устанавливают основные начала правового регулирования интеграционных процессов в его рамках. Поскольку Союз не является государством, источники его первичного права выступают в форме международных договоров, заключаемых между всеми его государствами-членами и действующих в отношениях между ними;
- с другой стороны, источники вторичного права — текущее законодательство Союза, которое издается его руководящими органами в рамках наднациональной компетенции, предоставленной источниками первичного права.

Важнейшим источником **первичного права** и всей правовой системы ЕАЭС выступает учредительный договор — *Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.*, действующий с 1 января 2015 г.

Как уже отмечалось выше, Договор о ЕАЭС стал актом кодификации ранее подготовленной договорно-правовой базы Таможенного союза и Единого экономического пространства России, Беларуси и Казахстана. По этой причине он имеет значительный объем и сложную, многоуровневую структуру: 4 части, 28 разделов плюс 33 приложения.

Нормы, регулирующие функционирование таможенного союза в рамках ЕАЭС, закреплены в части второй «Таможенный союз» (8 разделов: раздел V «Информационное взаимодействие и статистика», раздел VI «Функционирование таможенного союза» и т. д.).

Нормы, регулирующие функционирование единого экономического пространства в рамках ЕАЭС, включены в часть третью «Единое экономическое пространство» (14 разделов: раздел XIII «Макроэкономическая политика», раздел XIV «Валютная политика» и т. д.)¹.

¹ После создания ЕАЭС Таможенный союз и Единое экономическое пространство больше не считаются особыми интеграционными объединениями, а выступают сферами компетенции и деятельности ЕАЭС. Поэтому в Договоре о ЕАЭС и других источниках, принятых после его вступления в силу, соответствующие наименования пишутся со строчной буквы — таможенный союз, единое экономическое пространство. В ранее принятых документах сохраняется прежняя орфография — Таможенный союз, Единое экономическое пространство.

В первой и последней частях Договора о ЕАЭС содержатся нормы, регулирующие общие организационно-правовые аспекты устройства и функционирования ЕАЭС:

- часть первая «Учреждение Евразийского экономического союза» (четыре раздела: раздел I «Общие положения», раздел II «Основные принципы, цели, компетенция и право Союза», раздел III «Органы Союза», раздел IV «Бюджет Союза»);
- часть четвертая «Переходные и заключительные положения» (два раздела: раздел XXVII «Переходные положения» и раздел XXVIII «Заключительные положения»).

Особенностью Договора о ЕАЭС служит то, что большая часть его нормативных положений сосредоточена в приложениях, которые являются составной частью этого документа. Почти все приложения называются протоколами и предназначены для детализации правил, содержащихся в четырех основных частях. Например, правила раздела X «Техническое регулирование» уточняются и дополняются приложением № 9 «Протокол о техническом регулировании в рамках Евразийского экономического союза», раздела XVIII «Общие принципы и правила конкуренции» — приложением № 19 «Протокол об общих принципах и правилах конкуренции». Кроме того, как уже отмечалось выше, первые два приложения закрепляют детальные правила функционирования регулирующего и судебного органов ЕАЭС — приложение № 1 «Положение о Евразийской экономической комиссии» и приложение № 2 «Статут Суда Евразийского экономического союза».

С целью не перегружать и без того значительный объем Договора о ЕАЭС, а также обеспечить возможность поступательного развития евразийской интеграции как в экономической, так и, возможно, в других сферах государства-члены в рамках ЕАЭС могут принимать в форме международных договоров дополнительные источники первичного права, называемые *международные договоры в рамках Союза*.

Принятие международных договоров в рамках Союза в ряде случаев прямо предусмотрено Договором о ЕАЭС. Например, в соответствии с его разделом VII «Регулирование обращения лекарственных средств и медицинских изделий» 23 декабря 2014 г. были подписаны Соглашение о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств в рамках Евразийского экономического союза и Соглашение о единых принципах и правилах обращения медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники) в рамках Евразийского экономического союза).

Заключение новых международных договоров в рамках Союза также может быть продиктовано практической необходимостью. Например, в связи с тем, что Казахстан при вступлении в ВТО согласился взимать таможенные пошлины с ряда товаров по ставкам, более низким, чем предусмотрены Единым таможенным тарифом ЕАЭС, 16 декабря

2015 г. был подписан Протокол о некоторых вопросах ввоза и обращения товаров на таможенной территории Евразийского экономического союза, в соответствии с которым Казахстан обязался не допускать вывоза подобных товаров на территорию других государств — членов ЕАЭС.

В качестве международных договоров в рамках Союза также признаются некоторые соглашения, входившие в ранее принятую договорно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства России, Беларуси и Казахстана, положения которых не были включены в Договор о ЕАЭС. Сюда относятся главным образом договоры по вопросам таможенного регулирования (Договор о Таможенном кодексе Таможенного союза 2010 г. и др.), которые в дальнейшем должен заменить Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза.

Кроме Договора о ЕАЭС и международных договоров в рамках Союза, в круг источников его первичного права также входят *договоры о присоединении новых государств-членов*:

Договор о присоединении Республики Армения к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (подписан в Минске 10 октября 2014 г.);

Договор о присоединении Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (подписан в Москве 23 декабря 2014 г.).

В качестве источников **вторичного права** ЕАЭС выступают прежде всего правовые акты его руководящих органов, за исключением судебного (решения, а равно иные акты Суда ЕАЭС источниками права не считаются, т. е. имеют правоприменительный и разъяснительный, а не правотворческий характер).

Основным видом правовых актов органов ЕАЭС являются *решения* — акты, содержащие положения нормативно-правового характера (ст. 2 Договора о ЕАЭС «Определения»). На практике в форме решений могут устанавливаться и индивидуальные предписания, например штрафные санкции, налагаемые Евразийской экономической комиссией за нарушение общих правил конкуренции.

В зависимости от того, какие органы ЕАЭС издают решения, рассматриваемые акты претворяются в жизнь в различном порядке:

- решения органов политического руководства — Высшего совета и Межправительственного совета — государства-члены исполняют в порядке, предусмотренном их национальным законодательством;
- решения регулирующего органа — Евразийской экономической комиссии — подлежат непосредственному применению на территории государств-членов, т. е. являются обязательными не только для государств-членов, но и непосредственно для

физических и юридических лиц (являются актами прямого действия).

Помимо решений, органы ЕАЭС издают *распоряжения*. Хотя распоряжения считаются источниками права ЕАЭС, на практике они не содержат нормативных положений — имеют организационно-распорядительный, в том числе подготовительный, характер (распоряжения о подготовке проектов новых решений и т. п.).

Евразийская экономическая комиссия также может издавать рекомендации. Подобные акты не обладают обязательной силой, поэтому источниками права ЕАЭС не признаются.

Самостоятельным видом источников вторичного права ЕАЭС могут считаться *международные договоры Союза с третьей стороной* — международные договоры, заключаемые Союзом с государствами, не входящими в его состав (третьими государствами/третьими странами), их интеграционными объединениями и международными организациями.

Как и правовые акты органов Союза, его международные договоры с третьей стороной заключаются по вопросам, отнесенным к компетенции Союза источниками первичного права. Если предмет международного договора частично относится к компетенции ЕАЭС, а другой частью — к компетенции государств-членов, то он может заключаться Союзом и всеми государствами-членами, действующими совместно (как единая сторона). Именно по такой модели 29 мая 2015 г. был заключен первый международный договор ЕАЭС — Соглашение о свободной торговле между Евразийским экономическим союзом и его государствами-членами, с одной стороны, и Социалистической Республикой Вьетнам — с другой.

Между различными группами и видами источников права ЕАЭС установлена *иерархия по юридической силе*:

- решения и распоряжения органов Союза как источники вторичного права не должны противоречить Договору о ЕАЭС и международным договорам в рамках Союза как источникам первичного права;
- международные договоры Союза с третьей стороной не должны противоречить основным целям, принципам и правилам функционирования Союза, которые также закрепляются в источниках его первичного права;
- в случае возникновения противоречий внутри первичного права между его базовым источником — Договором о ЕАЭС — и дополнительными источниками — международными договорами в рамках Союза — первый имеет приоритет;
- в случае возникновения противоречий внутри вторичного права между нормативными правовыми актами (решениями) разных органов ЕАЭС решения Высшего совета и Межправительствен-

ного совета имеют приоритет над решениями Евразийской экономической комиссии, а решения Высшего совета — над решениями Межправительственного совета.

В связи с одновременным членством государств — членов ЕАЭС в ВТО возникла необходимость урегулировать вопрос о соотношении по юридической силе источников права Евразийского экономического союза с источниками права Всемирной торговой организации.

Еще в период формирования Таможенного союза России, Беларуси и Казахстана обсуждался вопрос о вступлении всех этих государств во Всемирную торговую организацию в качестве единой таможенной территории, что допускается Соглашением об учреждении ВТО 1994 г. Однако поскольку Россия, Беларусь и Казахстан находились на разных этапах переговорного процесса о присоединении к ВТО, от такого шага было решено воздержаться.

Во избежание противоречий между евразийскими интеграционными обязательствами и обязательствами по праву ВТО 19 мая 2011 г. Россия, Беларусь и Казахстан заключили Договор о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы, который сегодня является одним из дополнительных источников первичного права ЕАЭС — международным договором в рамках Союза.

В соответствии с Договором от 19 мая 2011 г. *положения Соглашения об учреждении ВТО 1994 г. «становятся частью правовой системы Таможенного союза»*, которая, в свою очередь, выступает первой и старейшей составной частью права ЕАЭС. Тем самым в правовую систему ЕАЭС включены все многосторонние соглашения ВТО по торговле товарами, приложенные к учредительному договору ВТО, в том числе Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ).

То же самое относится к перечням уступок и обязательств, принятым государствами — членами ЕАЭС при вступлении в ВТО в отношении снижения таможенных пошлин и либерализации других условий торговли товарами.

При подписании Договора от 19 мая 2011 г. государства — члены Таможенного союза (ныне ЕАЭС) также взяли на себя обязательство привести правовую систему Таможенного союза в соответствие с правом ВТО. В случае противоречия права ВТО и правовой системы Таможенного союза обязательства государств-членов по Соглашению об учреждении ВТО имеют приоритет над договорно-правовой базой Таможенного союза и решениями его органов.

С другой стороны, если нормы правовой системы Таможенного союза «являются более либеральными», по сравнению с Соглашением об учреждении ВТО, но не противоречат ему (т. е. предусматривают большую степень взаимной открытости национальных экономик, по сравнению с той, которая вытекает из членства в ВТО), то подобные нормы в полной мере сохраняют свое действие.

§ 4. Содержание

По своему содержанию интеграционный правопорядок (правовая система) Евразийского экономического союза складывается из двух частей (подсистем).

Одна часть — юридические нормы, закрепляющие правовой режим таможенного союза в рамках ЕАЭС, создание которого в основном завершилось в 2011 г.

Другая часть норм призвана установить аналогичный режим для единого экономического пространства, которое находится пока в процессе формирования.

4.1. Правовой режим Таможенного союза

В соответствии с официальным определением, зафиксированным в Договоре о Евразийском экономическом союзе (ст. 2 «Определения»), таможенный союз в рамках ЕАЭС — это *форма торгово-экономической интеграции государств-членов, предусматривающая единую таможенную территорию, в пределах которой во взаимной торговле не применяются таможенные пошлины (иные пошлины, налоги и сборы, имеющие эквивалентное действие), меры нетарифного регулирования, специальные защитные, антидемпинговые и компенсационные меры, действуют Единый таможенный тариф Евразийского экономического союза и единые меры регулирования внешней торговли товарами с третьей стороной*. Как следует из этого определения, таможенный союз в рамках ЕАЭС, аналогично таможенным союзам в рамках других интеграционных организаций, включает два взаимосвязанных аспекта:

- внутренний аспект — торговля товарами внутри единой таможенной территории, в которую были объединены государства — члены ЕАЭС;
- внешний аспект — торговля товарами с третьими сторонами, т. е. странами, не входящими в ЕАЭС (третьими странами/государствами), а также другими международными организациями и международными интеграционными объединениями.

После кодификации многочисленных соглашений, составлявших договорно-правовую базу Таможенного союза России, Беларуси и Казахстана, правовые основы современного таможенного союза в рамках ЕАЭС закрепляются в *части второй Договора о ЕАЭС «Таможенный союз»*. Содержащиеся в ней принципы и нормы развивают и дополняют другие соглашения государств — членов ЕАЭС по специальным вопросам (международные договоры в рамках Союза), а также многочисленные правовые акты, которые принимаются руководящими органами ЕАЭС.

4.1.1. Внутренний аспект Таможенного союза

Внутренний аспект таможенного союза предполагает обеспечение **свободного передвижения (перемещения) товаров** между государствами — членами ЕАЭС, т. е. создание между ними общего (единого) рынка товаров или, что по сути то же самое, внутреннего рынка товаров ЕАЭС в целом¹.

В соответствии с Договором о ЕАЭС (ст. 25 «Принципы функционирования таможенного союза») свободное перемещение товаров между территориями государств-членов осуществляется *без применения таможенного декларирования и государственного контроля* (транспортного, ветеринарно-санитарного, карантинного фитосанитарного), т. е. их взаимные границы для движения товаров, в принципе, должны быть прозрачными.

В связи с созданием общего (единого, внутреннего) рынка товаров государствам-членам также *запрещено применять тарифные и нетарифные барьеры* для взаимного товарооборота, а именно:

- ввозные и вывозные таможенные пошлины, а равно иные пошлины, налоги и сборы, имеющие эквивалентное действие;
- меры нетарифного регулирования, в том числе квоты и другие административные ограничения вывоза (экспорта) и ввоза (импорта) товаров;
- специальные защитные, антидемпинговые и компенсационные меры, т. е. меры торговой защиты (меры защиты внутреннего рынка), которые могут вводиться только по отношению к третьим странам.

Вышеуказанные принципы и правила допускают отдельные *исключения*, которые способны сдерживать процесс экономической интеграции в рамках ЕАЭС, особенно при их широком толковании государствами. В соответствии со ст. 29 Договора о ЕАЭС «Исключения из порядка функционирования внутреннего рынка товаров» государства-члены во взаимной торговле товарами вправе применять ограничения при соблюдении двух условий:

- ограничительные меры не являются средством неоправданной дискриминации или скрытым ограничением торговли;
- ограничения необходимы для обеспечения одного или нескольких основополагающих интересов, таких как:

¹ В праве ЕАЭС термины «общий», «единый» и «внутренний» рынок имеют очень близкое, а первые два — одинаковое значение: общий (единый) рынок — совокупность экономических отношений в рамках Союза, при которых обеспечивается свобода перемещения товаров, услуг, капитала и рабочей силы (ст. 2 Договора о ЕАЭС «Определения»); внутренний рынок — экономическое пространство, в котором, согласно положениям настоящего Договора, обеспечивается свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов (ст. 28 Договора о ЕАЭС «Внутренний рынок»).

- 1) охрана жизни и здоровья человека;
- 2) защита общественной морали и правопорядка;
- 3) охрана окружающей среды;
- 4) охрана животных и растений, культурных ценностей;
- 5) выполнение международных обязательств;
- 6) обеспечение обороны страны и безопасности государства-члена.

Для достижения свободного перемещения товаров внутри ЕАЭС также необходимо **устранение препятствий, вытекающих из различий в техническом регулировании и других требованиях государств-членов к выпускаемой на рынок продукции.**

В целях устранения подобного рода технических и аналогичных им барьеров торговле товарами Договором о ЕАЭС предусматривается постепенная гармонизация или унификация законодательств государств-членов, т. е. установление сходного или идентичного правового регулирования на основе интеграционного законодательства ЕАЭС (решений Евразийской экономической комиссии).

Наиболее активно и последовательно установление единообразных правил ЕАЭС осуществляется в сфере *технического регулирования*, т. е. обязательных требований к продукции и связанных с ними требований к процессам ее проектирования, производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации.

В целях разработки единообразных правил технического регулирования государства-члены наделили Евразийскую экономическую комиссию широкими нормотворческими полномочиями, главным из которых является полномочие издавать единые технические регламенты ЕАЭС — «технические регламенты Союза» (до начала функционирования ЕАЭС назывались «технические регламенты Таможенного союза»).

Продукция, выпущенная в соответствии с едиными техническими регламентами, маркируется единым знаком обращения продукции на рынке Союза — ЕАС (Евразийское соответствие). Государства-члены обязаны допускать обращение такой продукции на своей территории без предъявления дополнительных требований и без проведения дополнительных процедур оценки соответствия (ст. 53 Договора о ЕАЭС «Обращение продукции и действие технических регламентов Союза»).

В то же время любое государство-член, руководствуясь защитой своих законных интересов, может предпринимать экстренные меры по предотвращению выпуска в обращение опасной продукции. В таком случае оно незамедлительно информирует другие государства-члены о принятых экстренных мерах и приступает к процессу консультаций и переговоров по данному вопросу» (п. 9 Протокола о техническом регулировании в рамках Евразийского экономического союза — приложение № 9 к Договору о ЕАЭС).

Аналогично праву ВТО, в праве ЕАЭС отдельно регламентируется применение к товарам *санитарных, ветеринарно-санитарных и ка-*

рантинных фитосанитарных мер, т. е. мер, которые предпринимаются в целях защиты жизни и здоровья человека, животных и растений от вредных добавок, загрязняющих веществ, токсинов, болезнетворных организмов и т. п.

В отношении подобных мер также предусмотрено введение единообразных правил посредством нормативных правовых актов Евразийской экономической комиссии: единые санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования, которые могут включаться в единые технические регламенты ЕАЭС; единые ветеринарные (ветеринарно-санитарные) требования, единые карантинные фитосанитарные требования; единые формы ветеринарных сертификатов и др.

Каждое государство-член, однако, сохраняет за собой право разрабатывать и применять временные санитарные, ветеринарно-санитарные и карантинные фитосанитарные меры, в том числе использовать их как основание для ограничения свободного перемещения товаров внутри ЕАЭС (п. 2 ст. 29 Договора о ЕАЭС «Исключения из порядка функционирования внутреннего рынка товаров» и п. 4 ст. 56 Договора о ЕАЭС «Общие принципы применения санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер», Протокол о применении санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер — приложение № 12 к Договору о ЕАЭС).

Специальный правовой режим также предусматривается правом ЕАЭС для гармонизации и унификации законодательства государств-членов в сфере обращения медицинской продукции — *лекарственных средств и медицинских изделий* (раздел VII Договора о ЕАЭС «Регулирование обращения лекарственных средств и медицинских изделий» и два дополняющих его международных договора в рамках Союза — Соглашение о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств в рамках Евразийского экономического союза и Соглашение о единых принципах и правилах обращения медицинских изделий (изделий) медицинского назначения и медицинской техники) в рамках Евразийского экономического союза от 23 декабря 2014 г.).

В отношении медицинской продукции государства-члены наделили Евразийскую экономическую комиссию полномочиями устанавливать единые правила ее производства и оборота на внутреннем рынке ЕАЭС, в частности единую «Фармакопею Союза» (для лекарственных средств), общие правила классификации, требования безопасности и эффективности, требования к документации и др. (для медицинских изделий).

Особенностью таможенного союза в рамках ЕАЭС, не характерной для других интеграционных организаций, является включение в его правовой режим **принципа национального режима в отношении потребителей**, который распространяется на приобретение гражданами для личного пользования в других государствах-членах товаров и иных потребительских благ (работ, услуг).

Согласно последнему разделу части второй Договора о ЕАЭС «Таможенный союз» (раздел XII «Защита прав потребителей», ст. 60 «Защита прав потребителей»):

«Граждане государства-члена, а также иные лица, проживающие на его территории, пользуются на территориях других государств-членов такой же правовой защитой в области защиты прав потребителей, что и граждане этих других государств-членов, и имеют право обращаться в государственные и общественные организации по защите прав потребителей, другие организации, а также суды и (или) осуществлять иные процессуальные действия на тех же условиях, что и граждане этих других государств-членов».

4.1.2. Внешний аспект Таможенного союза

Внешний аспект Таможенного союза связан с созданием единой таможенной территории ЕАЭС, благодаря которой последний приобретает способность выступать единым субъектом в международных экономических отношениях. Создание единой таможенной территории одновременно обеспечивает возможность свободного передвижения на ней не только товаров, произведенных в государствах — членах ЕАЭС, но и товаров из третьих стран, при условии что они импортируются в государства-члены в соответствии с едиными правилами ЕАЭС.

В соответствии с Договором о ЕАЭС правила, относящиеся к внешнему аспекту таможенного союза, подразделяются на две подгруппы:

- 1) единое таможенное регулирование (раздел VIII «Таможенное регулирование»)
- 2) единая внешнеторговая политика (раздел IX «Внешнеторговая политика»).

Единое таможенное регулирование означает установление единого порядка перемещения товаров через единую таможенную границу, т. е. через внешнюю границу единой таможенной территории ЕАЭС, а при необходимости и по самой этой территории (например, при транзитной перевозке товаров через ЕАЭС из одной третьей страны в другую).

Главным источником единого таможенного регулирования выступает единый *Таможенный кодекс*, утверждаемый отдельным соглашением государств — членов ЕАЭС (международным договором в рамках Союза) и наделяющий дополнительными нормотворческими полномочиями Евразийскую экономическую комиссию (например, устанавливая единую форму таможенной декларации)¹.

¹ Как уже отмечалось выше, единый Таможенный кодекс был принят еще до создания ЕАЭС — Договор о Таможенном кодексе Таможенного союза 2010 г. Этот кодекс, а также некоторые другие дополняющие его соглашения по таможенным вопросам в дальнейшем должен заменить новый Таможенный кодекс Евразийского экономического союза.

Наряду с общими правилами таможенного регулирования (например, о таможенном декларировании или порядке проведения таможенных проверок) Таможенный кодекс и другие источники таможенного законодательства ЕАЭС устанавливают специальные правила для различных таможенных процедур, различающихся целями перемещения товаров через таможенную границу ЕАЭС. Наиболее важными и широко используемыми из них являются «таможенная процедура выпуска для внутреннего потребления», т. е. импорта товаров из третьих стран в ЕАЭС, и «таможенная процедура экспорта», при которой товары, произведенные в ЕАЭС, экспортируются за его пределы.

Специальными правилами таможенного законодательства ЕАЭС также регулируются другие вопросы, относящиеся к порядку пересечения единой таможенной границы, в том числе о перемещении через нее денежных средств и о привлечении к уголовной и административной ответственности нарушителей таможенного законодательства¹.

Единая внешнеторговая политика представляет собой единые меры регулирования товарооборота между ЕАЭС в целом и третьими странами, т. е. со странами, не входящими в его состав (третьими странами/государствами), а также другими международными организациями и интеграционными объединениями.

В зависимости от целей и содержания меры единой внешнеторговой политики ЕАЭС подразделяются на несколько направлений.

Таможенно-тарифное регулирование внешней торговли предполагает введение единой системы таможенных пошлин, которыми облагаются товары, импортируемые в ЕАЭС (экспортные пошлины государства — члены ЕАЭС устанавливают самостоятельно и применяют их главным образом к сырьевым товарам).

Основным инструментом таможенно-тарифного регулирования выступает «Единый таможенный тариф Евразийского экономического союза» (кратко: ЕТТ ЕАЭС), применяемый в соответствии с единой классификацией товаров для целей регулирования внешней торговли — «единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза» (кратко: «ТН ВЭД ЕАЭС»).

Нетарифное регулирование внешней торговли означает ее регулирование иными средствами, нежели таможенные пошлины. В качестве единых мер нетарифного регулирования ЕАЭС выступают:

- запрет ввоза и (или) вывоза товаров;

¹ Как и Таможенный кодекс 2010 г., эти правила были установлены отдельными соглашениями государств-членов, которые были подписаны еще до заключения Договора о ЕАЭС и в настоящее время находятся в процессе реформирования в связи с подготовкой нового Таможенного кодекса ЕАЭС. Подробнее см.: Интеграционное право в современном мире: сравнительно-правовое исследование / под ред. С. Ю. Кашкина. М.: Проспект, 2014. С. 258–272.

- количественные ограничения ввоза и (или) вывоза товаров;
- исключительное право на экспорт и (или) импорт товаров;
- автоматическое лицензирование (наблюдение) экспорта и (или) импорта;
- разрешительный порядок ввоза и (или) вывоза товаров.

Меры защиты внутреннего рынка, известные также как меры торговой защиты (наименование, используемое в правовой доктрине ВТО), представляют собой меры по защите товаропроизводителей ЕАЭС от внешних угроз. В соответствии с правом ВТО основными мерами защиты внутреннего рынка (мерами торговой защиты) ЕАЭС являются:

- антидемпинговые меры — меры по защите от демпингового импорта из третьих стран, как правило, в форме дополнительной (антидемпинговой) пошлины на товар, продаваемый по заниженной цене;
- компенсационные меры — меры по защите от субсидируемого импорта из третьих стран, также, как правило, выступающие в форме дополнительной (компенсационной) пошлины на товар, производитель которого получает государственную помощь в своей стране;
- специальные защитные меры — меры по защите от чрезмерно возросшего импорта товара, вследствие чего причиняется серьезный ущерб отрасли экономики государств-членов или создается угроза причинения такого ущерба (выражаются во введении дополнительной пошлины или импортной квоты).

Для правового режима внешнеторговой политики ЕАЭС характерна высокая степень наднациональности: *полномочия по принятию почти всех единых мер регулирования внешней торговли переданы Евразийской экономической комиссии*. Именно Комиссия в интересах Союза в целом осуществляет ведение ЕТТ и ТН ВЭД, включая определение ставок ввозных таможенных пошлин по всем товарам, устанавливает различные меры нетарифного регулирования и защиты внутреннего рынка, может принимать иные меры регулирования внешней торговли, отнесенные к компетенции ЕАЭС (например, устанавливать правила определения происхождения товаров).

В порядке исключения государства — члены ЕАЭС в одностороннем порядке могут принимать временные меры нетарифного регулирования, в том числе вводить запрет на импорт определенных товаров из третьих стран (раздел X «Применение мер в одностороннем порядке» Протокола о мерах нетарифного регулирования в отношении третьих стран — приложение № 7 к Договору о ЕАЭС)¹.

¹ Ответные меры в виде запрета на импорт определенных товаров, введенный Россией в ответ на санкции ряда зарубежных государств и ЕС в 2015 г., но не поддержанные другими государствами — членами ЕАЭС, считаются не мерами регулирования внешней торговли, а мерами по защите национальной безопасности. В отношении применения подобных односторонних мер государствами — членами ЕАЭС в настоящее время разрабатывается специальный международный договор в рамках Союза.

Поскольку пошлины, квоты, запреты и другие меры, принимаемые в рамках внешнеторговой политики ЕАЭС, накладывают ограничения на товарооборот с третьими странами, с точки зрения мировой торговли они выступают в качестве торговых барьеров тарифного или нетарифного характера.

Как следствие все меры внешнеторговой политики ЕАЭС должны приниматься и применяться *при соблюдении права ВТО*, нормы которого в случае противоречия, как уже отмечалось выше, имеют приоритет перед нормами права ЕАЭС.

В частности, возможна ситуация, когда при вступлении в ВТО государство-член берет на себя обязательство сократить таможенные пошлины на импорт определенных товаров до уровня более низкого, чем предусмотрен в ЕТТ ЕАЭС. В таком случае заинтересованное государство как член ВТО обязано применять пониженные ставки, а как член ЕАЭС должно принять меры по недопущению вывоза соответствующих товаров в другие его государства-члены (если только не будет произведена доплата таможенных пошлин по ставкам ЕТТ ЕАЭС), т. е. соответствующие товары исключаются из-под действия свободы перемещения товаров на общем (едином) рынке ЕАЭС.

Наряду с рассмотренными выше *односторонними* мерами регулирования товарооборота с третьими сторонами правовой режим единой внешнеторговой политики ЕАЭС включает в себя возможность принятия *совместных мер*, оформляемых соглашениями ЕАЭС с другими странами, международными организациями и интеграционными объединениями (международными договорами Союза с третьей стороной). Эти договоры могут предусматривать в том числе учреждение режимов (зон) свободной торговли, а первым договором такого рода, как уже отмечалось выше, стало Соглашение о свободной торговле с Вьетнамом 2015 г.

4.2. Правовой режим единого экономического пространства

В соответствии с нормой-дефиницией Договора о ЕАЭС (ст. 2 «Определения») единое экономическое пространство представляет собой *пространство, состоящее из территорий государств-членов, на котором функционируют сходные (сопоставимые) и однотипные механизмы регулирования экономики, основанные на рыночных принципах и применении гармонизированных или унифицированных правовых норм, и существует единая инфраструктура*.

Правовую основу единого экономического пространства в настоящее время составляет одноименная часть Договора о ЕАЭС — *часть третья «Единое экономическое пространство»*, которая предусматривает проведение двух видов интеграционных мероприятий:

- с одной стороны, проведение общей политики государств-членов в экономической сфере (см. следующий раздел);

- с другой стороны, завершение формирования общего (единого) рынка, с тем чтобы внутри ЕАЭС могли свободно перемещаться не только товары, но и другие субъекты и результаты экономической деятельности.

Свобода перемещения рабочей силы означает право граждан (трудящихся) одного государства-члена заниматься трудовой деятельностью по найму в любом другом государстве-члене по трудовому договору с его работодателем или по договору с его заказчиком работ (услуг).

Для осуществления трудовой деятельности в другом государстве-члене трудящемуся не требуется получать разрешения, в отношении него не действуют квоты на привлечение иностранной рабочей силы или иные ограничения по защите национального рынка труда — за исключением ограничений в целях обеспечения национальной безопасности (в том числе в отраслях, имеющих стратегическое значение) и общественного порядка (ст. 97 Договора о ЕАЭС «Трудовая деятельность трудящихся государств-членов»).

Граждане государства-члена, прибывшие в целях осуществления трудовой деятельности или трудоустройства на территорию другого государства-члена, и члены их семей освобождаются от обязанности регистрации (постановки на учет) в течение 30 суток с даты въезда. Они могут находиться (проживать) в соответствующем государстве на протяжении всего срока действия трудового или гражданско-правового договора трудящегося с местным работодателем или заказчиком работ (услуг).

Трудящиеся осуществляют трудовую деятельность в соответствии с законодательством государства трудоустройства; то же самое относится к их социальному обеспечению, кроме пенсионного, которое регулируется законодательством государства постоянного проживания, а также в соответствии с отдельными договорами государств-членов. Независимо от наличия медицинского страхового полиса трудящиеся имеют право на бесплатное получение скорой медицинской помощи в экстренной и неотложной формах (дальнейшее лечение является платным).

Важной гарантией свободы перемещения рабочей силы является *взаимное признание документов об образовании*, которые для большинства специальностей должны признаваться государством трудоустройства автоматически, без каких-либо специальных процедур. Исключением являются педагогические, юридические, медицинские и фармацевтические специальности, обладатели которых проходят установленную государством трудоустройства процедуру признания документов об образовании. Не являются объектом автоматического признания и документы об ученых степенях и ученых званиях (признаются в порядке, предусмотренном законодательством государства трудоустройства).

Свобода торговли услугами, учреждения, деятельности и осуществления инвестиций призвана открыть экономические границы между государствами — членами ЕАЭС для самостоятельных хозяйствующих субъектов, которыми могут выступать как их граждане, выступающие в качестве индивидуальных предпринимателей, так и их юридические лица.

В целях рассматриваемой свободы под *деятельностью* понимается предпринимательская и иная деятельность (включая торговлю услугами и производство товаров) индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, а равно филиалов и представительств последних.

Торговля услугами как транзитивность деятельности представляет собой не что иное, как трансграничное предоставление (поставку) услуг между государствами — членами ЕАЭС любым из четырех способов:

- с территории одного государства-члена на территорию другого государства-члена;
- на территории одного государства-члена получателю услуг другого государства-члена;
- поставщиком услуг одного государства-члена путем учреждения на территории другого государства-члена;
- поставщиком услуг одного государства-члена путем присутствия физических лиц этого государства-члена на территории другого государства-члена.

Учреждение, в свою очередь, выступает одним из способов торговли услугами, когда гражданин или юридическое лицо одного государства-члена учреждает на территории другого постоянный центр своей деятельности, а именно:

- создает и (или) приобретает юридическое лицо;
- приобретает контроль над юридическим лицом;
- открывает филиал;
- открывает представительство;
- регистрируется в качестве индивидуального предпринимателя.

Учреждение также признается одной из форм осуществления *инвестиций*, т. е. материальных и нематериальных ценностей, вкладываемых гражданином или юридическим лицом (инвестором) одного государства-члена в объекты предпринимательской деятельности на территории другого государства-члена в соответствии с законодательством последнего.

Свобода осуществления инвестиций не ограничивается только учреждением (прямыми инвестициями), но включает в себя и портфельные инвестиции, не связанные с получением контроля над хозяйствующими субъектами в других государствах-членах (например, покупка миноритарных пакетов акций у хозяйствующих субъектов других государств-членов).

Свобода торговли услугами, учреждения, деятельности и осуществления инвестиций означает прежде всего установление государства-

ми-членами для хозяйствующих субъектов других государств-членов равных условий, по сравнению как со своими собственными хозяйствующими субъектами (национальный режим), так и с хозяйствующими субъектами из третьих государств (режим наибольшего благоприятствования).

Исходя из этого, в Договоре о ЕАЭС (раздел XV «Торговля услугами, учреждение, деятельность и осуществление инвестиций» и в приложении к нему протоколе (Протокол о торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций — приложение № 16) предусмотрена отмена разного рода внутригосударственных запретов и ограничений вместе с соответствующими правами и гарантиями для хозяйствующих субъектов: отмена ограничений в отношении переводов и платежей в связи с торговлей услугами, учреждением, деятельностью и инвестициями; равные права на участие в приватизации в другом государстве-члене; неприменение ограничений в отношении числа поставщиков услуг из другого государства-члена и др.

Инвесторам также предоставлено право передавать инвестиционные споры с другими государствами-членами на рассмотрение не только судебных органов, но и арбитражных инстанций, в том числе международных (выбор инстанции, которая будет рассматривать инвестиционный спор, производит инвестор, а не государство).

На текущем этапе развития экономической интеграции в рамках ЕАЭС свобода торговли услугами, учреждения, деятельности и осуществления инвестиций еще не реализована в полной мере, что выражается в сохранении множества *исключений*, позволяющих государствам-членам ограничивать ее. Подобные исключения закрепляются как в Протоколе о торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций, так и в «индивидуальных национальных перечнях ограничений, изъятий, дополнительных требований и условий», которые отдельно для каждого государства-члена утверждает Высший совет (например, в России доля иностранного капитала в авиационной организации, занимающейся производством или ремонтom авиационной техники, должна составлять менее 25%, а в ее руководство могут входить только российские граждане, если только президентом России не принято иное решение).

Государства — члены ЕАЭС в то же время обязались стремиться к постепенной отмене национальных ограничений в соответствии с «планами либерализации», которые для различных секторов услуг утверждает Высший совет. Результатом реализации этих планов должно стать формирование *единого рынка услуг*, который к настоящему времени уже создан в ряде секторов (например, услуги в области оптовой и розничной торговли или услуги по организации развлечений).

Специальные правила в праве ЕАЭС установлены для либерализации трансграничного предоставления услуг в банковском, страховом

секторах, а также услуг на рынке ценных бумаг — **финансовых услуг** (раздел XVI Договора о ЕАЭС «Регулирование финансовых рынков» и Протокол по финансовым услугам — приложение № 17).

Либерализация в этих секторах призвана вести к созданию *общего финансового рынка*, включающего взаимное признание государствами-членами лицензий на осуществление соответствующей деятельности. Создание общего финансового рынка должно базироваться на установлении общих (гармонизированных) требований к регулированию и надзору в отношении деятельности поставщиков финансовых услуг.

Государства-члены обязались осуществить подобную гармонизацию до 2025 г., после чего, как уже отмечалось выше, они примут решение о полномочиях и функциях нового руководящего органа ЕАЭС — «наднационального органа по регулированию финансового рынка».

Еще один аспект финансовой сферы, в данном случае публичной (государственной), образуют **налоги и налогообложение** (раздел XVII Договора о ЕАЭС «Налоги и налогообложение»).

Поскольку у каждого государства — члена ЕАЭС существует собственная налоговая система, применение ими национальных налоговых правил может создавать препятствия для евразийской экономической интеграции, в частности в форме двойного налогообложения и налоговой дискриминации.

Договор о ЕАЭС (ст. 72 «Принципы взимания косвенных налогов в государствах-членах») и прилагаемый к нему специальный протокол (Протокол о порядке взимания косвенных налогов и механизме контроля за их уплатой при экспорте и импорте товаров, выполнении работ, оказании услуг — приложение № 18) предусматривают *устранение двойного налогообложения в отношении косвенных налогов* (налог на добавленную стоимость, акцизы):

- во взаимной торговле товарами косвенные налоги взимаются по принципу страны назначения, т. е. при их импорте в другое государство-член;
- при выполнении работ, оказании услуг косвенный налог также взимается один раз — в государстве-члене, территория которого признается местом реализации работ, услуг.

В отношении прямых налогов Договор о ЕАЭС (ст. 73 «Налогообложение доходов физических лиц») предусматривает *отмену налоговой дискриминации в отношении трудящихся других государств-членов*: если налоговый резидент одного государства-члена работает по найму в другом государстве-члене и уплачивает там подоходный налог, то ставка налога должны быть такой же, как и для доходов налоговых резидентов соответствующего государства.

Договор о ЕАЭС также предусматривает в налоговой сфере гармонизацию законодательства государств-членов в отношении налогов,

которые оказывают влияние на взаимную торговлю, однако без указания сроков ее проведения и без наделения наднациональными полномочиями органов ЕАЭС.

Еще одним специфическим аспектом формирования общего (единого) рынка ЕАЭС является **устранение валютных ограничений**, т. е. ограничений на валютные операции, на открытие и ведение счетов на территориях разных государств-членов, а также требований об обязательной продаже иностранной валюты.

Устранение подобных ограничений проводится государствами-членами в рамках согласованной валютной политики (раздел XIV «Валютная политика» и Протокол о мерах, направленных на проведение согласованной валютной политики — приложение № 15). Ключевым результатом этой политики должно стать создание *интегрированного валютного рынка*, т. е. валютных рынков государств-членов, объединенных общими принципами функционирования и государственного регулирования.

Что касается валютных ограничений, то, как и на рынке услуг, их устранение планируется осуществлять постепенно — посредством «мер либерализации» со стороны государств-членов при сохранении за каждым из них права вводить валютные ограничения в исключительных случаях (например, резкие колебания курса национальной валюты) на срок не более 1 года.

Важным элементом национального рынка современных государств является рынок **государственных (муниципальных) закупок**, т. е. договоров (контрактов), посредством которых органы власти приобретают товары, работы, услуги для государственных или муниципальных нужд за счет соответствующего бюджета или внебюджетных фондов.

В рамках единого экономического пространства ЕАЭС формируется общий (единый) рынок государственных (муниципальных) закупок. Его основой является введение *национального режима в сфере закупок*, т. е. предоставление каждым государством-членом хозяйствующим субъектам других государств-членов права участвовать в своих закупках наравне с его собственными (национальными) хозяйствующими субъектами¹.

Государства-члены вправе в исключительных случаях устанавливать изъятие из национального режима на срок до 2 лет, однако Евразийская экономическая комиссия может принять решение о необходимости отмены изъятия. В случае неподчинения решению Комиссии остальные

¹ Напомним, что введение национального режима в сфере закупок также предусматривается в праве ВТО — Соглашением по правительственным закупкам, в котором члены ВТО участвуют в добровольном порядке. Россия в настоящее время не участвует в этом Соглашении, но открывает на взаимной основе свой рынок закупок в рамках ЕАЭС.

государства-члены получают право приостановить действие национального режима в сфере своих закупок в отношении хозяйствующих субъектов государства-нарушителя.

Помимо национального режима, Договор о ЕАЭС (раздел XXII «Государственные и муниципальные закупки») и прилагаемый к нему специальный протокол (Протокол о порядке регулирования закупок — приложение № 25) предусматривают правила, направленные на гармонизацию законодательства государств-членов в сфере закупок, в частности о способах их осуществления органами власти: открытый конкурс, запрос ценовых предложений, биржевые торги и др.

Необходимым условием для нормального функционирования любого рынка, в том числе общего (единого) рынка ЕАЭС, является обеспечение на нем конкурентной среды — предотвращение и оперативное устранение монополистических и иных ограничивающих конкуренцию действий органов власти и хозяйствующих субъектов.

В этой связи составной частью правового режима единого экономического пространства, согласно Договору о ЕАЭС, признаны **общие принципы и правила конкуренции** (раздел XVIII Договора о ЕАЭС «Общие принципы и правила конкуренции» и Протокол об общих принципах и правилах конкуренции — приложение № 19). Предпосылкой введения и применения указанных принципов и правил является то, что соответствующие действия государственных органов и хозяйствующих субъектов оказывают или могут оказать негативное влияние на конкуренцию на *трансграничных рынках*, т. е. в отношении территорий, как минимум, двух разных государств-членов (критерии отнесения рынка к трансграничному устанавливает Высший совет).

Общие принципы конкуренции (ст. 75 Договора о ЕАЭС «Общие принципы конкуренции») адресуются государствам-членам, которые должны применять свое конкурентное (антимонопольное) законодательство к хозяйствующим субъектам одинаковым образом и в равной мере независимо от их организационно-правовой формы и места регистрации; установить запреты на ограничивающие конкуренцию соглашения между органами государственной власти и местного самоуправления, на предоставление государственных и муниципальных преференций; обеспечивать эффективный контроль за экономической концентрацией и т. д.

Общие правила конкуренции (ст. 76 Договора о ЕАЭС «Общие правила конкуренции») представляют собой нормы-запреты, адресуемые непосредственно хозяйствующим субъектам: запрет ограничений конкуренции со стороны хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение (например, установление, поддержание монопольно высокой или монопольно низкой цены товара); запрет недобросовестной конкуренции (например, распространение ложных, неточных или искаженных сведений о конкурентах и их продукции); запрет ограничивающих кон-

куренцию соглашений между хозяйствующими субъектами (например, об установлении или поддержании цен) и др.

В случае нарушения общих правил конкуренции на трансграничных рынках *Евразийская экономическая комиссия уполномочена налагать на хозяйствующих субъектов штрафные санкции*. Например, за недобросовестную конкуренцию Комиссия налагает штраф для должностных лиц и индивидуальных предпринимателей в размере от 20 до 110 тыс. российских рублей, на юридических лиц — от 100 тыс. до 1 млн (раздел IV «Штрафные санкции за нарушение общих правил конкуренции на трансграничных рынках, налагаемые Комиссией» Протокола об общих принципах и правилах конкуренции).

Евразийская экономическая комиссия также уполномочена контролировать введение государствами-членами государственного ценового регулирования и принимать решения о необходимости отмены такого регулирования.

Рассмотренные выше общие принципы и правила конкуренции предназначены для применения на товарных рынках как составной части общего (единого) рынка ЕАЭС. В отношении охраны конкуренции на рынках услуг в настоящее время применяются нормы национального законодательства государств-членов. Вместе с тем в отношении подобных рынков Договор о ЕАЭС закрепляет **единые принципы и правила деятельности субъектов естественных монополий** (раздел XIX «Естественные монополии» и Протокол о единых принципах и правилах регулирования деятельности субъектов естественных монополий — приложение № 20).

В целях применения этих принципов и правил под «естественной монополией» понимается состояние рынка услуг, при котором создание конкурентных условий для удовлетворения спроса на определенный вид услуг невозможно или экономически нецелесообразно в силу технологических особенностей производства и предоставления данного вида услуг.

Общие принципы и правила регулирования деятельности субъектов естественных монополий призваны, насколько возможно, приблизить их функционирование к нормальным условиям рынка. Они предусматривают, в частности, различные *методы государственного регулирования* в этой области, прежде всего тарифного (ценового) регулирования, препятствующего завышению цен на соответствующие услуги. Особое внимание уделяется обеспечению *справедливого и недискриминационного доступа потребителей* к услугам естественных монополий, в том числе для потребителей из других государств-членов.

Наряду с едиными принципами и правилами, относящимися к естественным монополиям в целом, в Договоре о ЕАЭС закреплён специальный правовой режим функционирования естественных монополий в стратегических секторах экономики, таких как **энергетика** и **транспорт**

(раздел XX «Энергетика», раздел XXI «Транспорт» и относящиеся к ним протоколы)¹.

В энергетическом и транспортном секторах также предусмотрены устранение остающихся ограничений на трансграничное оказание транспортных (энергетических) услуг между государствами — членами ЕАЭС, принятие других мер по формированию, соответственно, *общих рынков энергетических ресурсов* и *общего рынка транспортных услуг*, а также *единого транспортного пространства*.

Формирование общих рынков в указанных секторах осуществляется постепенно, причем в отношении энергетических ресурсов сроки зафиксированы непосредственно в Договоре о ЕАЭС (ст. XX «Переходные положения в отношении раздела XX»):

1 июля 2019 г. — общий электроэнергетический рынок;

1 января 2025 г. — общий рынок газа и общие рынки нефти и нефтепродуктов.

Этапы, основные направления формирования общего рынка транспортных услуг, а равно осуществления других мероприятий скоординированной (согласованной) транспортной политики определяет Высший совет.

Еще одним важным вопросом, связанным с обеспечением справедливых условий конкуренции на общем (едином) рынке, является установление единых правил **государственной поддержки экономики**, размеры и порядок оказания которой являются неодинаковыми в разных государствах-членах. Каждое государство стремится оказывать поддержку своим собственным промышленным и сельскохозяйственным предприятиям, что может ставить в неблагоприятное положение их конкурентов из других государств, не получающих аналогичной поддержки или получающих ее в меньшем объеме.

В этой связи в специальных протоколах к Договору о ЕАЭС (Протокол о единых правилах предоставления промышленных субсидий — приложение № 28, Протокол о мерах государственной поддержки сельского хозяйства — приложение № 29) установлены запреты и ограничения на предоставление таких видов государственной поддержки, которые

¹ Протокол об обеспечении доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере электроэнергетики, включая основы ценообразования и тарифной политики (приложение № 21 к Договору о ЕАЭС), Протокол о правилах доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере транспортировки газа по газотранспортным системам, включая основы ценообразования и тарифной политики (приложение № 22 к Договору о ЕАЭС), Протокол о порядке организации, управления, функционирования и развития общих рынков нефти и нефтепродуктов (приложение № 23 к Договору о ЕАЭС), Протокол о скоординированной (согласованной) транспортной политике (приложение № 24 к Договору о ЕАЭС), к которому, в свою очередь, приложен Порядок регулирования доступа к услугам железнодорожного транспорта, включая основы тарифной политики.

способны исказить конкуренцию на общем (едином) рынке. Например, полностью запрещены так называемые «вывозные субсидии» промышленным предприятиям и аналогичные меры государственной поддержки сельского хозяйства, предоставление которых увязано с результатами вывоза товара в другие государства-члены.

В случае нарушения единых правил пострадавшее государство-член (государство-член, чьи производители понесли ущерб вследствие мер государственной поддержки другого государства-члена) может потребовать компенсации и в конечном счете ввести ответные меры, например пошлины на ввоз субсидируемой продукции.

С 2017 г. в отношении промышленных субсидий планируется установить наднациональный контроль со стороны Евразийской экономической комиссии, в рамках которого последняя получит право разрешать или запрещать предоставление соответствующих субсидий.

4.3. Правовые основы общей политики и гармонизации (унификации) законодательства государств-членов

Евразийская экономическая интеграция — комплексный процесс, в рамках которого государства — члены ЕАЭС не только постепенно устраняют препятствия взаимным торгово-экономическим связям (негативная интеграция), но и проводят мероприятия в направлении формирования общей политики в отношении различных вопросов экономической жизни, включая гармонизацию или унификацию соответствующих отраслей национального законодательства (позитивная интеграция)¹.

Общая политика предполагает достижение более или менее тесного единства государств-членов в управлении экономикой. В зависимости от степени единства государств-членов Договор о ЕАЭС (ст. 2 «Определения») подразделяет ее на три вида, которые одновременно могут рассматриваться как различные уровни (ступени) развития позитивной интеграции в Союзе².

Первым видом является **скоординированная политика**, т. е. политика, в рамках которой государства-члены сотрудничают на основе *общих подходов*, одобренных в рамках органов Союза.

Вторым видом выступает **согласованная политика**, предполагающая *гармонизацию* законодательств государств-членов, т. е. установление сходного (сопоставимого) правового регулирования в конкретных сферах.

¹ О соотношении и взаимосвязи негативной и позитивной интеграций в общей теории интеграционного права см. общую часть (§ 1 гл. II).

² В отличие от других интеграционных правопорядков, термин «общая политика» в праве ЕАЭС официально не используется.

В большинстве случаев установление общих подходов и гармонизация законодательства в рамках ЕАЭС сопутствуют друг другу. В этой связи некоторые направления общей политики получили в Договоре о ЕАЭС двойное название, например «скоординированная (согласованная) транспортная политика» и «согласованная (скоординированная) агропромышленная политика».

Третьим видом общей политики и одновременно высшей степенью единства государств-членов в управлении экономикой является **единая политика** — политика, влекущая *унификацию* законодательства государств-членов, т. е. установление идентичных механизмов правового регулирования в конкретных сферах.

Примером единой политики может считаться рассмотренная выше внешнеторговая политика, в рамках которой Евразийская экономическая комиссия принимает в отношении ЕАЭС в целом единые меры регулирования внешней торговли товарами с третьими сторонами, такие как Единый таможенный тариф, количественные ограничения и другие меры нетарифного регулирования, антидемпинговые меры и т. д.

По своей направленности общая политика ЕАЭС может быть проблемно-ориентированной или секторной. В первом случае она относится к различным вопросам и проблемам экономической жизни в целом, например «согласованная политика в сфере применения санитарных, ветеринарных и карантинных фитосанитарных мер» или «согласованная политика в сфере защиты прав потребителей». Во втором случае предметом общей политики выступают отдельные сектора экономики, например «скоординированная энергетическая политика» или «скоординированная политика в сфере обращения лекарственных средств».

В настоящее время Договор о ЕАЭС и дополняющие его международные договоры в рамках Союза предусматривают проведение общей политики более чем в десяти сферах. Направления общей политики, которые исключительно или преимущественно относятся к регулированию товарооборота, проводятся **в рамках таможенного союза**:

- 1) согласованная политика в области информатизации и информационных технологий;
- 2) согласованная политика в сфере обращения лекарственных средств;
- 3) согласованная политика в сфере обращения медицинских изделий;
- 4) внешнеторговая политика Союза;
- 5) согласованная политика в области обеспечения единства измерений;
- 6) согласованная политика в сфере применения санитарных, ветеринарных и карантинных фитосанитарных мер;
- 7) согласованная политика в сфере защиты прав потребителей.

Остальные направления общей политики разрабатываются и осуществляются **в рамках единого экономического пространства**:

- 1) согласованная макроэкономическая политика;
- 2) согласованная валютная политика;
- 3) согласованная конкурентная (антимонопольная) политика;
- 4) скоординированная энергетическая политика;
- 5) скоординированная (согласованная) транспортная политика;
- 6) согласованная (скоординированная) агропромышленная политика;
- 7) согласованная политика в сфере регулирования трудовой миграции;
- 8) согласованная политика по противодействию нелегальной трудовой миграции¹.

Помимо вышеперечисленных сфер, государства-члены обязались стремиться к осуществлению скоординированной, или согласованной, политики в «иных сферах экономики». Для этого решением Высшего совета могут создаваться новые вспомогательные органы ЕАЭС или даваться поручения Евразийской экономической комиссии по координации взаимодействия государств-членов в соответствующих сферах. Дополнительные сферы скоординированной, согласованной, а равно единой политики также могут предусматриваться новыми международными договорами в рамках Союза (ст. 5 Договора о ЕАЭС «Компетенция»).

В некоторых сферах Договор о ЕАЭС официально не учреждает скоординированной, согласованной или единой политики, но фактически предусматривает ее проведение путем наделения органов ЕАЭС полномочиями осуществлять координацию действий государств-членов, гармонизировать или унифицировать их законодательство.

Примером такой *общей политики де-факто* может служить рассмотренная выше сфера технического регулирования. Унификация законодательства государств-членов в этой сфере осуществляется на основе решений Евразийской экономической комиссии, прежде всего принимаемых ею единых «технических регламентов Союза».

Другим примером может служить сфера промышленности (раздел XXIV Договора о ЕАЭС «Промышленность» и Протокол о промышленном сотрудничестве — приложение № 27 к Договору о ЕАЭС). В отличие от агропромышленного комплекса, Договор о ЕАЭС не учредил для этой сферы общей политики на уровне ЕАЭС, напротив, предусматривает, что «государства-члены самостоятельно разрабаты-

¹ Предусмотрена Соглашением о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств от 19 ноября 2010 г., которое в настоящее время имеет статус международного договора в рамках Союза, дополняющего собой Договор о ЕАЭС.

вают и реализуют национальные промышленные политики» (ст. 92 «Промышленная политика и сотрудничество»).

Государства-члены, однако, должны проводить промышленную политику в соответствии с «Основными направлениями промышленного сотрудничества в рамках Союза», которые утверждает Межправительственный совет и за реализацией которых наблюдает Евразийская экономическая комиссия.

Наконец, существуют такие сферы, для которых *унифицирующие или гармонизирующие нормы закреплены непосредственно в Договоре о ЕАЭС*, других соглашениях государств-членов (международных договорах в рамках Союза).

Сюда относятся рассмотренные выше таможенное регулирование (Таможенный кодекс и другие соглашения по таможенным вопросам), единые принципы и правила регулирования деятельности субъектов естественных монополий, государственные (муниципальные) закупки, единые правила государственной поддержки промышленности и сельского хозяйства.

Еще одной важной сферой правового регулирования, для которой гармонизирующие нормы закрепляются в Договоре о ЕАЭС, выступает *законодательство об интеллектуальной собственности* (раздел XXIII «Интеллектуальная собственность» и Протокол об охране и защите прав на объекты интеллектуальной собственности — приложение № 26).

Отталкиваясь от положений Соглашения ВТО по торговым объектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС), но не копируя его, Договор о ЕАЭС зафиксировал общие стандарты охраны авторского и смежных прав, прав, вытекающих из товарных знаков и знаков обслуживания, географических указаний и наименований места происхождения товаров, патентных прав (прав на изобретение, полезную модель, промышленный образец), селекционных достижений, топологий интегральных микросхем, секретов производства (ноу-хау), а также правоприменительных мер по защите нарушенных прав.

Все государства — члены ЕАЭС обязаны применять эти стандарты, например сохранять регистрацию товарного знака в течение десяти лет с возможностью продления (п. 13 Протокола об охране и защите прав на объекты интеллектуальной собственности). При этом любое государство-член имеет право «предусматривать в своем законодательстве нормы, которые обеспечивают больший уровень охраны и защиты прав на объекты интеллектуальной собственности», т. е. гармонизирующие нормы Договора о ЕАЭС являются минимальными стандартами в этой сфере (ст. 90 «Правовой режим объектов интеллектуальной деятельности»).

Помимо гармонизации, Договор о ЕАЭС предусматривает возможность учреждения в будущем единых охранных свидетельств на отдельные права в сфере интеллектуальной собственности — «товарные

знаки Евразийского экономического союза», «знаки обслуживания Евразийского экономического союза», а также «наименование места происхождения товара Евразийского экономического союза».

Вопросы для самоконтроля

1. Почему ЕАЭС не был учрежден сразу после прекращения существования СССР?
2. Существуют ли отношения иерархии (соподчиненности) между различными органами ЕАЭС?
3. Какие документы относятся к первичному/вторичному праву ЕАЭС?
4. Какие свободы передвижения (перемещения) входят в правовой режим Таможенного союза/единого экономического пространства ЕАЭС?
5. В какой сфере регулирования права ЕАЭС унификация законодательства государств-членов достигла наибольшего прогресса?

Глава IX

ПРАВО СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА РОССИИ И БЕЛАРУСИ

После изучения гл. IX обучающиеся должны:

***знать:** историю формирования и современный правовой статус Союзного государства, его органов; систему и юридические свойства источников права Союзного государства; правовые основы проведения общей политики и гармонизации (унификации) законодательства в рамках Союзного государства;*

***уметь:** оперировать изученными в гл. IX понятиями и категориями; анализировать юридические факты, относящиеся к праву Союзного государства, и возникающие в связи с ними правовые отношения; ориентироваться в системе правовых механизмов и категорий, рассмотренных в гл. IX; осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов применительно к вопросам, изученным в гл. IX; давать квалифицированные юридические заключения и консультации применительно к вопросам, изученным в гл. IX; правильно составлять и оформлять юридические документы применительно к вопросам, изученным в гл. IX;*

***владеть:** юридической терминологией по вопросам, изученным в гл. IX; навыками работы с правовыми актами по вопросам, изученным в гл. IX; навыками анализа правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, возникающих в процессе функционирования Союзного государства.*

§ 1. История и современное развитие

Исторически сложившиеся тесные связи между народами предопределили процесс усиления двухсторонних связей России и Белоруссии после распада СССР. Изначально развитие отношений проходило исключительно в рамках Содружества Независимых Государств, однако уже 21 февраля 1995 г. в Минске был подписан Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Республикой Беларусь, который подчеркнул особый характер взаимоотношений между двумя странами. Данное соглашение предусматривает, среди прочего, проведение регулярных консультаций на разных уровнях с целью обеспечения дальнейшего развития и углубления двусторонних отношений и обмена мнениями по международным вопросам, представляющим взаимный интерес; принятие мер для взаимного обеспечения безвизового въезда, выезда и пребывания граждан одного государства на территории другого; координацию деятельности в военной области в соответствии с отдельными соглашениями; а также сотрудничество

по широкому спектру вопросов (образование, культура, энергетика, транспорт и др.).

Год спустя, 2 апреля 1996 г., в Москве был заключен Договор об образовании Сообщества Беларуси и России, согласно которому было решено создать политически и экономически интегрированное сообщество в целях объединения материального и интеллектуального потенциала двух государств, а также было предусмотрено создание представительного органа. Подписанию Договора об образовании Сообщества Беларуси и России предшествовали майский (1995 года) референдум в Республике Беларусь и в октябрьские (1995 года) решения палат Федерального Собрания Российской Федерации, которые подтвердили волю народов к дальнейшему сближению. Позже, 29 апреля 1996 г., в городе Санкт-Петербурге руководители парламентов двух стран подписали соглашение о Парламентском Собрании.

Сообщество Беларуси и России было преобразовано в ходе подписания 2 апреля 1997 г. в городе Москве президентами Беларуси и России Договора о Союзе Беларуси и России. С тех пор 2 апреля отмечается как День единения народов Беларуси и России. Исходя из ст. 2, целями Договора о Союзе Беларуси и России являются:

- 1) укрепление отношений братства, дружбы и всестороннего сотрудничества между Российской Федерацией и Республикой Беларусь в политической, экономической, социальной, военной, научной, культурной и других областях;
- 2) повышение уровня жизни народов и создание благоприятных условий для всестороннего гармоничного развития личности;
- 3) устойчивое социально-экономическое развитие государств — участников Союза на основе объединения их материального и интеллектуального потенциалов, использования рыночных механизмов функционирования экономики;
- 4) сближение национальных правовых систем, формирование правовой системы Союза;
- 5) обеспечение безопасности и поддержание высокой обороноспособности, совместная борьба с преступностью;
- 6) содействие обеспечению общеевропейской безопасности и развитию взаимовыгодного сотрудничества в Европе и мире.

В конце мая 1997 года состоялось подписание Устава Союза Беларуси и России, который является неотъемлемой частью Договора о Союзе Беларуси и России. В соответствии с Уставом Союза Беларуси и России были образованы Высший совет и Исполнительный комитет Союза Беларуси и России, Парламентское Собрание Сообщества было преобразовано в Парламентское Собрание Союза Беларуси и России.

В 1997–1998 годах происходит формирование исполнительных органов Союза, общего бюджета, осуществляются разработка и реализация первых союзных программ. Образованы Пограничный и Таможенный

комитеты, Комитет по вопросам безопасности. Кроме того, в январе 1998 года был подписан Договор о совместной Телерадиовещательной организации Союза Беларуси и России; а 25 декабря 1998 г. президенты подписали Декларацию о дальнейшем единении Беларуси и России, Договор о равных правах граждан, а также Соглашение о создании равных условий субъектам хозяйствования.

Очередной вехой в развитии двусторонних отношений стали подписание 8 декабря 1999 г. в городе Москве Договора о создании Союзного государства и принятие Программы действий Республики Беларусь и Российской Федерации по реализации положений Договора о создании Союзного государства. Среди прочего Договор о создании Союзного государства предусматривает собственные атрибуты государственности, такие как флаг, герб, гимн (ст. 10); единую валюту (ст. 13); единое наднациональное гражданство наряду с национальным (ст. 14); бюджет Союзного государства (ст. 32).

Договор о создании Союзного государства вступил в силу 26 января 2000 г. после ратификации парламентами двух стран.

Дальнейшее развитие Союзного государства связывается с принятием Конституционного акта Союзного государства, с чем и связывается начало полноценного функционирования данного интеграционного объединения.

§ 2. Организационный механизм

В соответствии со ст. 4 Договора о создании Союзного государства для реализации целей Союзного государства создаются: Высший государственный совет; Парламент; Совет министров; Суд; Счетная палата Союзного государства.

Однако предусмотренный в ст. 4 Договора о создании Союзного государства организационный механизм отражает лишь планируемую структуру органов управления Союзным государством. В настоящее время функционируют Высший государственный совет Союзного государства, Парламентское собрание Союзного государства, Совет министров Союзного государства, Постоянный комитет Союзного государства во главе с Государственным секретарем Союзного государства, отраслевые и функциональные органы управления Союзного государства (органы специальной компетенции).

Высший государственный совет является высшим органом Союзного государства. В его состав входят главы государств (с правом решающего голоса), главы правительств и руководители палат парламентов государств-участников (с правом совещательного голоса). Также в заседаниях Высшего государственного совета участвуют Председатель Совета министров, Председатели палат Парламента, Председатель Суда Союзного государства.

Высший государственный совет решает важнейшие вопросы развития Союзного государства; образует в пределах своей компетенции органы Союзного государства, включая органы управления отраслевого и функционального характера; назначает выборы в палату представителей Парламента Союзного государства; утверждает бюджет Союзного государства, принятый Парламентом Союзного государства, и годовые отчеты о его исполнении; утверждает международные договоры Союзного государства, ратифицированные Парламентом; утверждает государственную символику Союзного государства; определяет местонахождение органов Союзного государства; заслушивает ежегодный отчет Председателя Совета министров о реализации принятых решений. Кроме того, Высший государственный совет выполняет иные функции, отнесенные к его ведению Договором либо переданные на его рассмотрение государствами-участниками.

В пределах своих полномочий Высший государственный совет издает декреты, постановления и директивы. Акты Высшего государственного совета принимаются на основе единогласия государств-участников. Акт не является принятым, если одно из государств-участников высказалось против его принятия. Голосование на заседаниях Высшего государственного совета от имени государства-участника осуществляет глава государства либо лицо, им уполномоченное.

Председателем Высшего государственного совета является один из глав государств-участников на основе ротации, если государства-участники не договорились об ином. Председатель Высшего государственного совета: организует работу Высшего государственного совета, председательствует на его заседаниях и подписывает принятые Высшим государственным советом акты, а также законы Союзного государства; обращается к Парламенту с ежегодными посланиями о положении в Союзном государстве и основных направлениях его развития; по поручению Высшего государственного совета ведет международные переговоры и подписывает от имени Союзного государства международные договоры, представляет Союзное государство в отношениях с иностранными государствами и международными организациями; организует контроль за ходом реализации настоящего Договора и принимаемых Высшим государственным советом решений; в пределах своих полномочий дает поручения Совету министров Союзного государства; по поручению Высшего государственного совета выполняет иные функции.

До начала функционирования Парламента Союзного государства действует **Парламентское собрание Союзного государства** — орган межпарламентского сотрудничества Союзного государства, формируемый на паритетной основе из депутатов, делегированных палатами Федерального Собрания Российской Федерации и Национального Собрания Республики Беларусь. Его основной функцией в настоящее время явля-

ются принятие и внесение на утверждение в Высший государственный совет бюджета Союзного государства.

В структуре Парламентского собрания можно выделить следующие элементы:

1) Председатель, Первый заместитель председателя, 4 заместителя председателя;

2) парламентские комиссии: Комиссия по законодательству и регламенту, Комиссия по экономической политике, Комиссия по бюджету и финансам, Комиссия по социальной политике, науке, культуре и гуманитарным вопросам, Комиссия по вопросам внешней политики, Комиссия по безопасности, обороне и борьбе с преступностью, Комиссия по вопросам экологии, природопользования и ликвидации последствий аварий, Комиссия по информационной политике;

3) Секретариат (вспомогательный аппарат).

Совет министров является исполнительным органом Союзного государства, в который входят Председатель Совета министров, главы правительств, Государственный секретарь (на правах заместителя Председателя Совета министров), министры иностранных дел, экономики и финансов государств-участников, руководители основных отраслевых и функциональных органов управления Союзного государства. На заседания Совета министров могут приглашаться руководители центральных банков и министры государств-участников.

Председатель Совета министров назначается Высшим государственным советом. Им может быть глава правительства одного из государств-участников на ротационной основе. Председатель Совета министров осуществляет руководство деятельностью Совета министров и организует его работу; представляет Высшему государственному совету и Парламенту Союзного государства ежегодные доклады о деятельности Совета министров; подписывает акты Совета министров; по поручению Высшего государственного совета и в пределах предоставленных им полномочий проводит переговоры и подписывает международные договоры от имени Союзного государства.

Совет министров в соответствии со своей компетенцией, определенной Договором о создании Союзного государства и решениями Высшего государственного совета: разрабатывает основные направления общей политики по вопросам развития Союзного государства и вносит их в Высший государственный совет для рассмотрения; вносит в Высший государственный совет предложения по формированию отраслевых и функциональных органов Союзного государства и осуществляет руководство их деятельностью; вносит в Парламент Союзного государства проекты союзных законов и Основ законодательства; обеспечивает контроль за выполнением положений настоящего Договора, актов Союзного государства и при необходимости вносит мотивированные представления государствам-участникам в случае невыполнения обяза-

тельств, вытекающих из них; разрабатывает и вносит в Парламент Союзного государства проект бюджета Союзного государства, обеспечивает исполнение бюджета, представляет Парламенту годовые и полугодовые отчеты об исполнении бюджета; рассматривает отчеты и доклады Счетной палаты; осуществляет управление собственностью Союзного государства; обеспечивает создание и развитие единого экономического пространства, проведение единой финансовой, налоговой, кредитной, денежной, валютной, ценовой и торговой политики; координирует процесс унификации законодательства государств-участников; способствует проведению согласованной политики государств-участников в международных делах, в сфере обороны, безопасности, обеспечения законности, прав и свобод граждан, обеспечения общественного порядка и борьбы с преступностью, а также в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и охраны окружающей среды; осуществляет иные полномочия, возложенные на него настоящим Договором и Высшим государственным советом.

Совет министров в пределах своей компетенции издает постановления, директивы и резолюции. Решение Совета министров может быть приостановлено или отменено Высшим государственным советом.

Совет министров формирует **Постоянный комитет**, который является органом текущего управления при Совете министров, рабочим аппаратом Высшего государственного совета Союзного государства и Совета министров Союзного государства.

В состав Постоянного комитета входят **Государственный секретарь Союзного государства** — руководитель Постоянного комитета, назначаемый Высшим государственным советом сроком на 4 года, четыре члена Постоянного комитета (два от Беларуси, два от России), назначаемых Советом министров на аналогичный срок. Аппарат Постоянного комитета образуют департаменты, подразделяемые на отделы: Организационно-аналитический департамент, Департамент экономики и отраслевых программ, Департамент финансов и бюджетной политики, Департамент социальной политики и информационного обеспечения, Департамент правового обеспечения, Департамент оборонной политики и военно-технического сотрудничества (включая Отдел безопасности и правоохранительной деятельности, Отдел военного и оборонного сотрудничества).

Постоянный комитет координирует работу отраслевых и функциональных органов Союзного государства и их взаимодействие с национальными органами государств-участников, контролирует выполнение принятых Высшим государственным советом и Советом министров решений, регулярно информирует Совет министров о положении дел в сферах деятельности отраслевых и функциональных органов Союзного государства, вносит предложения в Совет министров по выполнению текущих задач развития Союзного государства.

Отраслевые и функциональные органы управления Союзного государства (органы специальной компетенции) предназначены для управления интеграцией и сотрудничеством в отдельных сферах общественной жизни и состоят, как правило, из должностных лиц профильных министерств и ведомств России и Беларуси. Примерами таких отраслевых и функциональных органов могут служить Пограничный комитет Союзного государства, Таможенный комитет Союзного государства, Комитет Союзного государства по гидрометеорологии и мониторингу загрязнения окружающей среды.

Остальные предусмотренные в Договоре о создании Союзного государства органы еще не сформированы, и отсутствуют четкие сроки их создания.

Планируемый, согласно Договору о создании Союзного государства, **Парламент Союзного государства** должен стать представительным и законодательным органом Союзного государства и состоит из двух палат — палаты Союза и палаты представителей.

Палата Союза будет состоять из 36 членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, делегированных палатами Федерального Собрания Российской Федерации, и 36 членов Совета Республики, депутатов палаты представителей, делегированных палатами Национального Собрания Республики Беларусь. Члены палаты Союза будут работать на непостоянной основе и получать вознаграждение за свой труд по месту постоянной работы.

Палата представителей должна состоять из 75 депутатов от Российской Федерации и 28 депутатов от Республики Беларусь, избираемых на основе всеобщего избирательного права при тайном голосовании. Палата представителей будет избираться, а палата Союза формироваться сроком на 4 года. В случае прекращения полномочий палат парламентов государств-участников члены палаты Союза сохраняют свои полномочия вплоть до обновления депутатии соответствующего парламента.

К числу полномочий Парламента Союзного государства будут отнесены принятие законов и Основ законодательства Союзного государства по вопросам, отнесенным Договором к компетенции Союзного государства; содействие унификации законодательства государств-участников; заслушивание ежегодных посланий Высшего государственного совета о положении в Союзном государстве и основных направлениях его развития; заслушивание докладов и информации о деятельности Совета министров; принятие бюджета и заслушивание годовых и полугодовых отчетов о его исполнении; утверждение отчета, заслушивание докладов и сообщений Счетной палаты Союзного государства; ратификация международных договоров, заключаемых от имени Союзного государства; заключение соглашений о сотрудничестве с парламентами государств, не входящих в Союзное государство, и парламентскими организациями; назначение по представлению Высшего государственного совета судей

Суда Союзного государства; утверждение по представлению Высшего государственного совета членов Комиссии по правам человека; назначение по представлению Совета министров членов Счетной палаты Союзного государства; установление символики Союзного государства; рассмотрение предложений по вопросам присоединения к Союзному государству третьих государств, принятие соответствующих рекомендаций, направление их для утверждения в Высший государственный совет; обеспечение взаимодействия парламентов государств-участников; осуществление иных полномочий, предусмотренных Договором о создании Союзного государства.

Суд Союзного государства должен стать органом Союзного государства, который призван обеспечить единообразное толкование и применение первичного и вторичного права Союзного государства. В состав Суда войдут 9 судей, назначаемых Парламентом Союзного государства по представлению Высшего государственного совета. При этом в составе Суда не должно быть более 5 судей, являющихся гражданами одного государства. Судьи назначаются и действуют в личном качестве из граждан Союзного государства, обладающих высокими профессиональными и моральными качествами, удовлетворяющих требованиям, предъявляемым для назначения на высшие судебные должности в государствах — участниках. Судьи назначаются сроком на 6 лет с возможностью их назначения еще на один срок. Каждые 2 года происходит обновление трети состава членов Суда.

Каждое государство-участник, органы Союзного государства смогут передавать на рассмотрение Суда любые вопросы, связанные с толкованием и применением Договора, нормативно-правовых актов Союзного государства. Решения Суда должны приниматься двумя третями голосов от общего числа судей в соответствующем судебном заседании, будут иметь обязательную юридическую силу и подлежать официальному опубликованию.

Счетная палата после ее формирования будет осуществлять контроль за финансами Союзного государства, состоять из 11 членов, назначаемых сроком на 6 лет из числа граждан государств-участников, имеющих опыт работы в контрольно-ревизионных и аудиторских организациях, профессионализм и добросовестность которых не вызывают сомнений. Члены Счетной палаты должны назначаться Парламентом Союзного государства по представлению Совета министров независимо от того, гражданами какого из государств-участников они являются. В состав Счетной палаты не может входить более 7 граждан одного и того же государства-участника.

Счетная палата будет уполномочена осуществлять контроль за исполнением доходных и расходных статей бюджета Союзного государства по объемам, структуре и целевому назначению, проверку отчетов о доходах и расходах всех органов Союзного государства, устанавливать, являются

ли законными полученные доходы и произведенные расходы, а также выяснять, насколько рациональным было управление финансами, контролировать эффективность использования имущества Союзного государства. Органы Союзного государства, национальные аудиторские организации либо компетентные органы государств-участников будут направлять в Счетную палату по ее запросу любые документы и информацию, необходимые для выполнения Счетной палатой возложенных на нее функций. По итогам финансового года Счетная палата будет представлять Совету министров и Парламенту ежегодный отчет. На основании рассмотрения доклада вышеупомянутые органы, действуя самостоятельно или совместно, смогут вносить в Высший государственный совет предложения относительно оздоровления финансов Союзного государства. Счетная палата сможет, действуя по собственной инициативе или по просьбе любого из органов Союзного государства, давать в рамках своей компетенции заключения по отдельным вопросам.

§ 3. Источники

Приступая к анализу источников права Союзного государства Беларуси и России, необходимо учитывать, что, несмотря на название, Союзное государство является международной организацией. Соответственно, основным источником права является учредительный договор — Договор между РФ и Республикой Беларусь от 8 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства». Данный договор был ратифицирован Российской Федерацией Федеральным законом от 2 января 2000 г. № 25-ФЗ и вступил в силу 26 января 2000 г.

Помимо Договора о создании Союзного государства, также существуют договоры и соглашения Беларуси и России по специальным вопросам двусторонней интеграции, которые вместе с Договором о создании Союзного государства и формируют систему источников первичного права Союзного государства.

Сам Договор о создании Союзного государства в разделе VI Договора предусматривает возможность издания актов вторичного права. Для осуществления целей и принципов Союзного государства его органы в пределах своей компетенции принимают следующие правовые акты: законы, Основы законодательства, декреты, постановления, директивы и резолюции. Органы Союзного государства также могут принимать юридически необязательные рекомендации и заключения.

Кроме того, к источникам вторичного права Союзного государства относятся правовые акты, принятые до 2000 г. в рамках Сообщества и Союза России и Беларуси, которые продолжают действовать в части, не противоречащей Договору о создании Союзного государства.

Законы и декреты предназначены для общего применения, адресованы всем субъектам права, являются обязательными во всех частях

и после их официального опубликования подлежат прямому применению на территории каждого государства-участника. В случае коллизии между положениями национального права и положениями закона или декрета Союзного государства подлежат применению соответствующие положения закона или декрета.

Директивы Союзного государства ничем не отличаются от аналогичных нормативно-правовых актов Европейского союза и являются обязательными для каждого государства, которому они адресованы, при сохранении за органами соответствующего государства свободы выбора форм и методов действий.

Резолюция является актом, посредством которого обеспечивается текущая деятельность органов Союзного государства. Таким образом, резолюции Союзного государства принимаются по вопросам, не требующим вмешательства в национальное регулирование государств-участников.

Рекомендации содержат предложения по совершенствованию правового регулирования или практики применения уже существующих актов. Заключения — акты, выражающие официальную позицию органов Союзного государства.

Также необходимо учитывать, что ст. 17, 18 и 19 Договора о создании Союзного государства разграничивают предметы ведения Союзного государства и его государств-участников (используется типичное для федеративных государств деление на исключительную компетенцию Союзного государства, совместную и, по остаточному принципу, исключительную компетенцию государств-участников).

По вопросам, отнесенным к предметам исключительного ведения Союзного государства, принимаются законы, декреты, постановления и резолюции (декреты и постановления носят подзаконный характер и могут приниматься на основании законов Союзного государства или непосредственно Договора).

По предметам совместного ведения Союзного государства и государств-участников принимаются Основы законодательства, директивы и резолюции. Акты, принятые по вопросам, отнесенным к совместному ведению Союзного государства и государств-участников, подлежат трансформации в национальные правовые системы путем издания соответствующих национальных правовых актов.

Несмотря на достаточно детально прописанную систему источников вторичного права Союзного государства, данная модель на настоящий момент не функционирует (а с учетом смещения акцентов интеграции на многосторонний уровень в рамках ЕАЭС вряд ли и начнет функционировать). Полноценное введение в действие предусмотренной Договором о создании Союзного государства правовой модели в силу раздела VII Договора ставится в зависимость от внесения необходимых изменений в конституции каждого государства-участника (а это необходимо, как

минимум, для наделения Союзного государства исключительной компетенцией), а также принятие Конституционного акта, определяющего на основе Договора государственное устройство Союзного государства и его правовую систему.

Так как ни одно из названных событий не наступило, сотрудничество между государствами-участниками продолжает осуществляться преимущественно на основании международных договоров, заключаемых в развитие положений Договора о создании Союзного государства.

Из предусмотренных Договором о создании Союзного государства наиболее активно используются постановления, которые, в частности, одобряют заключение международных договоров государствами-участниками (правовое значение такого одобрения остается загадкой, т. к. ссылок на соответствующие постановления договоры не содержат и заключаются они за пределами институциональных механизмов Союзного государства, хотя и подчеркивают связь с Договором о создании Союзного государства).

Еще одним из немногих реально применяемых источников вторичного права Союзного государства являются декреты, но в настоящее время их роль сводится лишь к утверждению бюджета Союзного государства.

Также издаются директивы, однако вопреки обозначенной в Договоре о создании Союзного государства функции по гармонизации национального законодательства они ограничиваются призывами к компетентным национальным органам власти совершить те или иные действия.

В отсутствие широкого применения предусмотренных Договором о создании Союзного государства механизмов правового регулирования достаточно большая роль для интеграционных процессов достается совместным программам Союзного государства. Порядок разработки и реализации таких программ был утвержден постановлением Совета министров Союзного государства от 11 октября 2000 г. № 7. Союзные программы включают в себя комплекс совместных мероприятий по решению крупных сопряженных социально-экономических задач Республики Беларусь и Российской Федерации. Эти мероприятия могут включать проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских, технологических, производственных, организационно-хозяйственных и других работ, увязанных по исполнителям, ресурсам и срокам их осуществления. Союзные программы должны быть направлены прежде всего на решение задач, определенных Договором о создании Союзного государства, в том числе на решение фундаментальных научно-исследовательских, социальных, экономических, культурных и экологических проблем, создание инфраструктуры Союзного государства, развитие отдельных производств, представляющих взаимный государственный интерес, для обеспечения государственных нужд Союзного государства. Результаты реализации союзных программ должны способствовать соци-

ально-экономической интеграции Республики Беларусь и Российской Федерации. Государственными заказчиками союзных программ должны быть органы государственного управления государств-участников.

Следует отметить, что, несмотря на достаточно большое количество издаваемых актов вторичного права (пусть и не все из предусмотренных Договором видов используются), их воздействие на национальные правовые системы крайне слабо. Чаще всего они лишь призывают компетентные органы государств-участников к совершению тех или иных действий, а не направляют национальное правовое регулирование, закрепленный в Договоре принцип верховенства актов Союзного государства на практике не реализуется хотя бы из-за того, что само правовое регулирование так и остается за государствами-участниками.

Кроме того, необходимо учитывать, что часть вопросов, отнесенных к компетенции Союзного государства, в дальнейшем была передана в ведение Евразийского экономического союза. Принимая во внимание положения ст. 30 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., сторонами которой являются и Россия, и Беларусь, положения Договора о создании Союзного государства (равно как и издаваемые на его основе акты вторичного права) могут применяться только в той мере, в какой его положения совместимы с положениями Договора о Евразийском экономическом союзе. Также возможна ситуация, при которой (в случае начала полноценной работы правовой системы Союзного государства) при имплементации актов ЕАЭС или при выражении государственных позиций по отдельным вопросам в институтах ЕАЭС государствам — участникам Союзного государства придется предварительно согласовывать свои позиции по таким вопросам, с тем чтобы обеспечить соблюдение требований Договора о союзном государстве (особенно по вопросам, отнесенным к исключительной компетенции Союзного государства).

§ 4. Содержание

Исходя из анализа целей Союзного государства, можно сделать вывод о том, что авторы документа предполагали создание всеобъемлющего регулирования на уровне создаваемой организации, стремясь предоставить Союзному государству полномочия практически во всех сферах общественной жизни.

Согласно ст. 2 Договора о создании Союзного государства, его целями являются:

- 1) обеспечение мирного и демократического развития братских народов государств-участников, укрепление дружбы, повышение благосостояния и уровня жизни;
- 2) создание единого экономического пространства для обеспечения социально-экономического развития на основе объединения матери-

ального и интеллектуального потенциалов государств-участников и использования рыночных механизмов функционирования экономики;

3) неуклонное соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права;

4) проведение согласованной внешней политики и политики в области обороны;

5) формирование единой правовой системы демократического государства;

6) проведение согласованной социальной политики, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека;

7) обеспечение безопасности Союзного государства и борьба с преступностью;

8) укрепление мира, безопасности и взаимовыгодного сотрудничества в Европе и во всем мире, развитие Содружества Независимых Государств.

Как мы видим, формулировки целей очень сходны с тем, как сформулированы цели деятельности Европейского союза, чья модель и бралась за основу. Потенциально в рамках Союзного государства можно прийти к столько же масштабному регулированию, как и в ЕС, причем с использованием тех же механизмов. Отзвуки «коммунитарного метода», определяющего направленность интеграционных процессов в ЕС, также присутствуют все в той же ст. 2 Договора о создании Союзного государства: достижение целей Союзного государства осуществляется поэтапно с учетом приоритета решения экономических и социальных задач (п. 2).

Цели деятельности Союзного государства также очень похожи на цели деятельности ЕС, хотя в данном случае формулировки ближе к формулировкам ст. 1 Конституции Российской Федерации: Союзное государство является светским, демократическим, социальным, правовым государством, в котором признаются политическое и идеологическое многообразие.

Экономической основой Союзного государства должно выступать **единое экономическое пространство**, принципам формирования которого посвящен раздел III Договора о создании Союзного государства. Но в настоящее время многие предусмотренные Договором направления сотрудничества перешли в сферу деятельности Евразийского экономического союза.

Так, например, согласно ст. 21 Договора о создании Союзного государства, в целях создания единого экономического пространства государства-участники принимают согласованные меры по поэтапному сближению основных социальных и макроэкономических показателей развития и проводят единую структурную политику. При этом согласо-

ванная макроэкономическая политика, предусматривающая разработку и реализацию совместных действий государств-членов в целях достижения сбалансированного развития экономики государств-членов, осуществляется теперь в рамках Евразийского экономического союза (ст. 62 Договора о ЕАЭС), что исключает самостоятельные меры Союзного государства как не совместимые с их более поздними по времени обязательствами по Договору о ЕАЭС.

Аналогичная ситуация складывается с единым таможенным пространством, единой торговой политикой в отношении третьих стран, регулированием валютной политики (правда, в ЕАЭС не ставится цель перехода на единую валюту, заявленная в Договоре о создании Союзного государства, но это лишь далекая перспектива), государственного ценового регулирования, тарифного и нетарифного регулирования, вопросами торговли товарами, услугами, осуществлением инвестиций и др.

Таким образом, можно сделать вывод, что данное направление двухсторонней интеграции в настоящее время фактически не работает. Возобновление двустороннего сотрудничества представляется возможным после того, как в полной мере будут реализованы цели и задачи в рамках ЕАЭС, что позволит России и Белоруссии перейти на более высокий уровень интеграции между собой без ущерба интеграционным процессам в рамках ЕАЭС (что может привести к появлению в рамках ЕАЭС аналога «продвинутого сотрудничества» в ЕС либо использованию Союзного государства как некоего испытательного полигона для новых инициатив, которые после успешной апробации в Союзном государстве могли бы быть реализованы на всем пространстве ЕАЭС, как это происходит с Бенилюксом в рамках ЕС).

Принимая во внимание сходство с положениями Договора о Европейском союзе, можно предположить, что в перспективе предполагалось возможное использование вышеуказанных норм для расширения компетенции Союзного государства путем внедрения разработанной в ЕС концепции подразумеваемых полномочий, предполагающей возможность принятия нормативных актов по вопросам, хотя и прямо не предусмотренных учредительными документами, но необходимыми для достижения целей организации. Однако на данный момент даже прямо закрепленные положения в полной мере не реализованы.

Еще одним направлением сотрудничества является **обеспечение свободы передвижения и равенства в правах граждан и юридических лиц России и Беларуси**. Непосредственно в договоре этому вопросу посвящена глава II Договора о создании Союзного государства «Гражданство Союзного государства». По аналогии с гражданством ЕС гражданство Союза носит дополняющий характер, а наличие статуса гражданина Союзного государства обусловлено наличием гражданства одного из государств — участников Союзного государства, которые сохраняют

право самостоятельно регулировать вопросы приобретения и утраты гражданства.

В отношении прав, предоставляемых гражданам каждого из государств-участников на территории другого государства-участника, устанавливается принцип равенства (если иное не предусмотрено законодательными актами государств-участников, договорами между ними).

Также Договор о создании Союзного государства закрепляет дополнительные права, предоставляемые уже на уровне Союзного государства: право избирать и быть избранными в Парламент Союзного государства, а также назначаться на должности в органы Союзного государства, право на создание союзных общественных объединений, право на дипломатическую и консульскую защиту на территории третьего государства, где не имеется представительства государства-участника, гражданином которого он является, со стороны дипломатических представительств или консульских учреждений другого государства-участника на тех же условиях, что и граждане этого государства-участника.

Положения Договора о создании Союзного государства развиваются в соответствующих международных договорах между Россией и Беларуссией.

Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о равных правах граждан от 25 декабря 1998 г.¹ (далее — Договор о равных правах граждан) выступает основой для дальнейшего международно-правового регулирования правового статуса граждан Союзного государства, закрепляя базовые права граждан, конкретизация содержания которых дается в последующих международных договорах между Россией и Беларуссией.

Договор о равных правах граждан, помимо уже указанных прав граждан Союзного государства, предусматривает предоставление равных гражданских прав и свобод, как это предусмотрено законодательствами Договаривающихся Сторон, равных прав граждан в получении среднего, среднего специального, высшего и послевузовского профессионального образования (абитуриенты поступают в учебные заведения на основе действующих правил приема), прав на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-правовых гарантий на территориях России и Беларуси (в частности, обеспечивается взаимное признание трудового стажа, включая стаж, исчисляемый в льготном порядке, и стаж работы по специальности, приобретенный в связи с трудовой деятельностью граждан), прав на социальное обеспечение, медицинскую помощь и доступ к услугам лечебно-оздоровительных учреждений на территориях Договаривающихся Сторон (взаиморасчеты за оказание скорой и неотложной медицинской помощи и лечение социально значимых заболеваний не производятся).

¹ Собрание законодательства РФ. 1999. 22 нояб. № 47. Ст. 5625.

Отдельную группу прав в Договоре о равных правах граждан занимают *экономические права*. Гражданам России и Белоруссии предоставляются равные права на участие в хозяйственной деятельности на территориях России и Белоруссии. Договаривающиеся Стороны обеспечивают равное право их граждан на приобретение, владение, пользование и распоряжение имуществом на своих территориях и гарантированную защиту права собственности граждан.

Положения об экономических правах граждан Союзного государства развиваются и в специализированном Соглашении между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о создании равных условий субъектам хозяйствования от 25 декабря 1998 г.¹ Данное соглашение предусматривает необходимость унификации ряда законодательных актов в сфере предпринимательской деятельности, обеспечение при взаимной торговле применения свободного ценообразования, а также использования регулируемых цен (тарифов) — на основе складывающихся на внутренних рынках цен (тарифов).

Регулированию *права на свободное передвижение по территории Союзного государства* посвящено Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств — участников Союзного государства от 24 января 2006 г.² (далее — Соглашение о свободе передвижения).

Граждане Союзного государства независимо от места пребывания (проживания) имеют право свободно въезжать, выезжать, пребывать, следовать транзитом, передвигаться и выбирать место жительства на территории другого государства-участника, за исключением мест, для посещения которых в соответствии с законодательством принимающего государства требуется специальное разрешение.

Если пребывание на территории другого государства-участника не превышает 90 дней, регистрация в компетентных органах власти принимающего государства не требуется.

Факт принадлежности лица к гражданству Союзного государства является основанием для получения разрешения на постоянное жительство (подачи заявления о выдаче вида на жительство) без учета срока времен-

¹ Бюллетень международных договоров. 1999. № 4. С. 57–62.

² Собрание законодательства РФ. 2009. 23 марта. № 12. Ст. 1371. В настоящее время Соглашение действует в редакции Протокола от 3 марта 2015 г. о внесении изменений в Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств-участников Союзного государства от 24 января 2006 г. (Собрание законодательства РФ. 2016. 18 янв. № 3. Ст. 467).

ного пребывания и получения разрешения на временное проживание на территории принимающего государства. Заявления граждан Союзного государства о получении разрешения на постоянное проживание (выдаче вида на жительство) на территории другого государства-участника рассматриваются компетентными органами принимающего государства в течение трех месяцев с момента подачи всех необходимых документов, предусмотренных национальным законодательством.

Свобода передвижения затрагивает не только вопросы перемещения граждан Союзного государства внутри его территории, но и предусматривает право выезжать в третьи государства с территории другого государства-участника и выезжать из третьих государств на территорию другого государства-участника при наличии действительных и оформленных в соответствии с законодательством государства гражданства документов для выезда за границу, если иное не предусмотрено международными договорами Сторон Соглашения о свободе передвижения. При этом компетентные органы соответствующего государства будут принимать меры к недопущению выезда в третьи государства граждан Союзного государства, в отношении которых действуют ограничения на выезд, установленные в соответствии с законодательством государства гражданства и (или) государства пребывания (проживания).

Рассмотренные права не являются абсолютными: права граждан Союзного государства на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территории другой Стороны Соглашения о гражданстве могут быть ограничены в порядке, предусмотренном законодательством этой другой Стороны, в интересах обеспечения национальной безопасности, охраны общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод граждан.

Предусмотренное Договором о *равных правах граждан право на медицинскую помощь и доступ к услугам лечебно-оздоровительных учреждений* на территориях Договаривающихся Сторон получило свое развитие в Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о порядке оказания медицинской помощи гражданам Российской Федерации в учреждениях здравоохранения Республики Беларусь и гражданам Республики Беларусь в учреждениях здравоохранения Российской Федерации от 24 января 2006 г.¹

Объем предоставляемых прав по рассматриваемому Соглашению зависит от статуса гражданина, пребывающего на территории другого государства-участника.

Граждане одного государства-участника, постоянно проживающие на территории другого государства-участника (т. е. получившие разрешение на постоянное проживание (вид на жительство) в принима-

¹ Собрание законодательства РФ. 2008. 26 мая. № 21. Ст. 2395.

ющем государстве), имеют равные права с гражданами принимающего государства на получение медицинской помощи, включая бесплатное лечение в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения принимающего государства.

Граждане одного государства-участника, временно проживающие или пребывающие на территории другого государства-участника (т. е. получившие разрешение на временное проживание в Российской Федерации или прибывшие в другое государство-участник и не имеющие вида на жительство или разрешения на временное проживание соответственно), имеют равные права с гражданами принимающего государства на получение скорой медицинской помощи и медицинской помощи в случае возникновения у них в период пребывания в принимающем государстве социально опасных заболеваний. Если же речь идет о временно проживающих на территории другого государства-участника гражданах, работающих в организациях принимающего государства по трудовым договорам, то они также имеют равные права с гражданами принимающего государства, работающими в данных организациях, на получение медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения принимающего государства.

Отдельную группу образуют герои Советского Союза и кавалеры ордена Славы трех степеней. Их права на получение медицинской помощи не зависят от статуса пребывания и предусматривают равные права с гражданами принимающего государства на получение медицинской помощи, включая бесплатное лечение в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения принимающего государства.

Вопросам *сотрудничества в области социального обеспечения* посвящен Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения от 24 января 2006 г.¹ Он регулирует государственное социальное обеспечение, обязательное (государственное) социальное страхование и обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний лиц, проживающих на территориях государств-участников и являющихся их гражданами, а также членов семей этих лиц, подпадавших или подпадающих под действие законодательства сторон Договора. Договор распространяется на отношения, регулируемые законодательством Договаривающихся Сторон о государственном социальном обеспечении, обязательном (государственном) социальном страховании и обязательном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, в том, что относится к пособиям по временной нетрудоспособности и материнству, пособиям по безработице, трудовым пенсиям по возрасту (по старости), инвалидности,

¹ Собрание законодательства РФ. 2007. 9 апр. № 15. Ст. 1745.

по случаю потери кормильца, за выслугу лет (в Республике Беларусь) и социальным пенсиям, пособиям в случае трудового увечья или профессионального заболевания, пособиям для семей с детьми, пособиям на погребение, а также распространяется на отношения, регулируемые законодательством Договаривающихся Сторон об уплате страховых взносов на обязательное (государственное) социальное страхование.

По общему правилу лица, на которых распространяется действие рассматриваемого Договора, подпадают исключительно под действие законодательства той Договаривающейся Стороны, на территории которой они выполняют работу.

Значимым блоком регулирования является нормативное регулирование **взаимного признания правоустанавливающих документов**.

Исторически первым документом в этой сфере стало Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях от 27 февраля 1996 г.¹ Данное Соглашение распространяется на документы государственного образца Российской Федерации и Республики Беларусь об образовании, ученых степенях и званиях, документы об образовании, выданные одним государством-участником, признаются соответствующими (эквивалентными) в другом государстве-участнике при продолжении образования или поступлении на работу. Также признаются соответствующими дипломы кандидата и доктора наук, аттестаты доцента и профессора.

Важным инструментом, содействующим построению единого правового поля в рамках Союзного государства, стало Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о порядке взаимного исполнения судебных актов арбитражных судов Российской Федерации и хозяйственных судов Республики Беларусь от 17 января 2001 г.² (далее — Соглашение о взаимном исполнении).

В соответствии с Соглашением о взаимном исполнении судебные акты компетентных судов Сторон не нуждаются в специальной процедуре признания и исполняются в таком же порядке, что и судебные акты судов своего государства на основании исполнительных документов судов, принявших решения. Исполнительные листы, выданные в одном государстве-участнике, также можно предъявлять непосредственно в банк другого государства-участника, и списание присужденной сум-

¹ Бюллетень международных договоров. 1996. № 6. В настоящее время действует в редакции Протокола от 18 июля 2012 г. о внесении изменений в Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях от 27 февраля 1996 г. (Бюллетень международных договоров. 2013. № 5. С. 97–100).

² Собрание законодательства РФ. 2003. 17 февр. № 7. Ст. 550.

мы со счета должника будет осуществляться в таком же порядке, что и при получении указанных документов от организации, находящейся с таким банком или кредитной организацией на территории одного государства. Если же средств на счете недостаточно или вообще отсутствуют сведения о них, то исполнительный лист направляется судебному приставу-исполнителю по месту нахождения должника и исполняется в том же порядке, что и выданный на территории такого государства.

Следующим соглашением является Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь об использовании миграционной карты единого образца от 5 октября 2004 г.¹ Соглашение распространяется на иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих на территории государств Сторон с территории третьего государства, и содержит требования к составу информации, приводимой в миграционной карте. Порядок регистрации иностранных граждан и проставления отметок о регистрации в миграционной карте, а также ответственность иностранных граждан за нарушение порядка использования миграционной карты устанавливаются в соответствии с законодательством каждого из государств-участников.

Также действует Соглашение в форме обмена Нотами между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о взаимном внесении отметок о заключении или расторжении брака в паспорта граждан Российской Федерации и граждан Республики Беларусь от 4 марта — 4 июня 2009 г.² Оно предусматривает, что при заключении или расторжении брака между гражданами Российской Федерации и гражданами Республики Беларусь компетентные органы государства Стороны, на территории которого заключается или расторгается брак, вносят на русском языке отметки о заключении или расторжении брака в паспорта граждан государства другой Стороны, а также устанавливает требования к содержанию таких отметок.

Следующим направлением сотрудничества является **интеграция в области науки, культуры и спорта**. В рамках данного направления акцент делается не столько на нормативное закрепление прав и обязанностей субъектов права Союзного государства, сколько на создание и реализацию совместных программ и мероприятий.

Так, в сфере научно-технического сотрудничества действуют такие научно-технические программы Союзного государства, утверждаемые постановлениями Совета министров и финансируемые из бюджета Со-

¹ Собрание законодательства РФ. 2009. 9 февр. № 6. Ст. 680. В настоящее время действует в редакции Протокола от 25 ноября 2011 г. о внесении дополнения в Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь об использовании миграционной карты единого образца от 5 октября 2004 г. (Бюллетень международных договоров. 2014. № 2. С. 20).

² Документ опубликован не был.

юзного государства, как «Разработка новых методов и технологий восстановительной терапии патологически измененных тканей и органов с использованием стволовых клеток» («Стволовые клетки»), «Разработка технологий и организация опытного производства высокоэффективных и биологически безопасных лекарственных средств нового поколения на основе лактоферина человека, получаемого из молока животных-продуцентов» (БелРосТрансген-2), «Разработка интегрированной системы стандартизации космической техники, создаваемой в рамках программ и проектов Союзного государства» («Стандартизация-СГ»), «Инновационное развитие производства картофеля и топинамбура на 2013–2016 годы».

В области спорта проводится Спартакиада Союзного государства для детей и юношества (на основании Положения, утвержденного Постановлением Совета министров от 6 октября 2011 г. № 29), предусматривается создание общих средств массовой информации: ТРО — Телерадиовещательная организация Союзного государства (на основании Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь «О совместной телерадиовещательной организации Союза Беларуси и России» от 22 января 1998 г.), издаются журнал «Союзное государство» и газета «Союз».

Отдельный блок регулирования образуют нормативные акты, регулирующие **военно-политическую интеграцию в рамках Союзного государства**.

Основные механизмы и направления военного сотрудничества определены в Договоре между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о военном сотрудничестве от 19 декабря 1997 г.¹ В соответствии с данным договором военное сотрудничество осуществляется по следующим основным направлениям: оборонная политика и стратегия, сближение и унификация законодательства в области обороны, военного строительства и социальной защиты военнослужащих, разработка государственного оборонного заказа, общие программы вооружения, производства и ремонта военной техники, создание региональной группировки войск (сил), планирование ее применения, оперативное и материальное обеспечение, унификация системы управления региональной группировки войск (сил), содержание и использование объектов военной инфраструктуры обоих государств в соответствии с экономическими возможностями Сторон и с учетом военно-политической обстановки, подготовка военных кадров, подготовка резервов и создание материальных запасов.

Для реализации данных направлений сотрудничества предусматриваются совместные мероприятия по подготовке вооруженных сил Сторон, включая оперативную, мобилизационную и боевую подготовку, совместная разработка и производство вооружения и военной техники,

¹ Бюллетень международных договоров. 2008. № 6. С. 21–23.

совместные военно-научные исследования, в том числе по созданию новейших военных технологий, а также оптимизация системы военной науки Сторон, обучение военнослужащих в военно-учебных заведениях Сторон на равных условиях, совместная подготовка военно-научных и научно-педагогических кадров, обмен военно-научной, военно-технической и военно-правовой информацией, проведение культурных и спортивных мероприятий в рамках военного сотрудничества и др.

В целях реализации данного Договора уполномоченные органы Сторон в установленном порядке могут обмениваться информацией, в том числе содержащей государственные тайны (государственные секреты). Стороны обязуются обеспечивать сохранность информации, полученной в рамках военного сотрудничества, и соблюдать согласованную степень секретности.

На основе рассматриваемого Договора министерствами обороны Российской Федерации и Республики Беларусь ежегодно разрабатывается план военного сотрудничества (носит секретный характер и не публикуется).

На уровне вторичного права решением Высшего совета Союза Беларуси и России от 22 января 1998 г. № 4 была утверждена «Концепция совместной оборонной политики России и Беларуси», развивающая и конкретизирующая положения Договора о военном сотрудничестве (в частности, она предусматривает создание общей обороны).

Наиболее подробно из всех вопросов военного сотрудничества урегулированы вопросы *военно-технического сотрудничества*.

Исторически первым в этой сфере стало Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о военно-техническом сотрудничестве от 29 октября 1993 г.¹ Оно предусматривает возможность проведения взаимных разработок и поставок вооружения, боеприпасов и военной техники (правда, конкретизация данной нормы отсутствует, предусматривается заключение специализированных международных договоров и контрактов о поставках продукции военного назначения). Отдельно оговаривается обязанность Сторон договора не продавать или передавать третьей Стороне, в том числе иностранным физическим или юридическим лицам или международным организациям, поставленную одной Стороной другой Стороне военную продукцию и информацию по ней без предварительного письменного разрешения поставляющей Стороны (особое значение эта обязанность приобретает в свете защиты конкуренции в международной торговле вооружениями, т. к., согласно Соглашению от 20 июня 2000 г. об основных принципах военно-технического сотрудничества между государствами — участниками Договора о коллективной безопасности

¹ Бюллетень международных договоров. 1997. № 10. С. 11–12.

от 15 мая 1992 г.¹, между странами — участницами ОДКБ поставки вооружений производятся на льготных условиях, и их последующая перепродажа третьим странам по более низким ценам могла бы подорвать порядок ценообразования, устанавливаемый страной-производителем для третьих стран). В целях формирования единой позиции по торговле вооружениями также предусматривается, что Стороны обеспечат через свои уполномоченные внешнеэкономические и внешнеполитические органы государственного управления координацию и взаимодействие в области поставок продукции и услуг военного назначения третьим странам и международным организациям с целью оказания содействия друг другу в обеспечении и защите взаимных интересов Сторон.

Вопросы защиты интеллектуальной собственности урегулированы Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о взаимной охране прав на результаты интеллектуальной деятельности, используемые и полученные в ходе двустороннего военно-технического сотрудничества от 21 апреля 2005 г.

Порядок осуществления поставок продукции военного назначения² был конкретизирован в Договоре между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о развитии военно-технического сотрудничества от 10 декабря 2009 г.³ Вопросы контроля за использованием продукции военного назначения урегулированы Соглашением между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 25 ноября 2011 г. о порядке осуществления контроля за наличием и целевым использованием продукции военного назначения, поставляемой в рамках Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о развитии военно-технического сотрудничества от 10 декабря 2009 г.⁴, предоставляющим стороне, осуществляющей поставки продукции военного назначения в рамках Договора о развитии военно-технического сотрудничества, осуществлять контроль за ее наличием и целевым использованием и обязывающим другую Сторону предоставить необходимые условия для осуществления такого контроля (в том числе не допускается отказ в приеме групп контроля поставляющей стороны). В частности, представитель уполномоченного органа и (или) представитель уполномоченной организации поставляющей Стороны имеет право присутствовать при списании, уничтожении (утилизации) продукции военного назначения,

¹ Собрание законодательства РФ. 2002. 25 февр. № 8. Ст. 746.

² Под продукцией военного назначения понимаются вооружение, военная техника, работы, услуги, результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них (интеллектуальная собственность) и информация в военно-технической области, любые другие продукция, работы и услуги, которые в соответствии с законодательством любой из Сторон относятся к продукции военного назначения.

³ Собрание законодательства РФ. 2011. 14 марта. № 11. Ст. 1508.

⁴ Бюллетень международных договоров. 2013. № 1. С. 124—127.

поставляемой по контрактам, заключенным в рамках Договора о развитии военно-технического сотрудничества.

Самостоятельным блоком регулирования является *регулирование формирования и применения региональных группировок войск (сил)*.

В соответствии с Соглашением между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о совместном обеспечении региональной безопасности в военной сфере от 19 декабря 1997 г.¹ для обеспечения региональной военной безопасности Стороны совместно определяют состав региональной группировки, порядок управления ею в военное время и взаимодействия входящих в ее состав войск (сил) в мирное время. Это не означает формирования общих вооруженных сил: как и в рамках других международных объединений, стороны Соглашения самостоятельно осуществляют всестороннее обеспечение своих войск (сил), выделенных в состав региональной группировки, военнослужащие не утрачивают национальной принадлежности.

В дальнейшем правовое положение и основы функционирования группировки получили развитие в рамках вторичного права Союзного государства: 27 июля 2000 г. было принято постановление Высшего государственного совета Союзного государства от № 11 «О создании региональной группировки войск (сил) Республики Беларусь и Российской Федерации», а 25 ноября 2011 г. — постановление Высшего государственного совета Союзного государства № 5 «О планировании применения региональной группировки войск (сил) Республики Беларусь и Российской Федерации». Постановлением утвержден комплекс секретных документов, регулирующих функционирование региональной группировки войск (сил): Директива Высшего государственного совета по вопросам совместных действий, План применения региональной группировки войск (сил) Республики Беларусь и Российской Федерации, Положение об Объединенном командовании региональной группировки региональной группировки войск (сил) Республики Беларусь и Российской Федерации.

Для обеспечения деятельности объединенной группировки войск создается объединенная система связи, предназначенная для обеспечения обмена всеми видами информации в системе управления такой группировкой (на основании Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о создании и функционировании объединенной системы связи региональной группировки войск (сил) Республики Беларусь и Российской Федерации от 19 января 2008 г.²). В целях обеспечения действий региональной группировки войск (сил) Республики Беларусь и Российской Федерации стороны осуществля-

¹ Собрание законодательства РФ. 2008. 18 февр. № 7. Ст. 553.

² Бюллетень международных договоров. 2012. № 3. С. 51–53.

ют взаимодействие и проводят согласованные мероприятия в области радиоэлектронной борьбы в соответствии с Соглашением между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о взаимодействии в области радиоэлектронной борьбы от 10 декабря 2009 г.¹ Вопросы доставки воинской корреспонденции урегулированы Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области военной фельдъегерско-почтовой связи от 29 октября 2014 г.², утвердившим Положение о доставке воинской корреспонденции по сети военной фельдъегерско-почтовой связи.

Еще одним проектом в сфере совместного использования вооруженных сил является создание единой региональной системы противовоздушной обороны Российской Федерации и Республики Беларусь, для чего создается объединенное командование такой группировкой. При развертывании региональной группировки войск в угрожаемый период средства Единой региональной системы противовоздушной обороны войдут в состав группировки. Вопросы формирования и функционирования такой системы урегулированы Соглашением между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о совместной охране внешней границы Союзного государства в воздушном пространстве и создании Единой региональной системы противовоздушной обороны Российской Федерации и Республики Беларусь от 3 февраля 2009 г.³ Структура Объединенного командования региональной группировки войск (сил) Республики Беларусь и Российской Федерации и командования Военно-воздушных сил и войск противовоздушной обороны была утверждена ранее упомянутым постановлением Высшего государственного совета Союзного государства от 25 ноября 2011 г. № 5.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие институциональные механизмы межгосударственного взаимодействия существуют в рамках Союзного государства России и Беларуси?
2. Какова система источников права Союзного государства?
3. Какие основные направления интеграции существуют в рамках Союзного государства?

¹ Собрание законодательства РФ. 2011. 19 сент. № 38. Ст. 5325.

² Собрание законодательства РФ. 2016. 18 янв. № 3. Ст. 465.

³ Бюллетень международных договоров. 2010. № 7. С. 21–27.

Глава X

ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

После изучения гл. X обучающиеся должны:

***знать:** историю формирования и современный правовой статус Европейского союза (ЕС), его органов; систему и юридические свойства источников права ЕС, соотношение их по юридической силе с источниками права государств — членов ЕС; основные направления правового регулирования интеграционных процессов в рамках ЕС*

***уметь:** оперировать изученными в гл. X понятиями и категориями; анализировать юридические факты, относящиеся к праву ЕС, и возникающие в связи с ними правовые отношения; ориентироваться в системе правовых механизмов и категорий, рассмотренных в гл. X; осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов применительно к вопросам, изученным в гл. X; давать квалифицированные юридические заключения и консультации применительно к вопросам, изученным в гл. X; правильно составлять и оформлять юридические документы применительно к вопросам, изученным в гл. X;*

***владеть:** юридической терминологией по вопросам, изученным в гл. X; навыками работы с правовыми актами по вопросам, изученным в гл. X; навыками анализа правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, возникающих в процессе функционирования ЕС.*

§ 1. История и современное развитие

Интеграция является главным процессом и инструментом, на практике реализующим всеобъемлющую глобализацию, охватившую нашу планету. В свою очередь, комплексная интеграция, осуществляющаяся по всем линиям, в значительной мере определяется и организуется за счет ее правового регулирования.

Несмотря на многообразие интеграционных организаций современного мира, каждая из которых облечена в своеобразные правовые формы и имеет несомненное своеобразие, в силу определенных историко-политических, экономических, географических, идеологических и иных причин, Европейский союз приобрел наиболее существенный и во многом передовой правовой интеграционный опыт, который позволяет рассматривать его модель в качестве «эталонной» для других подобных организаций.

Поэтому неудивительно, что практически все интеграционные организации активно заимствуют теорию и практику юридического оформления европейской интеграции, что делает целесообразным в этом

издании хотя бы в самых общих чертах представить основы права Европейского союза¹.

Появление Европейского союза — одно из центральных событий XX века, ставшее результатом комплекса исторически и логически взаимосвязанных предпосылок. Это предпосылки в сфере экономики, политики, духовно-культурной жизни, идеологии. Они в разной степени характерны для всего мира, но наиболее ярко проявились в Европе.

Экономические предпосылки создания Европейского союза заключаются в процессе глобализации хозяйственных связей, в результате которого происходит формирование международного рынка и его главных составляющих: транснациональных корпораций, международной кооперации и разделения труда, зарубежных инвестиций капитала, миграции рабочей силы, интенсификации потоков информации и т. д.

Движение в направлении большего экономического единства — общая историческая тенденция мирового и особенно европейского развития.

Огромное значение для становления Европейского союза и формирования его права имеет общая правовая и конституционная культура, испытывавшая на себе большое влияние римского права. Немаловажную роль в этих процессах сыграла практика многочисленных взаимозаимствований юридических достижений и политико-правовых институтов различных европейских стран друг у друга (рецепции). Это привело к появлению не только относительной базовой однородности европейского правового пространства, но и к созданию благоприятных условий для дальнейших процессов сближения и приведения к единообразию правовых норм и институтов в рамках европейских сообществ и Союза.

Для своего триумфа европейская идея сначала должна была появиться на свет, затем концептуально выкристаллизоваться, приобрести форму стройной научно обоснованной теории, а для того чтобы быть реализованной, необходимо, чтобы она овладела общественными массами, которые и делают историю. Кроме того, идея европейского единства исторически развивается не сама по себе, а в едином комплексе с многообразием существующих в мире взаимосвязанных идей, теорий, концепций и идеалов, которые вместе формируют жизнеспособную идеологию такого принципиально нового образования, как Европейский союз, а также и всего ускоренно развивающегося сегодня интеграционного права. Эта идеология с неизбежностью меняется и развивается в соприкосновении с практикой в ходе ее реализации.

¹ Наиболее подробно право Европейского союза изложено в кн: Право Европейского союза / под ред. С. Ю. Кашкина. 3-е изд. М.: Юрайт, 2012; Право Европейского союза / под ред. С. Ю. Кашкина. 4-е изд.: в 2 т. М.: Юрайт, 2013–2015.

Основной составляющей европейской идеологии, иначе называемой панъевропейской, явилась совокупность концепций добровольного объединения народов Европы в единую политическую организацию.

Несмотря на все разнообразие этнонациональных особенностей народов, населяющих Европу, в конечном итоге их объединяют общие культурные, этические и религиозные основы жизни, совместное многовековое историческое развитие и взаимодействие в рамках единой культурно-цивилизационной системы.

Исторически первым проектом реализации европейской идеи было предложение образовать в Европе «Христианскую республику», выдвинутое в 1306 г. юристом, легатом короля Франции Филиппа Красивого, Пьером Дюбуа. Среди проектов консолидации феодальной Европы большое значение имела программа короля Богемии Иржи Подебрада (1420—1471 гг.), который не только предлагал объединиться, но и непосредственно агитировал европейские царствующие дома предпринимать в этом направлении конкретные шаги.

В политическом плане объединенная Европа в значительной степени виделась как средство защиты от крупного потенциального агрессора, с которым разрозненные мелкие государства самостоятельно справиться не смогли бы. В Средние века и первый период Нового времени таковым считалась Османская империя, на борьбу с которой был нацелен выдвинутый французским герцогом Сюлли в 1639 г. «Большой проект», предусматривавший учреждение Федерации европейских государств.

Национальные суверенитеты и узкоэгоистические интересы отдельных стран Европы, мощь которых исторически менялась, были постоянными причинами конфликтов и войн на нашем континенте. Поэтому великий Иммануил Кант (1724—1804 гг.) высказывал идею устранения самих условий для войн и конфликтов путем преобразования Европы национальных государств в целостную европейскую федерацию, обеспечивающую мир и безопасность на континенте.

Неоднократно выдвигались идеи объединения европейцев на религиозной (христианской) основе. Так, еще в 1815 г. в документах Священного Союза, созданного по инициативе российского императора Александра I, народы стран-участниц рассматривались как «члены единого народа христианского».

Постоянно появлялись предложения создать общеевропейские органы власти. Так, в 1693 г. англичанин У. Пенн призвал покончить с «мозаикой государств в Европе» и выдвинул идею созыва европейского парламента. Через столетие эта идея дополняется и вновь выдвигается его соотечественником, выдающимся философом и правоведом И. Бентамом, который предложил создать не только единый парламент (Европейскую ассамблею), но и европейскую армию.

Еще более разработанный проект уже в начале XIX в. (1814 г.) выдвинул выдающийся французский социалист-утопист Анри Сен-Симон.

Его план политического объединения Европы предусматривал создание поста Евромонарха, образование европейского правительства, армии. Идеи Сен-Симона активно изучались в России петрашевцами, в частности в кружке Н. С. Кашкина (1840-е гг.), который переводил на русский язык и пропагандировал его труды.

В конце XIX в. план будущего политического союза предложил один из представителей науки международного права цивилизованных народов К. Блунтшли (Швейцария). В опубликованной в 1878 г. статье «Организация европейского союза государств» он предлагал учредить данный союз под управлением Федерального совета и Сената, избираемого непосредственным голосованием.

Приверженцами европейской идеи в Средние века были итальянский поэт Данте Алигьери и английский философ У. Оккам. В Новое время число сторонников этой идеи существенно выросло. К ним присоединились Вольтер, В. Гюго, Г. Лейбниц, Ж.-Ж. Руссо и многие другие.

Также изменились политическая основа и содержание инициатив: если в Средние века потребность объединения обосновывалась главным образом внешней угрозой, то в Новое время приоритетным стало прекращение войн на Европейском континенте. Проекты феодальной эпохи носили аристократический или монархический характер. В эпоху буржуазных революций по мере утверждения идей конституционализма принципы демократии начинают проникать и в планы устройства будущей «единой Европы», приобретая более конкретные очертания.

Наиболее крупный проект начала XX в. — это *проект Соединенных Штатов Европы* (СШЕ), появившийся перед Первой мировой войной. Он предлагал перестроить отношения между европейскими странами по образцу США. Этот проект остается в центре внимания и на последующих этапах развития европейской идеи.

Исторически Россия всегда была неотъемлемой частью Европы, заинтересованной в ее единстве и правовой однородности. Соответственно, европеизация традиционно была и остается сегодня одной из основных тенденций развития российского права.

В межвоенный период (1919–1939 гг.) произошло *организационное объединение*, институализация сторонников европейской идеи, до тех пор развивавшейся отдельными, изолированными друг от друга мыслителями.

Под руководством австрийского политика графа Куденхова-Калерги в 1923 г. был создан «Панъевропейский союз», который пользовался активной поддержкой французского правительства и призывал в Панъевропейском манифесте 1924 г. к созданию Соединенных Штатов Европы.

Другим основателем Панъевропейского союза, видным французским государственным деятелем, Аристидом Брианом, в 1929 г. был выдвинут план построения СШЕ (так называемый «план Бриана»), в котором впервые четко определена основа объединения Европы на почве

«федеративной связи» и «общего рынка» как экономического базиса, а не только в целях борьбы против «общего врага» или исключения внутренних конфликтов. Ключевыми целями этого плана были подъем экономики и повышение уровня жизни европейцев.

В период Второй мировой войны (1939–1945 гг.) европейская идея получила серьезный импульс для своего развития — сначала на почве объединения против фашизма, затем — при разработке планов послевоенного переустройства Европы.

Именно в этот период европейская идея, которая родилась в умах единиц и сначала опиралась в основном на представителей элиты (политической, экономической, культурной), пропагандируется интеллигенцией, постепенно проникая в широкие массы населения.

На основе предложенного в Декларации европейских движений Сопротивления в 1944 г. «федеративного союза» и даже проекта Конституции предлагалось создать единое правительство, ответственное перед народами (очевидно, через Европейский парламент), единую армию, подчиненную этому правительству, и верховный суд, «который будет рассматривать любые вопросы толкования федеральной конституции и разрешать возможные споры между государствами-членами или между государствами и федерацией».

После окончания Второй мировой войны интеграционный процесс в Европе приобрел более конкретные очертания. Этому способствовала, с одной стороны, возросшая популярность европейской идеи, а с другой — реальные проблемы Европы, которые дали импульс для политического объединения.

В 1946 г. британский премьер-министр У. Черчилль поддержал идею Соединенных Штатов Европы. В 1948 г. в Гааге состоялся Конгресс Европы, в результате которого в 1949 г. образовался Совет Европы, который в качестве своей основной задачи взял на себя защиту прав человека.

К концу 1940-х гг. возникло понимание того, что *реальная интеграция в Европе возможна лишь при сочетании международно-правовых инструментов с государственно-правовыми*. Она должна основываться на добровольном ограничении суверенитета стран-участниц, объединении и передаче ими ряда функций наднациональному органу, действующему в общих интересах.

Основные черты этого нового подхода прозвучали 9 мая 1950 г. в заявлении министра иностранных дел Франции Робера Шумана (т. н. Декларация от 9 мая 1950 г.). Оно получило известность как «план Шумана», хотя на деле было разработано французским комиссаром по планированию Жаном Монне. Суть плана Монне–Шумана состояла в объединении и передаче всего франко-германского производства угля и стали под управление общего (наднационального) Верховного органа в рамках организации, открытой для других европейских стран.

Достижением плана явился разработанный Ж. Монне «коммуни-тарный метод», состоящий из: 1) федеративной цели; 2) постепенности интеграционных процессов и их ориентированности на решение практических задач; 3) обеспечения «слияния неотъемлемых интересов» на основе прежде всего экономического объединения; 4) создания общих органов управления и уступки государствами-членами элементов своего суверенитета. Последнее положение было наиболее новым и конструктивным.

Именно на основании этого метода должен был появиться новый, наднациональный уровень политической власти, цель которого — обеспечить «общее благо» объединившихся народов.

Реализация этого плана на практике началась с создания в 1951 г. Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), которому государства-члены передали компетенцию по управлению на наднациональном уровне общим рынком в сфере угольной и сталелитейной промышленности (в то время — важнейших отраслей хозяйства развитых стран).

Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали (Договор о ЕОУС) был подписан в Париже 18 апреля 1951 г. и вступил в силу 23 июля 1952 г. *Сторонами* Парижского договора и, соответственно, государствами — членами ЕОУС, выступили 6 стран Западной Европы: Бельгия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Франция и ФРГ.

В экономической сфере был взят курс на слияние национальных экономик в общий рынок, который при учете предмета Парижского договора распространялся только на угледобывающий сектор промышленности и сталелитейное производство, другими словами, выступал как *общий рынок угля и стали*.

Парижский договор не только предусмотрел создание общего рынка и определил его гарантии (например, отмену таможенных пошлин и количественных ограничений на движение товаров). Правовой режим общего рынка угля и стали вместе с тем охватывал также централизованное регулирование важнейших направлений хозяйственной деятельности: инвестиций и финансовой помощи предприятиям (глава III Договора о ЕОУС), производства (глава IV), ценовой политики (глава V), охрану конкуренции (главы VI и VII) и т. д. Этим договором был создан как бы «пробный полигон» для обкатки ведущими государствами Европы основополагающих интеграционных идей на практике в двух основополагающих для того времени сферах экономики.

Договор о ЕОУС оформил создание *общих органов власти*. Для их обозначения был введен термин «институты».

Основным из них был *Верховный орган*, наделенный одновременно правотворческими и административными функциями.

Верховный орган состоял из девяти членов. Они были полностью независимыми от государств-членов, хотя и назначались национальными правительствами.

Другим важнейшим институтом был *Совмин* (полное наименование — Специальный совет министров). В отличие от Верховного органа, который выражал интересы ЕОУС, Совмин был образован в качестве органа выражения интересов государств-членов. Он состоял из представителей на уровне министров каждого из государств-членов (по одному от каждой страны) и наделялся сравнительно ограниченными полномочиями (в частности, лишь некоторые решения Верховного органа требовали согласия Совмина).

Весьма узкими, в целом консультативными полномочиями, располагал еще один представительный орган Сообщества по углю и стали — *Ассамблея*, состоявшая первоначально из делегатов национальных законодательных собраний.

Судебная власть ЕОУС концентрировалась в руках наднационального *Суда*, в который получили право направлять иски не только государства-члены, но и непосредственно частные лица (предприятия и их объединения).

Каждый из упомянутых институтов ЕОУС явился прообразом институтов других Сообществ, а теперь и Союза в целом: Совмин — Совета Европейского союза, Верховный орган — Европейской комиссии, Ассамблея — Европейского парламента и Суд — Суда Европейских сообществ, а ныне Союза.

Наднациональный институциональный механизм, созданный Договором о ЕОУС, в той или иной степени продолжает действовать и сегодня, но уже в качестве механизма политической власти Европейского союза.

Образование Европейского объединения угля и стали заложило фундамент для интеграционных процессов и в юридической сфере, в области права. Начала формироваться принципиально новая правовая система — право Европейского союза. Новые институты наделялись в целях регулирования общественных отношений, аналогично органам государственной власти, полномочиями *издавать нормативно-правовые и индивидуальные акты*.

Можно выделить 3 основные характеристики ЕОУС, с самого начала в корне отличавшие эту организацию от других существовавших на тот момент международных организаций:

- как уже упоминалось выше, наднациональные органы ЕОУС могли издавать нормативно-правовые акты и обязывать своими решениями не только государства-члены и их частных лиц;
- наднациональные органы ЕОУС обладали фискальными полномочиями, в частности по отношению к юридическим лицам государств-членов, нарушающим условия конкуренции на рынке угля и стали, они были правомочны применять штрафные санкции;
- ЕОУС обладал автономным бюджетом, сформировавшимся преимущественно не из взносов государств-членов, а из системы собственных ресурсов.

Парижский договор 1951 г. был подписан сроком на 50 лет, и 24 июля 2002 г., через 50 лет после вступления договора в силу, эта организация прекратила свое существование. Все ее полномочия перешли Европейскому сообществу, а после Лиссабонского договора 2007 г. — Европейскому союзу.

Когда Парижский договор о ЕОУС 1951 г. доказал свою эффективность, был сделан следующий шаг в направлении экономической, политической и правовой интеграции государств Западной Европы: произошло распространение интеграции на всю экономику — была учреждена наднациональная организация с компетенцией, охватывающей всю экономическую сферу.

25 марта 1957 г. в Риме теми же шестью государствами был подписан Договор об учреждении Европейского экономического сообщества, вступивший в силу (после завершения ратификации странами-подписантами) 1 января 1958 г.

Именно Договор о ЕЭС был призван перенести принципы, опробованные в ЕОУС, на все области экономики этих шести западноевропейских стран.

В экономической сфере предусматривалось создание *общего рынка*, который уже включал все отрасли народного хозяйства (за исключением угля и стали, которые продолжали регулироваться Парижским договором). Принимая во внимание серьезные масштабы преобразований, был определен переходный период в 12 лет, в течение которого принципы общего рынка должны были быть постепенно введены в действие.

Вместе с общим рынком к предметам ведения экономического сообщества перешли подготовка и осуществление общей политики в разных сферах экономической жизни: общей аграрной, транспортной политики и т. д. (ст. 3).

В политической сфере для регулирования общего рынка и проведения общей политики были созданы *институты ЕЭС*. В основу институционального механизма ЕЭС были положены принципы, существовавшие в механизме ЕОУС. При этом были сделаны некоторые существенные изменения.

Во-первых, главным законодательным (правотворческим) институтом ЕЭС стал *Совет*, состоящий, как и Совмин ЕОУС, из представителей правительств государств-членов. Во-вторых, формировавшаяся по подобию Верховного органа *Комиссия* была наделена преимущественно исполнительными полномочиями. Вместе с тем Договор о ЕЭС полностью сохранил правило о независимости членов Комиссии от своих или других государств-членов.

Положение остальных двух институтов ЕЭС — *Ассамблеи* и *Суда* — не претерпело принципиальных изменений, по сравнению с аналогичными структурами ЕОУС.

В юридической сфере Договор о ЕЭС открыл путь для дальнейшего наднационального правотворчества институтов Сообщества посредством нормативных актов, судебных прецедентов и международных договоров с третьими государствами и другими международными организациями.

Маастрихтский договор 1992 г. переименовал организацию Европейское экономическое сообщество в Европейское сообщество (ЕС). Однако это событие стало не просто «сменой вывески». Деятельность организации на протяжении ее существования видоизменялась благодаря специфическому механизму подразумеваемых полномочий и изменений учредительного договора в сторону расширения сфер и предметов ведения наднациональных структур. Таким образом, к началу 1990-х гг. ЕЭС занималось не только экономическими вопросами, а название организации перестало отвечать назначению ее функций.

С момента вступления в силу Маастрихтского договора 1 ноября 1993 г. изменилось название и самого учредительного документа Европейского сообщества, — Договор, учреждающий Европейское сообщество.

Одновременно с Европейским экономическим сообществом в 1957 г. теми же шестью государствами было создано еще одно интеграционное объединение — Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом). Нормативные положения двух Римских договоров чрезвычайно схожи и носят идентичный характер. В частности, это касается норм относительно институтов Евратома (Совет, Комиссия, Ассамблея и Суд), которые являлись общими для всех сообществ, а также видов и порядка издания ими правовых актов.

Отличия присутствуют преимущественно в экономической сфере. Евратом, аналогично ЕОУС, — организация специальной компетенции («секторное» Сообщество).

Ключевым звеном Евратома является не столько общий рынок по атомной энергии, хотя он тоже был создан, сколько вопросы научных исследований и промышленного использования ядерной энергии, которым посвящено большинство норм учредительного договора. Деятельность Евратома охватывает использование энергии атома только в мирных целях.

Таким образом, в 1950-е гг. были учреждены три Европейских сообщества общеэкономической (ЕЭС) и специальной компетенции (ЕОУС и Евратом), которые позднее, уже в 1990-е гг., стали первой опорой Европейского союза.

Поскольку три Европейских сообщества включали одни и те же страны и ставили перед собой одинаковые цели, было решено объединить руководящие органы ЕЭС, ЕОУС и Евратома в единую систему:

- на основании «*Конвенции о некоторых общих институтах*» (подписана и вступила в силу вместе с договорами о ЕЭС и Евратом)

ме) стали функционировать Ассамблея Европейских сообществ (ныне Европейский парламент) и Суд Европейских сообществ (ныне Суд Европейского союза);

- в соответствии с «Договором о слиянии» от 8 апреля 1965 г. приступила к работе Комиссия Европейских сообществ (Европейская комиссия) и Совет Европейских сообществ (ныне — Совет Европейского союза)¹.

Указанный договор вступил в силу 1 июля 1967 г., и с этого момента произошло фактическое «слияние» трех Европейских сообществ в одну политическую организацию, управляемую единым институциональным механизмом: Ассамблея (Европейский парламент), Совет, Комиссия и Суд. Позднее к числу институтов добавилась Счетная палата.

На рубеже 1960–1970-х гг. члены Европейских сообществ пришли к выводу о необходимости распространить процесс интеграции на другие сферы общественной жизни — внешнеполитическую и правоохранительную:

- в целях выработки «европейской внешней политики» в 1970 г. совместным решением министров иностранных дел государств-членов было создано *Европейское политическое сотрудничество (ЕПС)*. Европейское политическое сотрудничество объединяло те же страны, что и Европейские сообщества, но на деле являлось обособленной структурой с собственными механизмами принятия решений. Оно послужило прообразом общей внешней политики и политики безопасности Европейского союза (см. ниже);
- в 1975 г. была создана «группа Trevi» в составе министров внутренних дел стран Сообществ (от франц.: *Terrorisme, radicalisme, extremismisme et violence internationale*)², положившая начало сотрудничеству государств-членов в области охраны правопорядка и борьбы с преступностью.

Несколько позже, в 1977 г., Президент Франции В. Жискард д'Эстен выдвинул план создания «европейского уголовно-правового пространства», однако в тот период он не был реализован (как и проект «Европейского уголовного суда», предложенный Францией в 1982 г.)³.

В связи с изменением экономических и общественно-политических реалий Европы в 1986 г. была проведена крупномасштабная реформа правовых устоев Сообществ, выразившаяся в принятии *Единого европейского акта (ЕЕА)*.

¹ Официальное название «Договора о слиянии»: «Договор об учреждении единого Совета и единой Комиссии Европейских сообществ».

² Терроризм, радикализм, экстремизм и насильственные действия международного характера.

³ См.: *Pradel J., Corstens G. Droit penal europeen. Paris: Dalloz, 2002. P. 44–45.*

Единый европейский акт (по форме — договор) вступил в силу 1 июля 1987 г.

ЕЕА не создавал новых организаций. Будучи «ревизионным» договором, он вносил многочисленные поправки в учредительные документы Сообществ, прежде всего в Договор о ЕЭС. В частности, Единым европейским актом была расширена предметная компетенция Сообществ, проведена реформа институционального механизма, установлена окончательная дата создания единого «внутреннего рынка» (1 января 1993 г.).

В отдельном разделе ЕЕА юридически закрепил правовой режим Европейского политического сотрудничества (сотрудничества государств-членов в сфере внешней политики). Он также наметил дальнейшие шаги в целях объединения существовавших интеграционных структур в единую политическую организацию — Европейский союз.

Договор о Европейском союзе был подписан 7 февраля 1992 г. в г. Маастрихт (Нидерланды) и вступил в силу 1 ноября 1993 г.

Он консолидировал три сложившиеся ранее сферы интеграции (экономическую, внешнеполитическую и правоохранительную) в единое экономико-политико-правовое образование, «которое имеет своей задачей организовать на основе сплоченности и солидарности отношения между государствами-членами и между их народами» (ст. 1 Договора о Европейском союзе).

После создания Европейского союза граждане государств-членов приобрели дополнительно «европейское» гражданство (гражданство Союза), а институты Европейских сообществ отныне выступают как институты Союза в целом. Статус института был предоставлен Счетной палате, а законодательные полномочия Европейского парламента существенно расширены.

Принципиальное значение также имели нормы Маастрихтского договора о переходе государств-членов к экономическому и валютному союзу, включая единую валюту.

Поэтапный характер формирования Европейского союза отразился на внутреннем устройстве этой организации. Первоначально Европейский союз не обладал единой правосубъектностью и включал три структурных компонента, каждый со своим автономным правопорядком. В научной литературе и нередко в официальных документах эти компоненты именовались опорами Союза (англ. pillar; франц. pilier; нем. Säule правильно — Stütze).

Опора — Европейские сообщества, созданные в 1950-е гг. и сохранявшиеся после учреждения Союза вплоть до вступления в силу 1 декабря 2009 г. Лиссабонского договора. В соответствии с прежней редакцией Маастрихтского договора все три Европейских сообщества включались в ЕС — Европейское сообщество, Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом), Европейское объединение угля и стали (ЕОУС).

Следовательно, Европейский союз как целое имел в качестве первой опоры три другие организации (сообщества), каждая из которых обладала собственным учредительным договором. С прекращением в 2002 г. срока деятельности ЕОУС остались два сообщества, а его полномочия логично перешли в ведение Европейского сообщества.

II опора — *общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ)*, наследница созданного в 1970 г. Европейского политического сотрудничества.

III опора — *сотрудничество полиций и судебных органов в уголовно-правовой сфере (СПСО)*, в рамках которой Союз занимался координацией мероприятий государств-членов в области борьбы с преступностью¹.

Хотя Союз и был разделен на три части (опоры), он имел единые руководящие органы (институты), единое гражданство и единый состав государств-членов. Каждая страна, вступающая в Союз, автоматически становилась членом Европейских сообществ, а также участницей двух других опор.

Заключение Договора о Европейском союзе не завершило развития интеграционного процесса в Европе. В конце XX — начале XXI в. состоялись еще две реформы правовых устоев Союза, призванных подготовить его к функционированию в расширенном составе (присоединение в 2004 и 2007 гг. 13 стран Восточной Европы и Средиземноморья) — *Амстердамский и Ниццкий договоры*:

- Амстердамский договор был подписан 2 октября 1997 г. и вступил в силу 1 мая 1999 г.;
- Ниццкий договор подписан 26 февраля 2001 г. и действует с 1 февраля 2003 г.

Так же, как и Единый европейский акт 1986 г., Амстердамский и Ниццкий договоры не создали новых организаций, а внесли изменения и дополнения в существовавшие учредительные документы Союза (Договор о Европейском союзе и договоры об учреждении Европейских сообществ, которые остались в силе).

Важным достижением Европейского союза в рассматриваемый период стало принятие им собственного «билля о правах» — Хартии Европейского союза об основных правах, подписанной и торжественно провозглашенной 7 декабря 2000 г.

Быстрый рост членов Союза, увеличение его экономической и политической роли в мире, расширение сфер правового регулирования с неизбежностью поставили на повестку дня вопрос кардинальной реформы всего права ЕС. Эту реформу предполагалось воплотить в жизнь в форме Конституции Европейского союза. Она должна была упростить внутреннее устройство Союза, существенно усилить наднациональные,

¹ Амстердамский договор 1997 г. переименовал третью опору Союза.

государствоподобные черты Европейского союза и обеспечить эффективное функционирование обновленного Союза из 27 (ныне 28) стран. После 2,5 лет напряженной подготовки — в июне 2004 г. — этот уникальный документ был подготовлен и подписан руководителями государств, после чего следовал процесс ратификации. 18 государств ратифицировали Конституцию для Европы, но весной 2005 г. отрицательные результаты референдумов во Франции и Голландии прервали этот процесс.

После двухлетнего «периода размышления» руководство Союза решило подменить конституцию внесением в существующие учредительные договоры основных (утверждают, что до 90%) положений конституции в форме обычных поправок, принимаемых по упрощенной процедуре. Положения, внешне похожие на явно государственные черты (само слово конституция, гимн, флаг, девиз, понятие закона, должность министра иностранных дел и т. д.), были изъяты из нового договора. Он был подписан в Лиссабоне в 2007 г. и 1 декабря 2009 г. (после повторного референдума в Ирландии) вступил в силу и получил название *Лиссабонского договора*, или Договора о реформе.

В результате принятия Лиссабонского договора вместо единого текста конституции получилась «триединая конституция», выполняющая в основном те же функции, что и обычный основной закон государства. Так, «мини-договор», представленный обновленным Договором о Европейском союзе, содержит наиболее общие положения и принципы.

Он дополняется детальным и объемным Договором о функционировании Европейского союза (измененным Договором о Европейском сообществе).

Третьим элементом этого конституционного по своей сути и функциям договора стала Хартия Европейского союза об основных правах 2000 г., признанная имеющей равную юридическую силу, что и положения двух вышеупомянутых основополагающих учредительных договоров.

Основными результатами Лиссабонского договора стали:

- упрощение внутреннего устройства Европейского союза за счет устранения прежнего деления на «опоры», упразднение Европейских сообществ, наделение Союза обновленной, более четко очерченной единой компетенцией и правосубъектностью (Евратом продолжит существование в качестве формально самостоятельной организации в составе тех же государств, со своим учредительным договором и под руководством общих институтов ЕС);
- повышение эффективности организационного механизма и демократизация Европейского союза за счет более широкого применения метода квалифицированного большинства, усиления европейского парламента, укрепления демократических принципов и придания Хартии Европейского союза об основных правах 2000 г. обязательной юридической силы;

- изменение системы правовых актов Союза с целью их оптимизации в форме разделения их на «законодательные и незаконотательные акты» в зависимости от процедуры принятия и приведения их к единообразию в различных сферах компетенции;
- создание новых органов и должностных лиц для усовершенствования деятельности ЕС: Европейского совета и его постоянного Председателя, Верховного представителя по иностранным делам и политике безопасности, Европейской прокуратуры;
- предоставление государствам-членам права добровольного выхода из состава Союза и установление «привилегированных отношений» с соседними странами.

На фоне резко обострившегося в последние годы финансово-экономического кризиса Европейский союз сосредоточил свои усилия на укреплении правового регулирования единой валюты евро, налоговой системы, вопросов сотрудничества, координации и солидарности государств-членов в преодолении трудностей развития.

Весь период развития Европейского союза наблюдалось последовательное расширение этой организации:

- Бельгия, Люксембург, Италия, Нидерланды, Франция, ФРГ — «государства-основатели», начавшие в 1950-е гг. процесс строительства Союза;
- Великобритания, Дания, Ирландия (с 1973 г.);
- Греция (с 1981 г.);
- Испания, Португалия (с 1986 г.);
- Австрия, Финляндия, Швеция (с 1995 г.);
- Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия, Словения, Чехия, Эстония (с 1 мая 2004 г.);
- Болгария и Румыния (с 1 января 2007 г.);
- Хорватия (вступила в ЕС с 1 июля 2013 г.).

Государствами-кандидатами на вступление в Европейский союз являются Исландия, Македония, Сербия, Черногория и Турция (которая впервые обратилась по этому вопросу еще в 1959 г.). Албания и Босния и Герцеговина также подали заявки о приеме в ЕС. В начале 2003 г. руководители государств — членов Европейского союза на встрече в верхах в Афинах заявили о готовности в будущем принять в состав Союза страны Балканского полуострова.

За время развития права Европейского союза в нем сформировалась развитая и взаимосвязанная система субъектов этого права. В этом качестве выступают носители прав и обязанностей, установленных нормами данной правовой системы.

Основными субъектами права Европейского союза являются:

1) *физические лица*:

- граждане Союза, в качестве которых автоматически признаются граждане всех его государств-членов;

- иностранные граждане, т. е. граждане третьих стран;
- апатриды (лица без гражданства);
- 2) *юридические лица*:
 - юридические лица, созданные в соответствии с законодательством государств-членов;
 - европейские юридические лица (организации, учреждаемые согласно законодательству Союза);
 - иностранные юридические лица, осуществляющие свою деятельность в пределах Союза;
- 3) *государства*:
 - государства — члены Союза;
 - иностранные государства или третьи страны (государства, не входящие в состав Союза), в том числе и так называемые соседствующие государства;
- 4) *компетентные органы государств-членов* (правительства, парламенты, национальные суды, прокуратуры и т. д.);
- 5) *Европейский союз в целом и его структурные подразделения*.

Исследование исторического развития права Европейского союза позволяет нам сделать некоторые основные выводы.

Право Европейского союза — это самостоятельная и особая (наднациональная) правовая система, нормы которой интегрированы в национальное право государств-членов и регулируют посредством методов гармонизации и унификации развитие процессов комплексной интеграции между странами и народами, объединенными в государствоподобную организацию политической власти — Европейский союз.

Право Европейского союза является оформленным в юридических нормах результатом интеграции и одновременно правовым инструментом сознательного и целенаправленного развития интеграционных процессов.

Оно совмещает в себе черты и характеристики как международного права, так и национального права государств, но не сводится полностью ни к тому, ни к другому. Право Европейского союза, создаваемое общими институтами, динамично расширяется, распространяя свое действие на все новые сферы общественных отношений, ранее регулировавшиеся международным правом и национальным правом государств-членов, приобретая при этом все большее своеобразие. В этой эволюции государствоподобная составляющая права Европейского союза неуклонно усиливается. Следовательно, отделившись от международного права, право Союза не слилось полностью с внутригосударственным правом и выступает как самостоятельная правовая система со своими источниками, формами правотворчества и правоприменения, субъектами, специфическими методами, принципами, механизмами защиты юридических норм и т. д.

Организационную сущность права Союза составляет то, что его нормы создаются общими институтами и функционируют в рамках государствовподобной организации политической власти — Европейском союзе.

В развитии права Европейского союза наиболее отчетливо проявляется тенденция к добровольному ограничению государствами-членами своих суверенных прав и усилению государствовподобных характеристик Союза.

Право Европейского союза, развиваясь на базе накопленных веками традиций и лучших правовых достижений передовых стран Европы, впитывает их в себя и приобретает принципиально новые качественные характеристики. Так, в частности, оно сочетает в себе черты континентальной и англо-саксонской правовой систем и поэтому представляет собой синтез как романо-германского, так и общего права. Возникающая в результате всех этих взаимодействий уникальная правовая система Европейского союза будет с неизбежностью отличаться от составляющих и сплавленных вместе ее базовых компонентов и приобретает принципиально новые качества, многие из которых еще не проявились в полной мере.

§ 2. Европейский союз и Совет Европы: сходства и различия

Европейский союз и Совет Европы сходны по названию, пользуются одинаковым флагом и гимном, направлены на интеграцию европейских государств, но при этом являются разными организациями интеграционного типа, отличающимися по своей правовой природе.

Важнейшей из сближающих их характеристик является общность целей. Как провозглашает ст. 1 Устава Совета Европы, «целью Совета Европы является достижение единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием, и содействие экономическому и социальному прогрессу». Эти положения, в принципе, совпадают с содержанием ст. 3 Договора о Европейском союзе (в редакции Лиссабонского договора).

Предварительным условием вступления в ЕС является то, что все государства — члены Союза должны быть участниками разработанной Советом Европы Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и обязаны ее строго соблюдать. Более того, Европейский союз в Лиссабонском договоре провозгласил о своем намерении вступить в члены этой организации. Хотя на этом пути есть немало сложностей, можно говорить о том, что между правом ЕС и правом Совета Европы происходят постоянное взаимодействие и сближение, особенно по линии защиты прав человека.

Две организации созданы в разное время. Совет Европы был образован за два года до подписания Договора о Европейском объединении

угля и стали, с которого началось формирование Европейского союза. Это произошло раньше, чем появился на свет 9 мая 1950 г. коммунитарный метод Монне–Шумана, предопределивший правовую специфику ЕС. Поэтому Совет Европы изначально развивался по привычной схеме международной межправительственной организации, осуществляющей интеграцию посредством характерного для международного права согласования воли суверенных государств. Это путь более обычный, но менее радикальный и, соответственно, менее интеграционно эффективный.

Ограниченность сфер, глубины и масштабности интеграции, а также упор на права человека, по которым проще найти консенсус суверенным участникам, позволили обеспечить вхождение в Совет Европы практически всем странам континента. Вот почему число его членов составило 47, что гораздо больше, чем членов ЕС.

Европейский союз начал свое развитие с образования в 1951 г. Европейского объединения угля и стали, и тоже в форме международного договора. Однако изначально он был нацелен на расширение предметов ведения и направлений своей деятельности и углубление своих властных полномочий за счет существенного ограничения суверенных полномочий государств-членов. Последние добровольно передавали эти полномочия создаваемым ЕС надгосударственным органам власти, что делало интеграцию более глубокой, масштабной и эффективной. Поэтому, в отличие от Совета Европы, Европейский союз не остался стандартной международной организацией, а постепенно стал приобретать все более явный государствовподобный характер.

Необходимость ограничения своего суверенитета практически во всех сферах жизни, обязательность следования правовым установлениям Европейского союза налагали большую ответственность, и круг государств-членов этого союза, хотя и постоянно возрастал, все еще уступает числу участников СЕ — их только 28.

ЕС и СЕ образованы на основе различных учредительных договоров, внешне представляющих собой международные договоры.

Основными источниками права Совета Европы являются его Устав и наиболее значимая Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Хотя СЕ не имеет четко очерченной предметной компетенции, его главные достижения лежат в области защиты прав человека, вследствие чего «Европейский союз признает Совет Европы... в качестве важного политического форума, объединяющего государства — члены Европейского союза и другие европейские государства и вносящего вклад в дальнейшее укрепление в Европе общепризнанных прав человека»¹.

¹ Conseil de l'Union européenne ПРАВИЛЬНО européenne. Rapport annuel sur les droits de l'homme. Bruhelles, 2000.

Учредительными договорами Европейского союза являются сегодня Договор о Европейском союзе и Договор о функционировании Европейского союза (оба в редакции Лиссабонского договора).

ЕС выступает в качестве организации политической власти. На основании Учредительных договоров институты ЕС издают нормативные акты, которые носят общеобязательный характер и не требуют ратификации их государствами. Они могут быть приняты квалифицированным большинством голосов даже вопреки воле отдельных государств и устанавливают обязанности для государств, их должностных лиц, юридических и физических лиц и т. д. С введением единой валюты евро, заменившей денежные знаки большинства стран ЕС, денежная эмиссия и политика перешли в ведение Союза, еще более ограничив самостоятельность государств-членов.

Совет Европы, в отличие от Европейского союза, собственными правотворческими полномочиями не обладает, и его органы не издают нормативных актов. Его право действует через подготавливаемые Советом Европы проекты международных договоров, которые могут подписать и ратифицировать государства, а также принимают резолюции и рекомендации, не имеющие обязательной силы. Единственный элемент использования присущего праву ЕС качества наднациональности в Совете Европы, приводящего к частичному ограничению суверенитета государств, относится к обязательности по решению Европейского суда по правам человека в случае нарушения таких прав государством произвести на основании ст. 41 Конвенции «выплату справедливой компенсации потерпевшей стороне».

В рамках Европейского союза сложилась самостоятельная правовая система интеграционного типа, включающая многие тысячи законодательных и иных актов практически во всех сферах правового регулирования и богатейшее прецедентное право.

В свою очередь, Советом Европы такая система не была создана. Помимо Устава Совета Европы и соглашения «О привилегиях и иммунитетах Совета Европы», универсальным характером, охватывающим все его страны-участницы, обладает лишь «Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.» и основанные на ней решения Европейского суда по правам человека. Именно решения Европейского суда по правам человека обладают для национальных государств участников Конвенции обязательной силой, т. е. характерным для всего права ЕС признаком наднациональности. Подавляющее большинство из почти двух сотен конвенций, подготовленных Советом Европы, подписано, ратифицировано и введено в действие лишь небольшой частью государств континента. Поэтому говорить об особой эффективности права Совета Европы пока не приходится.

Европейский союз и Совет Европы различаются между собой по правовым характеристикам, характеру и степени внутренней интегрированности, но действуют в одном направлении и таким образом взаимно дополняют друг друга.

§ 3. Организационный механизм

Интеграционный правопорядок Европейского союза обеспечивается единым организационным (институциональным) механизмом, действующим в рамках компетенции, добровольно переданной ему государствами-членами и зафиксированной в учредительных документах.

Понятие «институт» Европейского союза можно определить как составное и в то же время относительно обособленное подразделение аппарата Европейского союза, которое участвует в осуществлении его задач и функций, действует от его имени и по его поручению, имеет соответствующую компетенцию и структуру, наделено установленным учредительными договорами и законодательством Союза объемом властных полномочий, применяет присущие ему формы и методы деятельности.

В деятельности каждого из институтов Союза проявляются его специфические функции. Так, Европейский Совет, Совет и Европейский парламент — представительные органы, в функциях которых преобладают правотворческие начала. Европейский Совет определяет стратегию развития Союза. Комиссия наделена прежде всего исполнительными функциями, хотя имеет большое влияние на законодательный процесс, поскольку является единственным органом, обладающим правом правотворческой инициативы, и может издавать акты в рамках делегированного законодательства (с 2009 г. появился новый субъект законодательной инициативы — народная инициатива (1 млн граждан ЕС)). Суд выполняет задачу рассмотрения и разрешения споров, но при этом вносит большой вклад в развитие реально функционирующей нормативной базы, вторгаясь, таким образом, в сферу законодательной власти. Счетная палата — это контрольная власть Европейского союза, обеспечивающая проверку всех финансовых аспектов деятельности институтов Союза и других органов. Европейский центральный банк возглавляет Европейскую систему центральных банков и регулирует использование единой валюты евро.

В результате деятельность институтов ЕС взаимопереплетается, взаимодополняет и взаимоконтролирует друг друга, отходя в этом от «классической» системы разделения властей.

Подобно всякому государству и любому объединению государств, созданному на основе международных договоров, Европейский союз имеет собственную организационную структуру. ЕС обладает единой и одновременно дифференцированной и разветвленной системой органов, осуществляющих различные функции. Организационный механизм Европейского союза — это система институтов, других органов и учреждений, посредством которых данная организация осуществляет свою компетенцию.

Руководящие органы, наделенные, как правило, властными полномочиями, именуются в праве Европейского союза институтами. Именно на институты возложено осуществление задач Союза, именно в лице

своих институтов Европейский союз реализует те суверенные права, которые были делегированы ему государствами-членами.

Институтов у Европейского союза 7: Европейский парламент, Европейский Совет, Совет, Европейская комиссия, Суд Европейского союза, Европейский центральный банк, Счетная палата (ст. 13 ДЕС).

Институты образуют центр, ядро организационного механизма Европейского союза. Остальные его элементы, гораздо более многочисленные, обозначаются в праве Европейского союза термином «орган».

Институты — это верховные, главные, основные органы Союза. Качественным отличием институтов от других органов Союза является наличие в компетенции институтов публично-властных полномочий. Основные решения Союза принимаются институтами. Каждый из институтов выполняет свои собственные функции и обладает для этого специфической внутренней организацией.

На деле, конечно, каждый институт одновременно выступает в качестве органа Союза. Но обратное уже не будет верным: институтов как руководящих органов 7, количество же «просто» органов в зависимости от способа подсчета можно измерить сотнями.

В этой связи с учетом теоретических, а равно практических соображений приведенную выше нормативную характеристику структуры организационного механизма Союза можно несколько изменить: институты и другие органы. Первые — центральное звено, вторые часто носят вспомогательный и/или консультативный характер

В соответствии с Лиссабонским договором организационный механизм приобрел трехуровневый характер. Наряду с «институтами», другими «органами», осуществляющими вспомогательные функции (Экономический и социальный комитет, Комитет регионов, Омбудсман и т. д.), впервые выделены в отдельную категорию «учреждения Союза». Таковыми признаются инстанции, наделяемые статусом юридического лица. Они призваны осуществлять специальные задачи экспертного, финансового или технического характера в конкретных сферах деятельности Союза (например, Европол, Евростат, Европейский инвестиционный банк, различные «европейские агентства»).

Европейскому союзу — уникальному и чрезвычайно динамично развивающемуся государствовидному международному образованию интеграционного типа — не вполне подходила рассчитанная на государство «классическая» система разделения властей. Поэтому им была создана гибкая и подвижная система элементов разделения и взаимодействия властей, не ставящая перед собой целью раз и навсегда их разделить или жестко закрепить их в определенной взаимной связи. Такая организация оптимально способствует достижению координации при постановке задач и обеспечению субординации при их осуществлении, что отражает специфический метод права Европейского союза — метод скоординированной субординации.

Подобно коллективному главе Союза, Европейский совет изначально призван разрабатывать и координировать стратегию развития Союза и всех составляющих его элементов.

С одной стороны, в явно ослабленную ограниченностью полномочий Европейского парламента законодательную власть вторгается Комиссия, являющаяся основным (наряду с народной инициативой) источником законодательной инициативы и издающая акты в порядке делегированного законодательства, а с другой — «жесткость» конституирующих Союз актов несколько уравнивается влиянием на нее вырабатываемого Судом прецедентного права и толкования им норм права Европейского союза.

Совет, будучи органом законодательной власти, состоит из министров — членов исполнительной власти. Наделение Совета характерными для суда полномочиями по наложению штрафов и передача ряда законодательных функций Европейскому центральному банку (в сложнейший период введения единой валюты евро) также отличают организацию власти в Союзе от классической схемы.

В ходе развития Европейского союза дальнейшие подвижки в системе элементов разделения и взаимодействия властей неизбежны.

§ 4. Источники

Под источниками права понимаются внешнее выражение права, формы закрепления уполномоченными на то органами соответствующих правил поведения. Формы права Европейского союза образуют целостную систему источников с присущей для нее иерархией правовых актов.

Система источников права Европейского союза включает в себя *три группы актов* — *акты первичного права, акты вторичного права и прецедентное право*.

К актам *первичного права* относятся все учредительные договоры Европейского союза. По своей юридической природе акты первичного права являются международными договорами. Нормы актов первичного права обладают высшей юридической силой по отношению ко всем другим нормам Европейского союза, содержащимся в актах вторичного права.

К актам *вторичного права* относятся акты, издаваемые институтами Союза, а также все другие акты, принимаемые на основе учредительных договоров. Вторичное право включает прежде всего нормативные акты, а также индивидуальные акты, рекомендательные акты, юрисдикционные акты, акты о координации, акты *suigeneris* (особого рода), а также международные документы.

Прецедентное право занимает как бы промежуточное положение между первичным и вторичным правом. Так как оно создается Судом ЕС — одним из институтов Союза, формально его можно было бы отнести к вторичному праву. Однако решения Суда зачастую развивают

и конкретизируют положения первичного права и могут привести к отмене источников вторичного права. То есть в иерархии норм они нередко оказываются выше источников вторичного права, как, например, фундаментальные решения, обеспечивающие верховенство и прямое действие права Европейского союза.

Сочетание первичного, вторичного и прецедентного права демонстрирует соединение в системе источников права подходов, характерных для континентальной и англо-саксонской правовых систем.

Учредительные акты Европейского союза и первичное право ЕС

Особенностью Европейского союза является то, что в его основе лежат несколько международных договоров, учредительного характера.

В первую очередь это Римский договор, или Договор о функционировании ЕС 1957 г., Договор, учреждающий Евратом 1957 г., Маастрихтский договор о Европейском союзе 1992 г., так называемые «учредительные договоры в узком смысле». Данные договоры носят «конституирующий» характер для Европейского союза. Кроме того, к первичному праву «в узком смысле» необходимо отнести Хартию Европейского союза об основных правах 2000 г., которой Лиссабонский договор придал такую же юридическую силу, как и договорам о Европейском союзе и о функционировании Европейского союза.

К «учредительным договорам в широком смысле» обычно относят все перечисленные выше акты, а также международные договоры, изменяющие и дополняющие их: Бюджетный договор 1970 г., Бюджетный договор 1974 г., Единый европейский акт 1986 г., Амстердамский договор об изменении Договора о Европейском союзе, договоров, учреждающих европейские сообщества, и ряд связанных с ними актов 1997 г. и Ниццкий договор 2001 г., Лиссабонский договор 2007 г. К такого рода актам можно отнести все договоры о присоединении, а также Акт о выборах представителей в Европейский парламент всеобщим прямым голосованием 1976 г. и Решение о собственных ресурсах 2000 г.

Со вступлением в силу Лиссабонского договора была «повышена в ранге» и заняла равное место с Договорами (о Европейском союзе и его функционировании) в системе источников первичного права Хартия Европейского союза об основных правах 2000 г., бывшая до этого совместным актом Парламента, Совета и Комиссии, т. е. источником вторичного права.

В целях упрощения, кодификации и консолидации первичного права Союза был подготовлен и подписан проект договора, устанавливающего Конституцию для Европы (2004 г.), однако он не был ратифицирован по причине отрицательных референдумов во Франции и Нидерландах.

Около 90% основного содержания Конституции было перенесено в Лиссабонский договор 2007 г. Его основу составляет двуединый учредительный документ: Договор о Европейском союзе и Договор о функ-

ционировании Европейского союза (ранее — договор о Европейском сообществе). Такую же юридическую силу, что и договоры, имеет Хартия Европейского союза об основных правах 2000 г.

Лиссабонский договор вступил в силу 1 декабря 2009 г.

Вторичное право Европейского союза

Вторичное право ЕС — система источников права ЕС, состоящая из актов, принимаемых институтами и органами Союза на основании и во исполнение актов первичного права ЕС.

Правовые акты институтов, органов и учреждений Союза делятся на несколько групп:

Правовые акты Союза — акты, издаваемые институтами Союза в формах, предусмотренных ст. 288 ДФЕС:

- регламент — является важнейшим по своей юридической силе среди актов вторичного права (règlement ПРАВИЛЬНО règlement (франц.), Verordnung (нем.), regulation (англ.)).

Регламент обладает тремя юридическими свойствами, отличающими его от других актов вторичного права и ставящих его на самое высокое место в иерархии источников вторичного права Союза. Регламент содержит нормы права, носит обязательный характер, имеет прямое действие на всей территории Европейского союза. Регламент является актом унификации законодательства государств-членов и обладает в государствах-членах силой закона.

Метод унификации предполагает издание Союзом нормативного акта прямого действия, который «замещает», «становится на место» актов внутригосударственного права, ранее регулировавших определенную область общественных отношений. Иными словами, унификация предполагает создание единообразного правового режима в соответствующей области отношений. Вместо различных законов и подзаконных актов, действовавших в государствах-членах, отныне действует один акт — регламент.

Директива занимает следующую по значению позицию в иерархии источников вторичного права Европейского союза (directive (франц.), Richtlinie (нем.), directive (англ.)).

Директива носит обязательный характер, содержит «модельные» нормы права, которые нуждаются в трансформации в национальное законодательство государств-членов. Выбор же форм и методов такой трансформации остается за самими государствами-членами. Для трансформации директивы предоставляется определенный срок. Если государство-член просрочит трансформацию директивы, то конкретная директива получает частичное прямое применение в соответствии с прецедентным правом¹. Директива является актом гармонизации законодательства государств-членов.

¹ Case 152/84, Marshall [1986] ECR 732.

Гармонизация имеет своей целью установление схожих правовых норм, регулирующих определенные отношения в государствах — членах ЕС. В отличие от унификации, гармонизация — более мягкий, более гибкий метод. Суть гармонизации заключается в установлении в ЕС общих правил, направленных на сближение положений законодательных и иных нормативных актов государств-членов в определенной области.

Решение — юридически обязательный акт институтов ЕС, обязательный в отношении тех субъектов права ЕС, на которое оно направлено.

Рекомендация является формой для выдвижения не имеющих обязательной силы предложений и пожеланий в адрес государств-членов и других субъектов права ЕС. Они рассматриваются в качестве источников «мягкого права», значение которого возрастает.

Заключение обычно выражает официальную позицию определенного института или органа ЕС по конкретному вопросу.

Законодательные акты представляют собой юридически обязательные акты Союза, издаваемые Европейским парламентом и/или Советом в соответствии с законодательной процедурой, обычной или специальной (ст. 289 ДФЕС):

- регламент Европейского парламента и/или Совета;
- директива Европейского парламента и/или Совета;
- решение Европейского парламента и/или Совета;

Незаконодательные акты — это правовые акты Союза, для издания которых Договорами не предусмотрена законодательная процедура. К ним относятся регламенты, директивы и решения (кроме аналогичных актов, принимаемых в качестве законодательных актов), а также рекомендации и заключения.

Делегированные акты — юридически обязательные акты Союза, издаваемые Европейской комиссией на основании полномочий, делегированных ей законодательными актами (ст. 290 ДФЕС). К ним относятся:

- делегированный регламент Комиссии;
- делегированная директива Комиссии;
- делегированное решение Комиссии.

Исполнительные акты представляют собой юридически обязательные акты Союза, издаваемые Комиссией или Советом на основании предоставленных им полномочий (ст. 291 ДФЕС). В их число входят:

- исполнительный регламент Комиссии или Совета;
- исполнительная директива Комиссии или Совета;
- исполнительное решение Комиссии или Совета.

Другие незаконодательные акты: правовые акты Союза, не относящиеся к вышеперечисленным актам:

- регламент (кроме вышеперечисленных актов);
- директива (кроме вышеперечисленных актов);

— решение (кроме вышеперечисленных актов).

К источникам права ЕС относятся и иные акты институтов, органов и учреждений Союза: акты институтов Союза в форме, не предусмотренной ст. 288 ДФЕС, и акты иных, чем институты органов и учреждений Союза (перечень неисчерпывающий):

- решение *suigeneris*;
- внутренний регламент/правила процедуры;
- резолюция;
- декларация;
- кодекс поведения;
- заключения Европейского совета или Совета;
- ориентиры ЕЦБ;
- белая/зеленая книги Комиссии;
- межинституциональное соглашение;
- и др.

Прецедентное право Европейского союза, или *caselaw*

К такого рода источникам относятся решения Суда и решения Трибунала, а также решения специализированных трибуналов.

Прецедентное право составляет отдельную категорию источников права Европейского союза. По своей юридической силе источники прецедентного права занимают промежуточное положение в иерархии источников права Союза. Прецедентное право, как правило, дополняет и развивает положения учредительных договоров, но не может их отменять. Нормы вторичного права не только дополняются прецедентами, но и изменяются и отменяются решениями судов Европейского союза. Прецедентное право как бы осуществляет «тонкую настройку» деятельности правовых механизмов на практике.

Установленные судами Союза правила играют роль прецедента или общеобязательного стандарта для национальных органов правосудия всех государств-членов. Суды Союза могут устанавливать на их основе новые принципы и нормы. С одной стороны, решения судов базируются на учредительных договорах. Но, с другой — толкование Договоров осуществляют Суд и Трибунал, которые могут признать недействительными акты вторичного права на основании противоречия их собственным решениям.

Источники прецедентного права Европейского союза не являются общеобязательными. Решения Суда и решения Трибунала обязательны для сторон в деле, национальных судов и самих Суда и Трибунала в будущем. В то же время при необходимости Суд может отказаться от старого прецедента и обосновать диаметрально противоположное решение. Все органы государств-членов всех уровней и ветвей государственной власти обязаны обеспечивать выполнение решения Суда в сферах своих полномочий.

Источники права ЕС отразили в себе специфическую правовую природу Европейского союза. Она носит двойственный, а точнее смешанный, гетерогенный характер.

Преследуя идеалы создания наднационального государствовподобного образования, создатели первооснов Союза — Европейского объединения угля и стали, Евратома и Европейского (экономического) сообщества — исторически избрали оправдавшие себя на практике известные им механизмы международного сотрудничества в форме международных организаций интеграционного типа с элементами наднациональности, которые, приспосабливаясь к потребностям практической деятельности, стали усиливаться.

Они были учреждены на основе международных договоров между суверенными государствами, уступающими или ограничивающими, однако, в общих интересах определенные элементы своего суверенитета.

Эти исторически обоснованные черты международно-правовой организации, изменяясь в ходе постоянного и тесного взаимодействия с элементами государственности, все еще достаточно явно присутствуют, хотя наднациональные элементы по мере своего совершенствования и укоренения все более успешно заменяют международно-правовые механизмы и инструменты Европейского союза, особенно ярко эти тенденции проявились со вступлением в силу Лиссабонского договора.

К элементам государственности в праве Европейского союза можно отнести следующее.

Так, «конституционные» (конституирующие) Союз акты можно в определенной мере сопоставить с неписаной конституцией Великобритании или неcodифицированными конституционными актами Швеции. Это прежде всего ДЕС и ДФЕС, а также имеющая такую же юридическую силу, как и эти договоры, Хартия ЕС об основных правах 2000 г.

Подобно государству, Союз обладает совокупной территорией с единой границей, общим визовым и таможенным режимом.

Население Союза составляет около 500 млн человек. В нем единое гражданство, имеющее дополнительный к национальному характер, а граждане имеют общий базовый правовой статус, подкрепленный, помимо учредительных договоров, Хартией Европейского союза об основных правах 2000 г.

На территории Союза функционирует единый внутренний рынок, в котором реально обеспечена свобода движения товаров, услуг, капиталов, платежей, лиц и информации.

Этот рынок обслуживается общесоюзной валютой евро и единым Европейским центральным банком, обладающим независимостью и широкими полномочиями. Общий бюджет Союза формируется из собственных источников.

Управление Европейским союзом осуществляется посредством единой наднациональной системы институтов и органов, решения которых обязательны для граждан, юридических лиц, государств-членов и их органов.

Европейский союз создал свою уникальную наднациональную правовую систему, опирающуюся на принципы верховенства и прямого действия его собственных правовых норм.

В Союзе сложилась вполне скоординированная правоохранительная система, включающая в себя сотрудничество судов и полиций; Европол как координирующий полицейский орган; Евроюст как общий орган с функциями прокуратуры; согласованную наднациональную систему судебных органов.

Политическая жизнь в Союзе осуществляется с непосредственным участием общеевропейских политических партий.

Созданы союзные органы военного управления, и формируются основы будущих вооруженных сил.

Компетенция Союза напоминает федеративную схему.

Сопоставление элементов международного и государствовоподобного характера в праве Европейского союза приводит к выводу, что усиливающиеся черты государственности в нем проявляются в наднациональной форме как в рамках каждого конкретного института, так и в любой отрасли его права.

В результате творческой и направленной на максимальную эффективность работы уникального образования, которым является Европейский союз, — «сплавления» международно-правовых и государствовоподобных элементов — должно возникнуть качественно новое правовое явление, отличное от каждого из двух указанных исходных компонентов, но, как явствует из сравнения схем, государствовоподобных черт должно быть все больше.

Из правовой природы Союза вытекают и методы правового регулирования в Европейском союзе.

Поскольку право ЕС сформировалось на основе взаимовлияния и взаимопроникновения различных правовых систем, правовых семей, права разных государств (в том числе и бывших республик СССР и социалистических государств), в нем творчески переплетаются различные методы правового регулирования.

Прежде всего это методы, характерные для двух базовых для права Европейского союза составляющих — международного права и государственного (конституционного) права. Так, для конституционного (и внутригосударственной системы) права более всего характерен *метод субординации*, или централизованное, имеющее свою иерархическую систему, императивное регулирование.

Для международного права, с которого начиналось строительство ЕС, наоборот, характерен *метод координации* (согласования воли суверенных

и равноправных субъектов международного права), или децентрализованного, диспозитивного регулирования, основанного на признании «автономии» участников правоотношений.

И во внутригосударственной, и в международной правовой системах используются методы запрещения и дозволения.

За почти 60 лет существования в праве Европейского союза сформировались свои собственные, специфические методы регулирования ускоренно развивающихся правоотношений. Более всего специфику Европейского права отражает возникший из соединения метода международного права — координации с методом государственного права — субординации. Сначала сохраняющие суверенитет государства координируют свои интересы и приходят к соглашению, а затем его строго выполняют, несут за это ответственность и подчиняются ими же добровольно созданным наднациональным органам, имеющим властные полномочия в договоренных сферах. Такой метод можно назвать *методом скоординированной субординации*.

И элементы субординации, и элементы координации заложены (несколько в разных пропорциях) в присущих праву Европейского союза методах унификации (за счет использования более строго обязательных и похожих на внутригосударственные законы регламентов) и гармонизации (посредством применения более гибких, похожих на «основы законодательства» директив).

Стержнем, несущей конструкцией права ЕС являются *принципы права ЕС — исходные положения наиболее общего характера, определяющие смысл, содержание, реализацию и развитие всех остальных норм права ЕС*. Принципы права ЕС разделяются на функциональные и общие принципы права ЕС.

К *функциональным принципам* относятся принцип верховенства права ЕС и принцип прямого действия права ЕС. Эти принципы были выработаны практикой Суда путем толкования учредительных документов организации.

Принцип верховенства права ЕС означает приоритет норм права ЕС над нормами национального законодательства государств-членов, нормы национального права государств-членов не должны противоречить нормам права ЕС. Впервые этот принцип был сформулирован в решении Суда по делу «Costav. ENEL» в 1964 г.¹

Принцип прямого действия права ЕС означает непосредственное применение права ЕС на территории государств-членов, действие норм права Союза без какой-либо трансформации в правопорядок государства-члена. Данный принцип был определен Судом в решении по делу «Ван Генд эн Лоос» в 1963 г.²

¹ Case 6/64, Costa v. ENEL [1964] ECR 585.

² Case 26/62, Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] ECR 95.

К числу общих принципов права ЕС относятся принцип охраны прав и свобод личности, принцип правовой определенности, принцип пропорциональности, принцип недискриминации, принцип субсидиарности, а также ряд процессуальных принципов.

Лиссабонским договором в ст. 2 Договора о Европейском союзе впервые включена новая правовая категория — «ценности Союза». Эти ценности представляют собой морально-нравственные начала европейской, а по своей природе и мировой, цивилизации. Уважать и следовать им — долг и обязанность как ЕС в целом, так и каждого входящего в него государства. Это одновременно и непреходящее требование к каждому государству, вступающему в Союз. Неуважение к этим ценностям может повлечь применение к государству-нарушителю санкций в виде приостановления отдельных прав, связанных с членством в ЕС (ст. 7 Договора о Европейском союзе). Это — самая серьезная санкция, которая может привести к исключению из ЕС.

К ценностям Союза относятся человеческое достоинство, свобода, демократия, равенство, правовое государство, права человека (в т. ч. права меньшинств).

Для европейского права особое значение имеют «признаки нормативности, т. е. всеобщности правил, стандартов, ценностей, символов, прав и обязанностей, реализуемых людьми в их практической деятельности и определяющих качественную специфику, своеобразие, самобытность крупномасштабных обществ, их духовный климат и историческое развитие»¹.

Формирующиеся в Европейском союзе ценностные системы, ценностные приверженности и ценностные критерии становятся важной составной частью процесса социального регулирования поведения индивидов на наднациональном уровне. Будучи легитимизированными в форме закона, они способствуют образованию прямых и обратных связей, обеспечивающих эффективность управления принципиально новым государствовидным образованием политической власти на наднациональном уровне. При этом возникают не только моральные и этические ценности, но и ценности всех компонентов комплексной системы, представляющей собой Европейский союз.

При рассмотрении понятия ценности в более широком значении этого слова несколько новое звучание приобретает классическое понятие «*acquiscommunautaires*», понимаемое обычно как правовые достижения (ценности) Сообщества. Эти ценностные правовые образцы бережно сохраняются, воспроизводятся и передаются, определяя стиль, характер и идеологию самостоятельной правовой системы, которую представляет собой современное европейское право. Оно предусматривает систему

¹ Лукашева Е. А. Механизм действия социокультурного комплекса цивилизаций. В кн.: Ценности и образы права. Труды ИГПАН. С. 17.

поддерживающих, координирующих и дополняющих мер, стимулирующих воспроизведение позитивных правовых образцов, а также разнообразные санкции за отклонение от них.

Система ценностей дополняется «характеристиками» качеств, которым должны отвечать все страны-участники Союза. В их число входят: плюрализм, недискриминация, толерантность, правосудие, солидарность, равенство женщин¹ и мужчин. Эти качественные «характеристики», отражающие уровень обеспечения прав и свобод человека в том или ином государстве, являются, по сути своей, продолжением или детализацией ценностей Союза. Сами же ценности представляют собой наиболее важные и обобщенные компоненты, составляющие и обеспечивающие права человека в их современном понимании.

Большое значение имеют цели создания Европейского союза. Понятие «цели Европейского союза» обозначает две группы положений: во-первых, цели создания, во-вторых, цели деятельности Союза.

Цели создания Европейского союза отражают волю, стремления, ценности государств-членов и их народов, во имя которых они учредили организацию Европейский союз и наделили ее властной компетенцией. Эти цели указаны в преамбуле учредительных договоров и включают в первую очередь решимость «перейти на новый этап в процессе европейской интеграции, начатом созданием Европейских сообществ» и желание «углубить солидарность между своими народами при уважении их истории, культуры и традиций».

На этой основе призваны осуществляться другие цели: дальнейшее развитие демократических и эффективных институтов; экономический и социальный прогресс и др.

Преамбулы учредительных договоров не являются сами по себе источниками правовых норм. Закрепленные в них положения не имеют юридически обязательного характера. Они приобретают таковой путем трансформации в цели деятельности Европейского союза, которые содержатся в конкретных статьях основной части союзной «конституции».

Они также широко используются судами для телеологического (исходящего из целей) толкования положений права Европейского союза.

Цели деятельности Европейского союза представляют собой благоприятные изменения в общественной жизни, к которым должна стремиться данная организация при разработке и принятии правовых актов и других решений.

Общие цели деятельности Европейского союза закреплены в ст. 3 его учредительного договора.

¹ Приятно обратить внимание на характерный для законодательства ЕС «политес», выражающийся в вежливом упоминании женщин первыми.

В зависимости от предмета данные цели могут носить общий характер, т. е. охватывать все направления деятельности Союза, и специальный, т. е. относиться к отдельным видам общественных отношений.

Общие цели деятельности ЕС закреплены в ст. 3 ДЕС. Союз ставит перед собой 4 вида целей:

Политические цели — содействие миру, своим ценностям и благосостоянию народов.

Социально-экономические и культурные цели — Союз старается обеспечить устойчивое развитие Европы на основе сбалансированного экономического роста и стабильности цен, наличие высокой степени конкурентноспособной рыночной экономики, стремящейся к полной занятости и социальному прогрессу, а также высокий уровень охраны и улучшения качества окружающей среды. Он способствует техническому прогрессу.

Для реализации этих целей Союз создает внутренний рынок (пространство без внутренних границ, на котором обеспечивается свобода движения товаров, лиц, услуг и капиталов), и, кроме того, отдельно указывается создание «экономического и валютного союза, денежной единицей которого является евро. Таким образом, внутренний рынок и единая валюта не выступают в качестве целей Союза, а являются средствами достижения его целей.

Кроме того, Союз ставит перед собой целый комплекс общесоциальных целей: борьба с обездоленностью и дискриминацией, содействие социальной справедливости и социальной защите, равенству женщин и мужчин, солидарности поколений, охране прав ребенка.

В целом целью Союза является повышение благосостояния народов, входящих в эту организацию.

Правоохранные цели — Союз предлагает своим гражданам пространство свободы, безопасности и правосудия без внутренних границ, в рамках которого обеспечивается свободное передвижение лиц во взаимосвязи с соответствующими мерами по вопросам контроля внешних границ, предоставления убежища, иммиграции, а также предотвращения преступности и борьбы с этим явлением.

Внешилолиторические цели — в своих отношениях с миром Союз утверждает и продвигает свои ценности и интересы и содействует защите своих граждан. Союз способствует миру, безопасности, устойчивому развитию планеты, солидарности и взаимному уважению народов, свободной и справедливой торговле, искоренению бедности и защите прав человека, в том числе прав ребенка, а также неукоснительному соблюдению и развитию международного права, особенно принципов Устава Организации Объединенных Наций.

«Союз достигает свои цели надлежащими средствами в пределах компетенции, которая предоставлена ему в Договорах» (п. 6 ст. 3 ДЕС).

§ 5. Содержание

Европейская модель интеграции, получившая развитие в рамках Европейского союза и других, созданных по его примеру региональных организаций, стремится к достижению солидарности между входящими в него членами на основе осуществления общей политики, введения единой валюты, формирования общих фондов для оказания помощи менее развитым странам и регионам или осуществления других мероприятий, которые относятся к позитивной интеграции. Негативная интеграция шире использовалась на начальных этапах развития ЕС, но по мере динамичного движения вперед она все более заменяется на позитивную интеграцию, опирающуюся на растущее взаимное доверие и обеспечивающую более эффективное и целенаправленное воздействие на общественно-экономические и, особенно, политические процессы.

Лиссабонский договор наделил Европейский союз как субъект права единой правосубъектностью (ст. 47 ДЕС). Европейский союз стал правопреемником Европейского сообщества (абз. 3 ст. 1 ДЕС), а архаичная система опор Союза была ликвидирована¹. В каждом из государств-членов Союз обладает максимально широкой правоспособностью, признаваемой национальными законодательствами за юридическими лицами (ст. 335 ДФЕС). Он может приобретать или отчуждать движимое и недвижимое имущество, выступать стороной в суде. С этой целью его представляет Комиссия. В свою очередь, на основании своей административной автономии каждый из институтов представляет Союз по вопросам, связанным с его функционированием.

На территории государств-членов Союз пользуется привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для выполнения его задач, согласно условиям, определенным в Протоколе о привилегиях и иммунитетах (ст. 343 ДФЕС).

Деликтоспособность ЕС определена в абз. 1 и 2 ст. 340 ДФЕС. Договорная ответственность Союза регулируется правом, подлежащим применению по соответствующему договору. В области внедоговорной ответственности Европейский союз в соответствии с принципами, являющимися общими для правовых систем государств-членов, должен возмещать убытки, причиненные его институтами или сотрудниками при осуществлении своих функций.

Строго говоря, содержание права Европейского союза — это те сферы общественной жизни, которые регулируются этой самостоятельной правовой системой, а также те полномочия, которыми обладают в этих сферах олицетворяющие Европейский союз его институты, органы и учреждения. Оно, следовательно, предопределяется содержанием

¹ Евратом, однако, сохранил свою правосубъектность и является отдельной организацией, управляемой институтами Союза.

и природой компетенции этой специфической наднациональной организации политической власти.

Исходя из двойственной правовой природы Союза, компетенция ЕС характеризуется чертами, характерными как для международной организации, так и для (федеративного) государства.

Изначально, подобно международным организациям, в соответствии с принципом предоставления полномочий (ст. 3, 5 Договора об учреждении ЕС), компетенция ЕС является производной от суверенных прав государств-членов, дающих в учредительных договорах Союзу полномочия действовать от их имени в определенных этими договорами сферах общественной жизни. Следовательно, она как бы ограничена рамками учредительных договоров. Строгие и четко сформулированные положения договоров ограничивают рамки компетенции Союза, а абстрактные — позволяют трактовать их весьма расширительно.

Подобно государству, компетенцию ЕС характеризует властность, поскольку институты Союза издают в отношении государств и иных субъектов права ЕС общеобязательные нормы и индивидуальные предписания.

Категории компетенции, предусматривающие перечень исключительных полномочий Союза, перечень совместной компетенции ЕС и государств-членов, а также сферы поддерживающей компетенции Союза при предоставлении остаточной компетенции государствам-членам, также очень напоминают распределение компетенции в федеративных государствах.

Содержание компетенции ЕС, подобно государству, делится на внутреннюю и внешнюю компетенцию.

К внутренней компетенции ЕС (ст. 26–197 ДФЕС) относятся полномочия институтов Союза издавать правовые акты и предпринимать разнообразные действия в тех сферах общественных отношений, которые складываются между государствами, лицами и иными субъектами права ЕС внутри его территории. Это обширнейшая сфера, включающая такие важнейшие области, как внутренний рынок, свободное передвижение товаров, сельское хозяйство и рыболовство, свободное передвижение услуг и капиталов, пространство свободы, безопасности и правосудия, транспорт, общие правила конкуренции и т. д.

Предметами внешней компетенции Европейского союза являются отношения ЕС с государствами, не являющимися его членами и международными организациями. К ним относятся: внешнеполитическая деятельность Союза, общая торговая политика, сотрудничество с третьими странами и гуманитарная помощь, ограничительные меры в отношении третьих стран, внешняя политика и политика безопасности и т. д.

В системе предметов ведения ЕС можно выделить четыре основных компонента:

- экономическое пространство;
- пространство свободы, безопасности и правосудия;

- общая оборонная политика;
- политика в области науки, образования и культуры.

Полномочия Европейского союза, то есть его права и обязанности по управлению подведомственными ЕС сферами общественной жизни, как и предметы ведения, могут быть представлены в определенной системе.

В зависимости от их характера и содержания система полномочий Европейского союза представлена *5 основными элементами*.

Законодательные полномочия ЕС, или полномочия по осуществлению правового регулирования общественных отношений посредством издания нормативных актов, реализуются прежде всего Европейским парламентом и Советом Европейского союза. Правотворчество является основным направлением их деятельности при осуществлении законодательной функции.

Эти полномочия также осуществляет Европейская комиссия, которая является главным источником законодательных инициатив и издает акты делегированного законодательства. В сфере экономического и валютного союза законодательными полномочиями наделен также Европейский центральный банк. Практически вторгается в законодательную деятельность и дополняет ее прецедентное право Суда Европейского союза.

Финансовые полномочия ЕС включают в себя полномочия по правовому регулированию доходов и расходов Союза. Они реализуются в форме принятия и исполнения общего бюджета Европейского союза. «Власть кошелька» осуществляют совместно два законодательных института Союза — Европейский парламент и Совет.

Исполнительно-распорядительные полномочия включают в себя полномочия по осуществлению текущего управления общественной жизнью. В ЕС эти полномочия прежде всего осуществляет *Комиссия*, которая традиционно рассматривается в качестве главного исполнительного органа Союза. Принятие ряда административных мер осуществляют и другие институты, органы и агентства ЕС (Совет, Европейский центральный банк и т. д.)

Юрисдикционные полномочия представляют собой полномочия по разрешению правовых споров, возникающих в ходе практического применения в жизни норм права ЕС. На уровне Европейского союза эти полномочия осуществляет Суд Европейского союза, который в соответствии с Лиссабонским договором, состоит из Суда, Трибунала и специализированных трибуналов.

Контрольные полномочия — это полномочия по осуществлению проверки выполнения норм права ЕС и других решений Сообщества. Контрольную деятельность осуществляют практически все институты: Европейский парламент и Совет осуществляют контроль за Комиссией (с правом вынесения ей Парламентом вотума недоверия), суды ЕС при

рассмотрении дел осуществляют судебный контроль, Комиссия ЕС в рамках осуществления своей исполнительной функции контролирует соблюдение законодательства ЕС государствами-членами и частными лицами и т. д.

В организационном механизме ЕС имеются также специальные органы контроля, созданные по образцу тех, которые функционируют на государственном уровне. Это Счетная палата и Омбудсман Европейского союза.

Внешилополитические полномочия — это полномочия по заключению международных договоров и осуществлению других мер в сфере отношений ЕС с третьими странами и международными организациями. Европейская комиссия осуществляет официальное представительство ЕС на международной арене и ведет переговоры по заключению международных соглашений. Определенные полномочия в этой сфере имеет и Совет, и Европейский парламент, и Европейский совет, и Председатель Европейского совета. Однако главным координатором внешней и оборонной политики Союза после Лиссабонского договора стал Высший представитель по иностранным делам и политике безопасности, возглавляющий соответствующее ведомство.

Полномочия по принятию рекомендательных и поощрительных мер представляют собой возможности выбора «мягких» способов управления посредством рекомендаций, субсидий и оказания различных форм помощи.

Как мы видим, сферы деятельности и полномочий Европейского союза очень объемны, и их сложно четко и однозначно ограничить.

Развитие интеграционных процессов обуславливает постепенное разрастание властной компетенции Европейского союза. По общему правилу расширение компетенции осуществляется посредством внесения дополнений в его учредительные договоры. Однако существуют правовые механизмы расширения компетенции Союза, не требующие пересмотра учредительных документов.

Первый из них — подразумеваемые полномочия. В учредительных договорах невозможно было предусмотреть все случаи, которые могут потребовать вмешательства «европейских» институтов. Выход из этого затруднения был найден с помощью доктрины «подразумеваемых полномочий», заимствованной из конституционного права США (ст. 21, 114, 115 и 352 ДФЕС). Она предусматривает право принимать решения, в том числе нормативные акты, по тем вопросам общественной жизни, которые прямо не отнесены к ведению Европейского союза учредительными договорами, но имеют существенное значение для реализации его целей и задач. Однако существует оговорка, что принимаемые таким образом меры не распространяются на сферу налогообложения, не могут содержать правил, касающихся свободного движения лиц и правового статуса наемных работников.

Другим средством расширения компетенции Союза является механизм продвинутого сотрудничества. Его возникновение обусловлено неоднородностью состава Европейского союза, что порождает потребность ввести в его устройство и деятельность элементы дифференцированной интеграции. Суть метода дифференцированной интеграции проста: государства-члены (не менее 9), которые способны и желают быстрее двигаться вперед, могут это делать, не дожидаясь остальных путем делегирования Союзу дополнительной компетенции. Другие же государства, которые предпочитают остаться в стороне, не должны им в этом препятствовать и могут впоследствии к этому процессу присоединиться. Продвинутое сотрудничество может затрагивать только те сферы, которые отнесены к совместной компетенции Союза и государств-членов.

Эти механизмы позволяют расширять сферу компетенции Европейского союза практически до универсальной.

Действительно, на всех этапах его истории объем компетенции Союза постоянно возрастал и продолжает увеличиваться в настоящее время. Европейское объединение угля и стали — первое из сообществ, положенных в основу Союза, — являлось организацией специальной компетенции, охватывавшей лишь две отрасли промышленности. После создания в 1957 г. Евратома и ЕЭС предметы ведения будущей первой опоры Союза были распространены на вопросы атомной энергии и всю экономическую систему.

Наконец, после заключения Договора о Европейском союзе компетенция этой организации в целом (включая все три опоры) приобрела общий характер, т. е. охватывает уже практически все сферы общественной жизни. Полномочия Союза в конкретных областях, правда, нередко довольно сильно различаются. Лиссабонский договор внес значительные изменения в сферу компетенции Союза: не стало трехопорной структуры (однако ОВПБ сохранило за собой особый статус), более четко были определены сферы компетенции, особенно исключительной, расширились предметы ведения и возможности применения механизма продвинутого сотрудничества.

В целом правовое регулирование во всех отмеченных выше сферах в Европейском союзе осуществляется за счет небольшого по объему блока учредительных договоров «конституционного» значения и уровня, обширного перечня актов, относящихся к области вторичного права (более 12 000 общим объемом свыше 100 000 страниц), практически бесчисленного числа документов, представляющих собой делегированное законодательство, и постоянно возрастающего количества судебных решений прецедентного характера.

Право Европейского союза регулирует правовое положение этой интеграционной организации, его взаимодействие с международным и внутренним правом государств-членов, компетенцию этой организа-

ции политической власти, полномочия ее институтов и органов, а также взаимоотношения между ними и государствами-членами. Оно определяет сами принципы этого права и его взаимодействие с населением, вопросы единого европейского гражданства и объема и обеспечения прав граждан.

Важнейшей и одной из первых функций права ЕС является правовое регулирование свободы передвижения товаров, лиц, услуг и капиталов, являющихся базовыми принципами внутреннего рынка Союза, функционирование таможенного союза и общего таможенного тарифа ЕС. Посредством права Союза регулируются основы экономического и валютного союза и использование единой валюты евро. Оно четко регламентирует финансы и бюджет ЕС, вопросы банковского, страхового, биржевого и налогового права.

Правом ЕС разработано развитое антимонопольное законодательство и право конкуренции, а также весьма детализированное корпоративное право. Оно регулирует сельское хозяйство, вопросы экологии, энергетики, различные виды транспорта, электронную торговлю, информацию, функционирование сети Интернет.

Социально-культурная сфера права ЕС охватывает вопросы трудового права, культуры, науки, образования, интеллектуальной собственности.

Активно развивается правовое регулирование Шенгенского пространства, общая уголовная политика и законодательство ЕС в сфере борьбы с преступностью и международным терроризмом, вопросы уголовного и гражданского процесса, судебной деятельности.

Право Союза стремится добиться осуществления скоординированной общей внешней политики и политики безопасности, деятельности в космическом пространстве и многих других сферах жизни.

Описать и дать характеристику всего этого многообразия правовых актов практически во всех сферах общественной жизни в рамках задачи этого издания не представляется целесообразным — все это имеется в учебниках кафедр по праву Европейского союза.

§ 6. Достижения европейского права и современная политика ЕС: объективный взгляд на растущие противоречия

Исследовать право Европейского союза только с точки зрения рассмотрения формальной эффективности правовых механизмов сегодня не представляется правильным. Право всегда отражает сущность общественных отношений, те слои общества, которым оно служит, те цели и задачи, которые оно преследует на деле, и те результаты, к которым приводит его реализация в жизнь. Для нашей страны немалое значение имеет и применение права Европейского союза в наших международных отношениях на практике, а также реальная политика ЕС.

Как уже отмечалось в исторической части этой главы, Европейский союз создавался не без «благословения» Соединенных Штатов Америки в соревновании с сильным и авторитетным Советским Союзом.

Европейский союз, надеясь выйти на более независимое экономическое, финансовое, политическое и оборонное развитие, стремился совершенствовать свое объединение во всех этих сферах. При этом многие шаги в этих сферах он старался делать осторожно, не слишком привлекая к этому внимания ни мировой общественности, ни своего геополитического американского партнера.

Однако когда ЕС практически создал свою единую свободно конвертируемую валюту евро, американцы развязали первую на континенте после 1945 г. войну в Югославии. А ведь это противоречило самой базовой идее европейской интеграции, которая была призвана спасти континент от ужасов войны!

При поддержке Соединенных Штатов в начале XXI века Европейский союз начал не вполне подготовленное в плане своей способности принятия и «переваривания» новых членов грандиозное расширение на Восток. Это крайне осложнило естественную динамику его экономико-политического развития, создало ряд существенных дисбалансов и психологическое противопоставление «старых подлинно европейских» и новых центрально- и восточно-европейских членов Союза, между странами-донорами и странами-получателями помощи...

Когда ЕС достиг паритета с США по объему валового национального продукта в 2007–2008 гг., как считают наиболее авторитетные эксперты ЕС, «по другую сторону Атлантического океана начался финансово-экономический кризис, который был быстро экспортирован в Европу», нанеся ей таким образом большой экономический ущерб.

Авантюристические действия в Ливии, Сирии и других странах мира, в которые США стремятся вовлечь государства Европы, привели к гуманитарным катастрофам и не виданным ранее миграционным потокам в страны ЕС, сопровождаемым разгулом насилия и международного терроризма, размывающими так непросто формировавшуюся «европейскую идентичность» и толерантность.

Когда американцы разыграли украинскую трагедию, именно Европейский союз получил перспективу приобрести в качестве члена Союза откровенно слабо развитое, коррумпированное, не вполне легитимное государство, в котором идет кровавая гражданская война, осуществляется геноцид русскоязычного населения и не соблюдаются элементарные права человека. Именно на этом этапе Штаты продемонстрировали ЕС его зависимость, заключающуюся в том, что большие запасы европейского золота и валюты находятся в хранилищах и банках США, в Европе находятся крупнейшие американские военные базы, а эта страна тратит на вооружение больше, чем все остальные государства мира вместе взятые.

Именно с этого периода ЕС открыто проводит политику, не отвечающую подлинным интересам его стран и народов, а также расходящуюся с демократическими целями и ценностями, признаваемыми высшими в иерархии норм права Союза. Это с достаточной ясностью и разочарованием видят многие простые граждане Союза.

К этому же относятся и выгодные Америке и не нужные Европе искусственные политические и экономические санкции против Российской Федерации.

В 2016 г. США весьма навязчиво и жестко стремятся заключить с ЕС Трансатлантическое партнерство, что может свести на нет или существенно ограничить экономическую и политическую самостоятельность Европейского союза, или даже поставить точку в вопросе о пресловутой «европейской самоидентификации». Планируемое США на 2020 г. заключение Договора о торговле услугами (сопоставимое по своим масштабам с ВТО) может окончательно втянуть Европейский союз в орбиту обслуживания американских интересов.

Вот почему Европейский союз все более теряет свое лицо и прежнюю привлекательность не только в глазах представителей других стран, но и доверие и симпатию собственных граждан. Отсюда неудивителен и негативный исход референдума о членстве в ЕС, проведенный 23 июня 2016 г. в Великобритании.

Сама процедура выхода Великобритании из ЕС может занять более 2 лет, но достаточно ясно одно: ожидаемое вхождение Европейского союза, ослабленного многочисленными последовательными действиями США, в Трансатлантическое партнерство, возглавляемое Штатами, сделает его уже неравноправным партнером в новой интеграционной организации.

При этом союзнически послушная воле Соединенных Штатов Великобритания может в это Партнерство войти уже в качестве самостоятельного участника и в еще большей степени воспользоваться всеми выгодами нового интеграционного объединения. Тем более что она и ранее избегала углубленной интеграции в рамках ЕС, например относительно введения единой валюты евро, Шенгенской зоны и т. д. Одновременно Британия приобретет возможность более явно поддерживать своего «старшего американского брата» и стать «первым среди равных сателлитов» на европейском континенте. Такой может стать ее новая геополитическая роль в «новой Европе» под Америкой. И ее, и США, вероятно, это больше устраивает...

Означает ли выход Великобритании начало окончательного развала Европейского союза? Скорее всего, нет. Но это может стать важной вехой в его преобразовании, реформировании или даже перерождении. Это перерождение может сопровождаться или ослаблением, или усилением наднациональности и, соответственно, самостоятельности Европейского союза.

Для Российской Федерации сильный и самостоятельный Европейский союз лучше, чем слабый и проамериканский. Важным фактором будущего развития нашей планеты может стать политика ЕС в отношении России и Евразийского экономического союза и других интеграционных организаций с участием РФ, которые еще могут появиться и привести к кардинальному изменению геополитической обстановки в мире.

Поэтому, признавая удачные правовые формы, решения и механизмы регулирования европейской интеграции и понимая ее трудности и проблемы, мы не должны закрывать глаза на зависимость ЕС от США, учитывать диалектическую противоречивость и конкуренцию в их взаимоотношениях, использование двойных стандартов, подчас лицемерие и забюрократизированность деятельности некоторых европейских институтов и неполное совпадение европейских ценностей и реальности, а также восприятие всего этого простыми гражданами Европейского союза и других стран.

Вопросы для самоконтроля

1. Как соотносятся понятия «Европейские сообщества» и «Европейский союз»?
2. Существует ли разделение властей в системе руководящих органов ЕС?
3. Какие документы относятся к первичному/вторичному праву ЕС?
4. Какие свободы передвижения (перемещения) входят в правовой режим единого внутреннего рынка ЕС?
5. Каковы основные достижения права ЕС в регулировании экономической и политической интеграции?

Глава XI

ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОЙ АССОЦИАЦИИ СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ И ЕВРОПЕЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА

После изучения гл. XI обучающиеся должны:

***знать:** историю формирования и современный правовой статус Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ); историю создания и правовой режим Европейского экономического пространства (ЕЭП) между государствами — членами ЕАСТ и ЕС; организационный механизм ЕАСТ и ЕЭП; систему источников права ЕАСТ и ЕЭП;*

***уметь:** оперировать изученными в гл. XI понятиями и категориями; анализировать юридические факты, относящиеся к праву ЕАСТ и ЕЭП, и возникающие в связи с ними правовые отношения; ориентироваться в системе правовых механизмов и категорий, рассмотренных в гл. XI; осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов применительно к вопросам, изученным в гл. XI; давать квалифицированные юридические заключения и консультации применительно к вопросам, изученным в гл. XI; правильно составлять и оформлять юридические документы применительно к вопросам, изученным в гл. XI;*

***владеть:** юридической терминологией по вопросам, изученным в гл. XI; навыками работы с правовыми актами по вопросам, изученным в гл. XI; навыками анализа правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, возникающих в процессе функционирования ЕАСТ и ЕЭП.*

§ 1. Общие положения

Основу дуалистического правопорядка Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ) и Европейского экономического пространства (ЕЭП)¹ закладывают два международных договора — Конвенция об учреждении Европейской ассоциации свободной торговли 1960 г. и Соглашение о Европейском экономическом пространстве 1992 г.

Конвенция об учреждении Европейской ассоциации свободной торговли была подписана 4 января 1960 г. в Стокгольме. Первоначальными участниками Конвенции являлись семь государств — Австрия, Дания, Норвегия, Португалия, Швеция, Швейцария и Соединенное Королевство.

¹ Аббревиатура ЕЭП также используется для обозначения единого экономического пространства в рамках Евразийского экономического союза.

Все эти государства были членами другой европейской организации — Организации европейского экономического сотрудничества (ОЕЭС), созданной на основе т. н. «Плана Маршалла», в рамках которой осуществлялись общие усилия государств Западной Европы по восстановлению их разрушенной экономики после Второй мировой войны. ОЕЭС к концу 1950-х гг. в целом выполнила свое предназначение и нуждалась в существенной реорганизации, которая и была проведена Конвенцией об Организации экономического сотрудничества и развития в конце 1960 г.

С другой стороны, в интенсификации нуждалась и экономическая жизнь западноевропейских государств. Курс, заданный «Планом Маршалла» и деятельностью ОЕЭС и направленный на интеграцию их экономик, требовал логического продолжения. Ряд государств ОЕЭС учредили в 1950-е гг. для этих целей собственный механизм экономической интеграции в рамках Европейских сообществ. Однако другие государства не устраивал темп и характер экономической интеграции, предусмотренный Европейскими сообществами. Поэтому семь вышеперечисленных европейских государств создали собственную интеграционную структуру в экономической сфере — Европейскую ассоциацию свободной торговли (ЕАСТ).

Разработка Конвенции, ее подписание и вступление в силу прошли в кратчайшие сроки. Решение о создании Ассоциации свободной торговли было принято представителями правительств семи стран на встречах в Осло в феврале 1959 г. и в Сальтсйобаден (пригороде Стокгольма) в июне 1959 г. Текст учредительного документа Организации был разработан к сентябрю того же года, а уже 20 ноября одобрен на правительственной конференции государств в Стокгольме. В январе 1960 г. состоялось подписание Конвенции, которая вступила в силу 3 мая 1960 г.

Конвенция 1960 г. определила задачи новой Организации:

- содействие непрерывному росту экономической активности, обеспечению занятости, повышению производительности, рациональному использованию ресурсов, финансовой стабильности и неуклонному повышению уровня жизни на территории государств-членов;
- обеспечение добросовестных условий конкуренции в торговле между государствами-членами;
- ликвидация неравенства в условиях снабжения сырьем, производимым на территории государств-членов;
- содействие гармоничному развитию и росту мировой торговли путем ликвидации торговых барьеров.

В рамках ЕАСТ была создана зона свободной торговли в том значении, которое придает этому явлению Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1949 г. (ГАТТ). Государства-члены обязались, ис-

пользуя механизм ЕАСТ, обеспечить наиболее полную реализацию четырех экономических свобод в отношениях между ними — свободы движения товаров, лиц, услуг и капиталов.

Штаб-квартира Организации расположена в г. Женеве.

Численный состав государств — членов ЕАСТ изменялся несколько раз. Уже в марте 1961 г. ассоциацию с ЕАСТ оформила Финляндия, ставшая полноправным членом Организации только с 1 января 1986 г. Дабы не препятствовать углублению процессов интеграции в рамках Северного сотрудничества, к ЕАСТ присоединилась и Исландия с 1 января 1970 г. Последнее присоединение к ЕАСТ состоялось 1 сентября 1991 г, когда членом организации стал Лихтенштейн.

Хотя ЕАСТ изначально замышлялась как альтернатива интеграции в рамках Европейских сообществ, общность целей сделала развитие сотрудничества между этими организациями неизбежным. Такое сотрудничество развивалось преимущественно по двум направлениям.

Во-первых, процессы европейской интеграции предопределили роль ЕАСТ как организации, в которой проходила своего рода «подготовка» некоторых европейских государств к вступлению в Европейские сообщества. Так, в 1972 г. из ЕАСТ вышли Великобритания, Ирландия и Дания и присоединились к Сообществам, та же ситуация произошла в 1985 г. с Португалией и в 1994 г. с Австрией, Швецией и Финляндией.

Во-вторых, начиная с 1960-х гг. ЕАСТ и Европейские сообщества стремились оформить на основе международных соглашений как можно более глубокие связи в экономической сфере между собой. Первым опытом в этом отношении стало заключение 22 июля 1972 г. 14 соглашений о свободной торговле между ЕАСТ и Европейскими сообществами (7 из них были между ЕАСТ и ЕЭС, остальные 7 — между ЕАСТ и ЕОУС). Следующим важным шагом по сближению деятельности двух организаций стало подписание 9 апреля 1984 г. Люксембургской декларации, выработанной в ходе Совещания на уровне министров стран ЕАСТ и государств — членов Сообществ. Эта Декларация обозначила переход к более тесному экономическому сотрудничеству между ЕАСТ и Сообществами, а также развитие такого сотрудничества в сферах неэкономического характера, например в области здравоохранения. Итогом же совместной работы организаций в заданном направлении стало создание Европейского экономического пространства (ЕЭП) в 1994 г.

Проект Соглашения о ЕЭП появился в 1989 г., однако его доработка и согласование его положений между сторонами заняли достаточно долгое время. Концепция, заложенная в Соглашении, была воспринята неоднозначно и вызывала ряд возражений у сторон, в частности Суд Сообществ не устраивал ряд положений Соглашения, касавшихся компетенции создаваемого на его основе Суда ЕАСТ. Все же после доработки Соглашение о Европейском экономическом пространстве

было заключено 2 мая 1992 г. в Порто (Португалия) и вступило в силу 1 января 1994 г.

Соглашение о ЕЭП содержит преамбулу, 129 статей, сгруппированных в 9 частей, некоторые части разбиваются на главы, а ряд глав структурируется на разделы. Составной частью Соглашения являются 22 приложения и 47 протоколов к нему¹.

Сегодня в соглашении о ЕЭП участвуют Европейский союз и его 28 государств-членов, включая Австрию, Швецию и Финляндию, с одной стороны, и Исландию, Лихтенштейн и Норвегию — с другой. Швейцарская Конфедерация упоминается в тексте Соглашения, но это государство так и не присоединилось к нему (Швейцария подписала Соглашение, но результаты референдума по его одобрению оказались отрицательными). Сегодня отношения Швейцарии и Европейского сообщества строятся на основе нескольких десятков специальных двусторонних соглашений.

Соглашение о ЕЭП стало звеном, соединившим две интеграционные структуры и создавшим возможности для более тесного сотрудничества между государствами, входящими в них. Соглашение о ЕЭП позволило распространить на европейские государства, формально не являющиеся членами Европейских сообществ и Союза, правовой режим общего рынка, законодательство ЕС по вопросам свободного перемещения товаров, лиц, услуг и капиталов, а равно в смежных с ними сферах².

С точки зрения системы источников права Европейского союза, Соглашение о Европейском экономическом пространстве относится к категории соглашений об ассоциации ЕС с третьими странами и другими международными организациями.

Создание Европейского экономического пространства является средством достижения продолжительности и равномерной поддержки торговых и экономических отношений между сторонами Соглашения при равных условиях конкуренции, согласно § 1 ст. 2.

Европейское экономическое пространство предусматривает:

- свободное передвижение товаров;
- свободное передвижение лиц;
- свободное передвижение услуг;
- свободное передвижение капиталов;
- введение системы, гарантирующей от искажения конкуренции и равное уважение к этим правилам; а также

¹ Эти части документа носят функциональный характер и в данном издании не приводятся.

² Подробнее об этом см.: *Blanchet T., Piipponen R., Westman-Clüment M.* The Agreement on the European Economic Area (EEA). A Guide to the Free Movement of Goods and Competition Rules. Oxford, 1996; *EEA Law: A Commentary on the EEA Agreement.* Stockholm, 1993.

- тесное сотрудничество в других областях, таких как исследование и развитие, окружающая среда, образование и социальная политика.

Соглашение определяет основные принципы функционирования ЕЭП, закладывает основные правила для реализации свободы передвижения товаров, облегчения торговли путем укрепления таможенного сотрудничества, отдельно рассматривая положения о сельскохозяйственной и рыболовной политике, а также торговле углем и изделиями из стали. В Соглашении о ЕЭП рассматриваются подробно также вопросы реализации других экономических свобод — свободы передвижения работников, лиц свободных профессий и права на учреждение, свобод предоставления услуг и движения капиталов.

Особое внимание Соглашение о ЕЭП уделяет сферам транспорта и конкуренции. Отдельные положения посвящены другим сферам — социальной политике, окружающей среде, защите потребителей, статистике, совершенствованию права компаний.

За пределами четырех рыночных свобод, согласно ст. 78 Соглашения, в рамках ЕЭП стороны могут развивать сотрудничество в сферах исследований и технологического развития, информационных услуг, образования, обучения и молодежи, поддержки малых и средних предприятий, туризма, аудиовизуального сектора и защиты граждан.

Европейское экономическое пространство предусматривает введение идентичного или схожего по содержанию законодательства по вышеперечисленным вопросам в Сообществах и государствах — членах ЕАСТ. Это одна из центральных идей Соглашения 1992 г., закрепленная в качестве принципа функционирования ЕЭП в ст. 7.

Положения Соглашения о сотрудничестве в различных областях деятельности временами дословно повторяли положения Договора о Европейском сообществе 1957 г. на момент подписания в 1992 г.

Положения Соглашения о ЕЭП закладывают основы правовой интеграции, механизм принятия решений и механизм обеспечения однородности (однородности) применения Соглашения.

Статья 7 Соглашения о ЕЭП устанавливает принцип и правила интеграции в рамках ЕЭП:

- акты, упомянутые или перечисленные в приложениях к настоящему Соглашению или в решениях Совместного комитета ЕЭП, должны быть обязательны для Договаривающихся сторон и быть, или стать, частью их внутреннего правового порядка;
- акт, корреспондирующий регламенту ЕС, должен быть составной частью внутреннего правового порядка Договаривающихся сторон;
- акт, корреспондирующий директиве ЕС, должен оставлять Договаривающимся сторонам выбор формы и метода имплементации.

Статья 6 дополняет эти правила принципом однородности толкования и применения Сторонами положений Соглашения. Он означает,

что при будущем развитии прецедентного права (case-law) положения Соглашения в том, как они совпадают по содержанию с корреспондирующими нормами Договора о Европейском сообществе, принятого в его исполнение, должны быть при их имплементации и применении истолкованы сходно с соответствующими предписаниями Суда Европейских сообществ, отдавая приоритет дате подписания Соглашения.

Механизм принятия решений во исполнение Соглашения о ЕЭП учрежден на основе этих принципов и построен с целью обеспечить учет интересов всех заинтересованных сторон. Этому механизму посвящены ст. 97–104 Соглашения о ЕЭП. Собственно, он представляет собой дополнение законодательных процедур Сообщества.

При разработке проекта решений Европейской комиссией в конкретной сфере, охватываемой Соглашением о ЕЭП, Комиссия должна обеспечивать участие в этом процессе экспертов государств — членов ЕАСТ.

Направляя законопроект Совету Европейского союза, Европейская комиссия направляет официально его копии государствам — членам ЕАСТ. Каждая из сторон может инициировать обсуждение его в Совместном комитете ЕЭП. При обсуждении законодательного проекта в Совете Европейского союза стороны могут инициировать его обсуждение также в Совместном комитете ЕЭП. После принятия решения Советом Европейского союза его текст направляется в Совместный комитет ЕЭП, который изменяет соответствующие Протоколы к Соглашению, устанавливающие нормы или перечисляющие акты, которые должны быть имплементированы государствами — членами ЕАСТ в соответствии со ст. 7 Соглашения о ЕЭП (своеобразное утверждение акта Совета Союза).

Отдельная процедура существует, если решение Совета Союза может быть трансформировано в законодательство страны ЕАСТ только после выполнения определенных конституционных требований (ст. 103).

Несомненный интерес представляют также процедуры обеспечения однородности положений Соглашения, надзора и обеспечения принудительной силой разрешения споров.

Для реализации задач, поставленных в Соглашении о ЕЭП, были учреждены специальные органы ЕЭП: Совет ЕЭП, Совместный комитет ЕЭП, Совместный парламентский комитет ЕЭП, Совместный консультативный комитет ЕЭП, Контролирующий орган ЕАСТ, Суд ЕАСТ.

Сегодня деятельность Европейской ассоциации свободной торговли практически полностью завязана на обеспечении функционирования Европейского экономического пространства.

На настоящий момент в ЕАСТ входят всего 4 государства — Исландия, Лихтенштейн, Норвегия и Швейцария.

Особые отношения ЕАСТ имеет с государствами Восточной Европы. Так, с Украиной, Грузией, Молдавией в начале XXI в. ЕАСТ были за-

ключены соглашения о свободной торговле. В ноябре 2010 г. стартовали переговоры по заключению аналогичного соглашения между Россией и ЕАСТ.

21 июня 2001 г. на Конференции представителей стран ЕАСТ в Вадуце Стокгольмская конвенция об учреждении ЕАСТ была серьезнейшим образом пересмотрена, адаптирована к современным условиям деятельности Организации. В новой редакции Конвенция об учреждении ЕАСТ содержит преамбулу, 18 глав, 59 статей, 1 протокол и 21 приложение.

Вадуцкие изменения скорректировали задачи Ассоциации, расширили рамки интеграции в сфере торговли и передвижения услуг, инвестиций, капиталов и платежей, защиты интеллектуальной собственности, государственных поставок и координации введения защитных мер в отношениях между странами ЕАСТ. Современный вариант Конвенции об учреждении ЕАСТ в своих формулировках зачастую чрезвычайно напоминает соответствующие положения, содержащиеся в Соглашении о ЕЭП 1992 г. и Римском договоре 1957 г. Сближение положений Конвенции 1960 г. с положениями этих договоров было одной из целей изменений, сделанных в Вадуце.

Вадуцкие изменения призваны в определенной мере оживить деятельность организации, предоставить новые возможности для более глубокой интеграции в торговой и экономической сферах.

§ 2. Организационный механизм

По сравнению с Европейским союзом, ЕАСТ в соответствии со Стокгольмской конвенцией 1960 г. имеет примитивную структуру органов.

Основным органом ЕАСТ является Совет, состоящий из представителей государств-членов. Совет своими решениями может учреждать комитеты, деятельность которых носит вспомогательный характер. Совет принимает акты, обязательные для государств-членов: решения и рекомендации. Решения Совета ЕАСТ обязательны для всех стран ЕАСТ, рекомендации Совета ЕАСТ обязательны для тех государств-членов, которым они адресованы. Наличие этих полномочий свидетельствует о присутствии в интеграционном механизме Европейской ассоциации свободной торговли определенных элементов наднациональности.

Организационной деятельностью и координацией функционирования Совета и других структур ЕАСТ занимается Секретариат, возглавляемый Генеральным секретарем.

Соглашением о ЕЭП также учреждена организационная структура ЕЭП, которая дополняет структуру органов ЕАСТ. В рамках ЕЭП проводят свою деятельность: Совет ЕЭП, Совместный комитет ЕЭП, Совместный парламентский комитет ЕЭП, Совместный консультативный комитет ЕЭП, Контролирующий орган ЕАСТ, Суд ЕАСТ.

Совет ЕЭП состоит из членов Совета Европейского союза и Европейской комиссии, а также государств — членов ЕАСТ. Он контролирует применение Соглашения о ЕЭП и принимает решения по изменению Соглашения.

Совместный комитет ЕЭП, состоящий из представителей сторон, обеспечивает применение Соглашения и консультации в процессе функционирования ЕЭП.

Совместный парламентский комитет ЕЭП формируется на паритетной основе из представителей Европейского парламента и парламентам государств ЕАСТ. В ходе своей деятельности этот орган заслушивает отчеты и доклады Совместного комитета ЕЭП и обсуждает актуальные вопросы функционирования ЕЭП.

Совместный консультативный комитет ЕЭП, состоящий из членов Экономического и социального комитета ЕС и Консультативного комитета ЕАСТ, обладает консультативными полномочиями при принятии решений в рамках ЕЭП.

Контролирующий орган ЕАСТ является постоянно действующим органом и формируется из представителей государств ЕАСТ, участвующих в Европейском экономическом пространстве. Штат сотрудников Контролирующего органа ЕАСТ насчитывает 49 человек. Возглавляет Контролирующий орган ЕАСТ Коллегия из 3 человек, назначаемых по общему согласию от правительств Исландии, Лихтенштейна и Норвегии сроком на четыре года. Председатель Коллегии избирается на 2 года из состава членов Коллегии. Основной функцией Контролирующего органа ЕАСТ является контроль за соблюдением правил конкуренции, вводимых в рамках ЕЭП на территории стран ЕАСТ.

Суд ЕАСТ состоит из 3 судей, назначаемых тремя странами ЕАСТ — участницами ЕЭП на 6 лет. Из числа своего состава судьи Суда ЕАСТ каждые 3 года избирают Председателя Суда ЕАСТ. Суд ЕАСТ в отношении применения положений Соглашения о ЕЭП проводит действия по надзору за исполнением обязательств государств — членов ЕАСТ, является апелляционной инстанцией по отношению к решениям Контролирующего органа ЕАСТ в сфере конкуренции, разрешает споры между двумя и более государствами — членами ЕАСТ о применении Соглашения о ЕЭП.

§ 3. Источники

Система источников права ЕАСТ/ЕЭП характеризуется дуализмом форм права, как и сам правопорядок.

Формально основную ветвь источников права ЕАСТ/ЕЭП образуют Конвенция о ЕАСТ 1960 г., выступающая в качестве источника первичного права ЕАСТ, и принятые на ее основе документы Совета ЕАСТ (вторичное право ЕАСТ), среди которых решения и рекомендации, имеющие обязательную силу для всех стран — участниц ЕАСТ.

Для всех стран ЕАСТ, кроме Швейцарии, указанная система источников дополняется системой источников права ЕЭП, состоящей на первичном уровне из:

- 1) Соглашения о ЕЭП 1992 г.;
- 2) прочих соглашений, принятых на основе Соглашения о ЕЭП (например, Соглашение между странами ЕАСТ о Контролирующем органе ЕАСТ и Суде ЕАСТ 1992 г.).

На вторичном уровне систему источников права ЕАСТ дополняют решения, принятые Совместным комитетом ЕЭП, которые имплементируют соответствующие законодательные акты ЕС в правопорядок ЕЭП через изменение приложений к Соглашению о ЕЭП.

Система источников права ЕЭП включает также и третий блок правовых форм — это источники прецедентного права (case-law) — решения Суда ЕАСТ.

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы задачи ЕАСТ, согласно конвенции о ее учреждении?
2. Все ли государства — члены ЕАСТ состоят в ЕЭП? Почему?
3. Какие свободы передвижения между государствами — членами ЕС и ЕАСТ предусматривает Соглашение о ЕЭП?
4. Как осуществляется рецепция права ЕС в право государств — членов ЕАСТ, участвующих в ЕЭП?
5. Как распределяются полномочия между органами ЕАСТ и ЕЭП?

Глава XII

ПРАВОВЫЕ ДОСТИЖЕНИЯ СЕВЕРНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

После изучения гл. XII обучающиеся должны:

***знать:** историю формирования Северного совета и Северного совета министров; основные положения Хельсинского договора 1962 г.; систему соглашений в рамках Северного сотрудничества, дополняющих собой Хельсинский договор; правовой статус Северного совета, его Пленарной ассамблеи и других структурных элементов; правовой статус Северного совета министров и его структурных элементов; порядок принятия решений Северного совета министров и их юридическую силу;*

***уметь:** оперировать изученными в гл. XII понятиями и категориями; анализировать юридические факты, относящиеся к правовому регулированию Северного сотрудничества, и возникающие в связи с ними правовые отношения; ориентироваться в системе правовых механизмов и категорий, рассмотренных в гл. XII; осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов применительно к вопросам, изученным в гл. XII; давать квалифицированные юридические заключения и консультации применительно к вопросам, изученным в гл. XII; правильно составлять и оформлять юридические документы применительно к вопросам, изученным в гл. XII;*

***владеть:** юридической терминологией по вопросам, изученным в гл. XII; навыками работы с правовыми актами по вопросам, изученным в гл. XII; навыками анализа правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений в рамках Северного сотрудничества.*

§ 1. Общие положения

Страны и народы Северной Европы издревле объединяют общая судьба, общие этнические черты и общее культурное наследие. Поэтому нет ничего удивительного в том, что с развитием процессов интеграции в Европе именно в этом регионе континента были созданы одни из самых «крепких» интеграционных структур. Речь идет о двух интеграционных институтах северного сотрудничества, учрежденных на основе Хельсинского договора о северном сотрудничестве между Данией, Финляндией, Исландией, Норвегией и Швецией, подписанного 23 марта 1962 г., — Северном совете и Северном совете министров.

Северный совет является органом межпарламентского сотрудничества государств Северной Европы. Этот орган был создан в 1952 г. в качестве форума обсуждения различных трансграничных вопросов между политиками Дании, Исландии, Норвегии и Швеции. В 1955 г.

к деятельности этого органа присоединились парламентарии Финляндии. Первоначально работа Северного совета проводилась на основе Устава Северного совета, который заменил Хельсинский договор 1962 г.

Северный совет министров был создан на основе Копенгагенского соглашения между северными странами от 17 февраля 1971 г., которое внесло соответствующие изменения в Хельсинский договор 1962 г.

Северное сотрудничество, согласно Хельсинскому договору, охватывает:

- правовое сотрудничество, включая гармонизацию различных отраслей законодательства, координацию вопросов гражданства и прав, происходящих из него, а также обеспечение сближения правоприменительной практики;
- культурное сотрудничество, при особом акценте на проблемы развития образования и гармонизации образовательных стандартов в северных странах;
- социальное сотрудничество, включая вопросы обеспечения функционирования Северного рынка труда, вопросы социального обеспечения, здравоохранения, производства спиртных напитков, дела молодежи;
- экономическое сотрудничество, включая обеспечение свободы передвижения капиталов, инвестиций и платежей, облегчения режима в торговле, координацию позиций государств-членов в международной торговле товарами;
- сотрудничество в области транспорта и коммуникаций, включая совместное развитие сетей, координацию мер по обеспечению безопасности автомобильных дорог, создание единой зоны паспортного контроля между северными странами;
- в соответствии с изменениями в Хельсинский договор, внесенными в 1974 г., северное сотрудничество проходит и в сфере охраны окружающей среды;
- сотрудничество в других сферах, в том числе информацию, статистику, консульскую защиту граждан северных стран.

Указанный договор содержит целый раздел, посвященный гармонизации законодательства скандинавских стран. В соответствии с ним:

1) при разработке законов и подзаконных актов в любой из северных стран граждане всех других северных стран получают равные права с гражданами этой страны. Исключения могут быть сделаны, если требования гражданства конституционно обусловлены или если они необходимы, исходя из других международных обязательств или других соответствующих соображений практического характера;

2) стороны стремятся к облегчению приобретения гражданами одной северной страны гражданства другой северной страны;

3) стороны продолжают свое сотрудничество в сфере законодательства с целью достижения наибольшего единообразия в сфере частного права;

4) стороны стремятся учредить единообразные правила относительно уголовных преступлений и наказаний за них. В отношении уголовных преступлений, совершенных в одной из северных стран, исходя из обстоятельств, предоставляется возможность проведения расследования преступления и уголовного преследования в другой северной стране;

5) стороны стремятся к достижению координации законодательства в тех областях, которые не были перечислены выше, при наличии соответствующего согласия.

Сегодня северное сотрудничество протекает на фоне функционирования Европейского экономического пространства между государствами — членами Европейского союза и странами Европейской ассоциации свободной торговли, т. к. Дания, Швеция и Финляндия входят в Европейский союз, а Норвегия и Исландия являются членами ЕАСТ. Подобная ситуация предполагает создание по большинству направлений северного сотрудничества практически идентичных норм, существующих в Европейском союзе.

Именно расширение участия северных стран в европейском сотрудничестве повлекло изменения, внесенные в Хельсинский договор в 1993 г. и в 1995 г.

Помимо укрепления связей с Европейским союзом, деятельность Северного совета и Северного совета министров в 1990-е гг. была направлена на развитие принципиально новых отношений со странами Прибалтики и Россией. В частности, Северный совет активно содействовал появлению в 1994 г. Совета государств Балтийского моря (Балтийского совета), организации, включающей страны Балтийского региона.

Вопрос об участии России в северном сотрудничестве и присоединении к Северному совету и Северному совету министров поднимался неоднократно. С этой инициативой в 1990-е гг. выступали представители северных регионов нашей страны, заседающие в Совете Федерации¹.

Судьбы России и других североευропейских стран исторически тесно переплетены. Культурные связи народов этих стран складывались столетиями. Сегодня Россия — единственная страна Северной Европы, не участвующая в процессах североευропейской интеграции, хотя проблема развития Севера России стоит очень остро. Полноценное участие нашей страны в программах, осуществляемых в рамках северного сотрудничества, позволило бы в значительной степени сгладить остроту экономических и социальных проблем этого региона России.

С другой стороны, присоединение России к северному сотрудничеству придало бы новую значимость деятельности Северного совета и Северного совета министров в качестве интеграционных структур

¹ Члены Совета Федерации высказываются за вступление России в Северный Совет: сообщение РИА «Новости» от 11 июля 2002 г. // www.rian.ru.

в Европе, т. к. в последнее время их работа все более «оттеняется» деятельностью Европейского союза и развитием Европейского экономического пространства.

§ 2. Организационный механизм

Организационный механизм северного сотрудничества состоит из двух взаимосвязанных структур — Северного совета и Северного совета министров.

В структуру Северного совета входят: Пленарная ассамблея, Президиум, Секретариат Президиума и постоянные комитеты.

Пленарная ассамблея Северного совета состоит из 87 членов — представителей парламентов Дании, Финляндии, Исландии, Норвегии, Швеции, а также Гренландии, Фарерских островов (входящих в состав парламентской делегации Дании) и Аландских островов (входящих в состав парламентской делегации Финляндии). В деятельности Северного совета без права голоса участвуют представители правительств северных стран, а также администраций Фарерских островов, Гренландии и региональных органов управления Аландских островов.

Пленарная ассамблея проводит свои заседания минимум раз в год. Пленарной ассамблеей осуществляются полномочия Совета, за исключением случаев, предусмотренных специально. Если Пленарная ассамблея не решит иное, ее заседания являются открытыми для общественности.

Ежегодно Парламентская ассамблея избирает Президиум, в котором представлены все северные страны. Возглавляет Президиум Председатель.

Президиум занимается текущими делами Совета и осуществляет иные полномочия Совета по реализации положений Хельсинского договора.

Пленарная ассамблея определяет число постоянных комитетов и сферы их деятельности. Постоянные комитеты подготавливают вопросы, которые рассматривает Совет. Каждый член Северного совета является одновременно членом одного из постоянных комитетов.

Северному совету оказывает помощь в его работе Секретариат Президиума, расположенный в Стокгольме.

Совет в лице Пленарной ассамблеи может принимать рекомендации, подготавливать иные документы и исследовательские доклады, освещающие точку зрения одного или более правительств северных стран или Совета министров.

Делегация каждой северной страны сама оплачивает расходы по ее участию в Совете.

Северный совет министров является органом сотрудничества правительств северных стран. В его работе участвуют представители прави-

тельств северных стран, а также администраций Фарерских островов, Гренландии и региональных органов управления Аландских островов. Премьер-министры северных стран ответственны за всеобщую координацию вопросов северного сотрудничества в Северном совете министров. В каждой стране специально созданы посты членов правительства, отвечающих за координацию деятельности их страны в северном сотрудничестве (министры сотрудничества).

Северный совет министров издает решения в целях реализации положений Хельсинского договора и других соглашений между северными странами. Совет министров также ответствен за сотрудничество между правительствами северных стран и между правительствами и Северным советом в других вопросах, относящихся к совместной деятельности.

Решения Северного совета министров принимаются единогласно. Каждая страна имеет один голос в Северном совете министров. Решения Северного совета министров обязательны для каждой страны. При этом решения по проблемам, которые в соответствии с конституцией любой из стран требуют парламентского одобрения, не являются обязательными для этой страны, пока парламент страны не одобрит их.

Председательство в Северном совете министров осуществляется поочередно правительствами северных стран в соответствии с положениями специального Соглашения. Председатель ответствен за координацию сотрудничества между правительствами северных стран и за инициирование действий по связанным с этим вопросам. Председатель осуществляет руководство всеми делами Северного совета министров на заседаниях и в процессе консультаций правительств по проблемам европейского и международного сотрудничества.

Северному совету министров помогают в его работе комитеты правительственных служб и Секретариат Северного совета министров, возглавляемый Генеральным секретарем. Располагается Секретариат Северного совета министров в г. Копенгаген. Именно Секретариат Северного совета министров в том числе осуществляет руководство северными информационными центрами в Вильнюсе, Риге, Таллинне, Калининграде и Санкт-Петербурге (в государствах, имеющих статус наблюдателя при Северном совете).

Кроме Северного совета и Северного совета министров, северное сотрудничество, согласно ст. 40 Хельсинского договора 1962 г., протекает также в рамках встреч премьер-министров, специальных органов сотрудничества, а также между специализированными органами власти северных стран.

§ 3. Источники

Главным источником северного права является Договор о северном сотрудничестве. Хельсинский договор о северном сотрудничестве между Данией, Финляндией, Исландией, Норвегией и Швецией, подписанный

23 марта 1962 г. и вступивший в силу 1 июля 1962 г., определил порядок формирования Северного совета, его структуру и полномочия. Договор изменялся 7 раз в 1971 г., в 1974 г., в 1983 г., в 1985 г., в 1991 г., в 1993 г. и в 1995 г. Наиболее важные изменения были внесены в 1971 г., в 1974 г. и в 1983 г. Сегодня Хельсинский договор включает преамбулу и 70 статей, сгруппированных в 14 нумерованных разделов. Этот документ представляет собой главный источник правовой модели интеграции в рамках Северного сотрудничества.

Статья 38 Хельсинского договора предоставляет возможность государствам-участникам развивать отдельные его положения на основе специальных соглашений. Северные страны заключили между собой целую систему таких соглашений, в частности Соглашение о культурном сотрудничестве 1972 г., Соглашение о сотрудничестве в области транспорта 1972 г., Конвенцию об охране окружающей среды 1974 г. В рамках северного сотрудничества были приняты также соглашения в сфере создания общей зоны паспортного контроля, общего рынка труда, по вопросам поддержки индустрии и упрощения торговли, налогов, здравоохранения и социального обеспечения, обороны, языкознания, научно-технического развития.

Помимо этого, в рамках северного сотрудничества ведется активная работа по созданию модельного законодательства по различным аспектам сотрудничества, а также принимаются декларации и другие акты мягкого права.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие государства являются участниками Северного сотрудничества?
2. Какие общественные отношения входят в предмет Северного сотрудничества?
3. Кто входит в состав Северного совета и Северного совета министров?
4. Какие акты вправе издавать Пленарная ассамблея Северного совета?
5. Являются ли решения Северного совета министров обязательными для государств-участников?
6. Целесообразно ли присоединение России к Северному сотрудничеству?

Глава XIII ПРАВО БЕНИЛЮКС

После изучения гл. XIII обучающиеся должны:

знать: историю формирования и современный правовой статус Бенилюкс, его органов; систему и юридические свойства источников права Бенилюкс; правовые основы проведения общей политики и гармонизации (унификации) законодательства в рамках Бенилюкс;

уметь: оперировать изученными в гл. XIII понятиями и категориями; анализировать юридические факты, относящиеся к праву Бенилюкс, и возникающие в связи с ними правовые отношения; ориентироваться в системе правовых механизмов и категорий, рассмотренных в гл. XIII; осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов применительно к вопросам, изученным в гл. XIII; давать квалифицированные юридические заключения и консультации применительно к вопросам, изученным в гл. XIII; правильно составлять и оформлять юридические документы применительно к вопросам, изученным в гл. XIII;

владеть: юридической терминологией по вопросам, изученным в гл. XIII; навыками работы с правовыми актами по вопросам, изученным в гл. XIII; навыками анализа правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, возникающих в процессе функционирования Бенилюкс.

§ 1. История и современное развитие

Географическое соседство Бельгии, Нидерландов и Люксембурга способствовало многочисленным контактам между их народами на протяжении всей истории. Самый яркий исторический пример — существование Объединенного королевства Нидерландов в период с 1815 по 1839 (фактически — по 1830, когда произошла бельгийская революция), которое по территории практически совпадало с современным Бенилюксом. В этот период, как это ни покажется странным, названия «Нидерланды» и «Бельгия» считались синонимами, что подтверждает официальное название страны — *Koninkrijk der Nederlanden* (нидерл.) и *Royaume des Belges* (фр.).

Основные интеграционные процессы, охватившие страны Бенилюкса, происходили уже в XX веке. Первым шагом следует считать создание в 1922 г. **Бельгийско-Люксембургского экономического союза**¹

¹ О Бельгийско-Люксембургском экономическом союзе см.: <http://bruxelles.mae.lu/fr/Relations-belgo-luxembourgeoises/L-Union-economique-belgo-luxembourgeoise/L-U.E.B.L.-de-1921-a-2002>.

(нидерл. Belgisch-Luxemburgse Economische Unie, фр. Union économique belgo-luxembourgeoise, люксемб. Belsch-Litzebuerger Wirtschaftsunion). В 1918 году, после окончания Первой мировой войны, распался Германский таможенный союз (нем. Zollverein), что вынудило Люксембург искать нового экономического партнера. Соглашение было направлено на либерализацию торговли между странами. Впоследствии были приняты дополнительные соглашения о валюте (курсы бельгийского франка и люксембургского франка были зафиксированы на уровне 1:1; кроме того, бельгийский франк стал общей валютой союза), о регулировании экспорта и импорта, таможенных и акцизных пошлин. Изначально соглашение было заключено сроком на 50 лет; после 1972 г. срок действия автоматически продлевался на 10 лет. 18 декабря 2002 г. между двумя странами был подписан новый договор, который действует до сих пор.

Дальнейшая интеграция между Бельгией, Нидерландами и Люксембургом протекала уже в ходе Второй мировой войны. В 1943 г. правительства трех стран, которые находились в эвакуации в Лондоне, подписали валютное соглашение с целью регулирования взаимных платежей в послевоенный период и укрепления экономических отношений между ними. Также среди прочего устанавливался фиксированный курс между бельгийско-люксембургским франком и нидерландским флорином на уровне 100 бельгийских франков за 6 флоринов (либо 1 флорин за 16,5 бельгийских франка).

В следующем году там же, в Лондоне, между тремя странами было заключено таможенное соглашение, которое было дополнено протоколом 1947 года. В 1948 г. началось функционирование таможенного союза, в рамках которого Бельгия, Нидерланды и Люксембург устанавливали и применяли общие таможенные тарифы к товарам из третьих стран, отменяя при этом таможенные тарифы на внутренние товары. В дополнение к этому в 1953 г. был подписан протокол о торговой политике, который устанавливал общую политику государств в отношении экспорта и импорта в и из третьих стран.

Следующим шагом в интеграции Бенилюкса стало подписание в 1954 г. соглашения о свободном передвижении капиталов, что являлось последним звеном, необходимым для формирования внутреннего рынка. В этой связи в 1958 г. был подписан **Договор об экономическом союзе Бенилюкса**, который вступил в силу в 1960 г. Он закреплял три основные задачи, которые одновременно можно назвать и принципами, а именно: 1) свободное передвижение лиц, товаров, капиталов и услуг; 2) координация экономической, финансовой и социальной политики; 3) общая торговая политика трех стран. Договор, состоявший из 100 статей, был заключен на срок 50 лет и детально регламентировал отдельные аспекты функционирования Союза.

Знаковым событием в истории не только Бенилюкса стало подписание в 1985 г. Шенгенского соглашения о постепенной отмене контроля

на внутренних границах. К моменту его подписания между государствами — членами Бенилюкса уже отсутствовал контроль на внутренних границах, что позволяет рассматривать данное соглашение в качестве одного из ярких примеров того, как достижения Бенилюкса позже были использованы в рамках Европейского союза.

В 2004 г. в рамках Бенилюкса было заключено Соглашение о трансграничном полицейском сотрудничестве, основная задача которого сводилась, как вытекает из названия, к кооперации органов полиции, совместному патрулированию, проведению контроля и поиску преступников.

Однако главное событие последних лет в Бенилюксе связано с истечением срока действия Договора об экономическом союзе Бенилюкса. В 2008 г. в Гааге было подписано новое соглашение — **Договор о Бенилюксе**, который вступил в силу в 2012 г. В отличие от своего предшественника, новый Договор, во-первых, заключался на неопределенный срок; а во-вторых, являлся «рамочным» в том смысле, что состоял всего из 40 статей. Государства-члены считали, что нет необходимости переписывать в новый Договор положения о внутреннем рынке в том виде, в котором они существовали в Договоре 1958 г., поэтому главы I и III указанного Договора продолжают действовать до сих пор. Новый Договор устанавливает две основные задачи: продолжение сотрудничества в рамках Бенилюкса в качестве «лаборатории для Европы» и расширение трансграничного сотрудничества. Кроме того, Договор обозначил три приоритетных направления деятельности Бенилюкса: внутренний рынок, устойчивое развитие, сотрудничество полицейских и судебных органов. Также стоит отметить, что официальное название сменилось с «экономический союз Бенилюкса» на «Союз Бенилюкс».

Таким образом, Бенилюкс стал первой полноценной интеграционной организацией на европейском континенте. Многие результаты (свободное перемещение капиталов, отсутствие контроля на внутренних границах) были достигнуты в Бенилюксе намного раньше, чем в Европейском союзе. Это можно объяснить небольшой территорией, а можно — желанием использовать новаторские идеи и работать в качестве тестовой площадки, «лаборатории для Европы».

§ 2. Организационный механизм

Действующий в настоящее время Договор о Союзе Бенилюкс содержит в ст. 5 измененный перечень институтов, число которых сократилось, по сравнению с предыдущим договором:

- Комитет министров;
- Совет Бенилюкса;
- Совещательный межпарламентский совет (Парламент);

- Суд Бенилюкса;
- Генеральный секретариат.

Комитет министров Бенилюкса — важнейший орган Союза, полномочия которого определяются гл. I Договора 2009 года. Он отвечает за правильное применение и реализацию его положений и определяет основные направления развития и приоритеты в совместной работе всего Союза.

Данный институт состоит минимум из трех лиц (по одному представителю от министерств каждого из государств-членов), и состав его непостоянен: он может быть изменен в зависимости от, например, повестки дня (скажем, вопросы, связанные с транспортом, обоснованно решать представителям министерств по транспорту, а не представителям министерств финансов).

Для достижения основной цели деятельности Комитет издает решения (они носят для государств обязательный характер), утверждает общую рабочую программу, бюджет Союза и годовой план (а по итогам — годовой отчет). Комитет министров также вправе издавать рекомендации, необходимые для функционирования Союза Бенилюкс, и составлять международные соглашения, которые предлагает государствам-членам. Кроме того, Комитет министров дает руководящие указания Совету и Генеральному секретариату.

Работает данный институт на основании процедурного регламента, который он утверждает для себя самостоятельно. Для принятия какого-либо решения в Комитете проходит общее голосование, при этом у каждой страны один голос (воздержание от голосования не является окончательным решением). По определенным вопросам могут создаваться рабочие группы.

Важным полномочием Комитета министров является возможность, посоветовавшись с Парламентом, принять положения, содержащие отступления от норм Договора 1958 года, касающихся внутреннего рынка, на определенный срок, если «жизненные интересы» одной из стран находятся под угрозой¹.

Совет Бенилюкса — в определенной мере вспомогательный орган для Комитета министров. Он состоит из высших должностных лиц соответствующих повестке дня министерств государств-членов.

В число *основных задач* данного института входят подготовка собраний и совещаний Комитета министров и его рабочих групп, создание и упразднение рабочих групп и комиссий из независимых экспертов и обеспечение исполнения указов Комитета министров, насколько это касается компетенций Совета. Совет также может выдвигать предложения, которые считает полезными для функционирования Союза.

¹ Договор об Экономическом союзе Бенилюкс 1958 года, статья 14 (1).

Совещательный межпарламентский совет (Парламент) — один из двух институтов Бенилюкса, действующий на основании договора о его учреждении, подписанного 5 ноября 1955 г. (последняя редакция данного договора, почти полностью изменившая первоначальный текст, подписана 20 января 2015 г.)¹. Межпарламентский совет состоит из 49 членов — представителей законодательных органов стран — участниц Союза и по своей природе не является постоянно действующим органом, хотя и собирается регулярно (минимум один раз в год).

Парламент обладает *полномочиями* выносить рекомендации правительства в области экономического и трансграничного сотрудничества (к которому, среди прочего, относятся сотрудничество правоохранительных и судебных органов, устойчивое развитие, взаимодействие с Европейским союзом). В зависимости от определенных общих интересов или приоритетности и актуальности какой-то проблемы он может издавать рекомендации и по другим вопросам.

Межпарламентский совет принимает решения путем принятия рекомендаций и заключений. Они принимаются большинством в две трети голосов членов, участвующих в голосовании. Остальные решения принимаются простым большинством голосов.

В некоторых случаях правительства обязаны обратиться за консультацией Парламента Бенилюкса. В других случаях Парламент может издавать рекомендации по собственной инициативе.

Парламент работает совместно с другими организациями и их институтами (в частности, парламентами), такими как Северный совет (Дания, Швеция, Финляндия, Норвегия и Исландия) и Балтийская ассамблея (Латвия, Литва, Эстония).

Кроме того, Парламент Бенилюкса регулярно сотрудничает по некоторым вопросам со структурами на внешних границах стран Бенилюкса, в частности с немецкой землей Северный Рейн — Вестфалия или объединением Евро Лилль-Кортрейк-Турне.

Суд Бенилюкса — второй институт Союза, действующий на основании специального договора о его учреждении. Изначально Суд не был институтом Экономического союза Бенилюкс и стал таковым только с момента учреждения Союза.

Суд Бенилюкса находится в Люксембурге и состоит минимум из 9 судей и 6 помощников судей; при Суде также работают 3 Генеральных адвоката. Все служащие назначаются Комитетом министров. Вспомогательными служащими Суда являются секретари, одним из основных требований к которым является научная степень по юриспруденции (например, магистр права в Нидерландах).

¹ Договор о Межпарламентской ассамблее Бенилюкса // Официальный журнал. 2015. № 2. С. 16–22.

К юрисдикции Суда относятся: 1) толкование норм Союза; 2) разрешение споров; 3) совещательные полномочия. Он может рассматривать также споры, связанные со службой граждан в институтах Союза или в Организации Бенилюкса по интеллектуальной собственности.

В первом случае Суд Бенилюкса действует в порядке рассмотрения преюдициальных запросов, направляемых из национальных судов государств-членов по вопросам толкования права (причем требования к обязанности направить такой запрос тождественны аналогичным в Европейском союзе). Толкование Суда является обязательным для всех национальных судов (имеют силу прецедента).

Суд также рассматривает правовые споры (однако по общему процентному соотношению он чаще рассматривает преюдициальные запросы), а в определенных случаях — дает консультативные заключения.

Среди практики также известны случаи подачи Судом Бенилюкс преюдициальных запросов в Суд Европейского союза¹.

Генеральный секретариат Бенилюкса инициирует, поддерживает и контролирует сотрудничество в области экономики, устойчивого развития и безопасности. В сравнении с Европейским союзом можно назвать Секретариат Комиссией (разумеется, с определенной долей условности).

Руководителем Секретариата является Коллегия, которая состоит из одного Генерального секретаря и двух заместителей. Они являются гражданами трех государств — членов Бенилюкса, таким образом представляя их. Коллегия распределяет обязанности и несет финальную ответственность за деятельность всего Секретариата. Члены Коллегии назначаются Комитетом министров сроком на 5 лет с возможностью однократного переназначения.

Генеральный секретариат обеспечивает работу Комитета министров, Совета, всех рабочих групп и комиссий и координирует ее на административном уровне, разрабатывает годовой план и предложения по исполнению Совместной рабочей программы и Договора о Союзе Бенилюкс, учитывая полномочия других институтов Союза. Кроме того, Комитет министров может передать Секретариату и другие полномочия, если это необходимо.

Кроме того, именно Генеральный секретариат разрабатывает проект бюджета, который впоследствии утверждается Комитетом вместе с Советом (строго по тексту статьи «Генеральный секретарь разрабатывает...»). Надзор за исполнением бюджета, как и все операции со счетами и по контролю за расходами и доходами, осуществляют сами государства-члены.

¹ Например, Преюдициальный запрос Суда Бенилюкса в Суд Европейского союза по делу А 13/2 // Официальный журнал. 2015. № 2. С. 23–24.

На Генеральном секретаре также лежит обязанность по извещению обо всех нормативных актах, годовых планах и отчетах в Официальном журнале Бенилюкса¹.

§ 3. Источники

К источникам права Бенилюкса, согласно § 2 ст. 6 Нового договора о Бенилюксе, относятся 4 вида актов: решения (фр. *décisions*, нидерл. *beschikkingen*), договоры (фр. *conventions*, нидерл. *overeenkomsten*), рекомендации (фр. *recommandations*, нидерл. *aanbevelingen*) и директивы (фр. *directives*, нидерл. *richtlijnen*).

Решения принимаются Советом министров Бенилюкса по вопросам, связанным с реализацией положений Договора о Бенилюксе. В соответствии со ст. 8 Договора решения принимаются Советом единогласно, при этом каждая Высокая Договаривающаяся Сторона имеет по одному голосу. При этом если одна из Сторон воздержится при голосовании, решение все равно считается принятым. Решения являются юридически обязательными для государств-членов. Однако для того, чтобы они стали обязательными для физических и юридических лиц трех государств, решения должны быть имплементированы в национальное законодательство.

Договоры, будучи актами международного права в чистом виде, также являются обязательными для трех государств. Комитет министров вырабатывает текст таких договоров и впоследствии передает их на подписание государствам-членам. Подобные соглашения вступают в силу в соответствии с конституционными процедурами каждого из государств-членов.

Рекомендации также принимаются Комитетом министров для обеспечения надлежащего функционирования Бенилюкса. Однако, в отличие от решений и договоров, они не являются юридически обязательными для государств-членов. В то же время они связывают государства моральными обязательствами привести свое национальное законодательство в соответствие с требованиями рекомендации.

Директивы принимаются Комитетом министров в отношении Совета Бенилюкса и Генерального секретариата. Они являются юридически обязательными только для своих адресатов.

Существуют также и другие акты, которые перечислены в § 2 ст. 6 Нового договора и которые публикуются в Бюллетене Бенилюкса: про-

¹ Названия официального издания Бенилюкса на нидерландском и французском языках различаются. В нидерландской версии оно совпадает с Официальным журналом Европейского союза — *Publicatieblad*, в то время как во французской версии используется понятие Бюллетень Бенилюкса (*Bulletin Benelux*), а не Официальный журнал (*Journal Officiel*). В настоящей главе используются оба этих понятия. — *Прим. авт.*

грамма общей работы, бюджет Союза Бенилюкс, ежегодный план и ежегодный отчет.

Программа общей работы (фр. *programme de travail commun*) и **ежегодный план** (фр. *plan annuel*) раскрывают основные задачи и приоритеты в конкретных областях общественной жизни, которые необходимо реализовать. Программа общей работы принимается на 3 года и содержит общие ориентиры, в то время как ежегодный план принимается сроком на 1 год и включает в себя более конкретные шаги по достижению целей (например, конкретные программы в определенных сферах).

В **ежегодном отчете** (фр. *rapport annuel*) подводится итог проделанной за год работы, исходя из поставленных в ежегодном плане задач. При этом отмечаются как общие результаты в целом (например, в ежегодном отчете за 2011 год указано, что Бенилюкс на 75% выполнил поставленные перед ним задачи), так и конкретные, по отдельным направлениям: экономический рост, свобода передвижения лиц и безопасность, Бенилюкс как лаборатория для Европы, сотрудничество с другими странами и т. д.

Проект бюджета Бенилюкса, согласно ст. 22 Нового договора, составляется Генеральным секретарем и представляется Комитету министров вместе с заключением Совета Бенилюкса. Контроль за исполнением бюджета, распределение расходов при чрезмерных затратах и ряд других вопросов регулируются договорами между государствами-членами.

Помимо прочего, в Бюллетене Бенилюкса можно встретить следующие опубликованные акты: регламенты (принимаются органом Бенилюкса по вопросам организации внутренней работы)¹; перечень (список товаров, к которым применяются определенные положения права Бенилюкса)²; джентельменские соглашения (акт «мягкого права», который не имеет юридической силы)³; согласия Совета министров (договоренности министров трех государств об общих принципах проведения политики в определенной сфере)⁴ и министерское решение (фр. *décision ministérielle*)⁵.

Итак, в рамках Бенилюкса принимается множество актов, которые можно разделить на две категории: правовые акты (фр. *instrument*

¹ Например, Регламент о внутренней организации Суда Бенилюкса 1988 года.

² Существует только перечень сельскохозяйственных и продовольственных товаров, который принимался в 1962, и в 1965–1968 гг. (последний перечень 1968 года утратил силу в 1969 г.).

³ Одно-единственное джентельменское соглашение было принято в 1989 г. по вопросу расчетов в связи с введением единой ставки акциза.

⁴ Существует только согласие Совета министров о подготовке к координации бюджетной политики трех государств 1972 года и непосредственно о координации бюджетной политики трех государств 1983 года, заменившее согласие 1972 года.

⁵ Единственное министерское решение о применении протокола касательно национального режима при государственных заказах на выполнение работ и поставку товаров было принято в 1956 г. (отменено в 1964 г.).

juridique) и иные акты, которые сопровождают деятельность Бенилюкса. К первой группе актов, которые представляют наибольший интерес, стоит отнести: решения, договоры, рекомендации и директивы. Вторую группу актов составляют программа общей работы, бюджет Союза Бенилюкс, ежегодный план и ежегодный отчет, а также регламенты, перечни, джентельменские соглашения, согласия Совета министров и министерское решение.

§ 4. Содержание

4.1. Общие положения о внутреннем рынке

Внутренний рынок в Бенилюксе был создан еще Договором об Экономическом союзе 1958 года. Части 1 и 3 этого Договора до сих пор действуют в той мере, в которой они не противоречат положениям Нового договора.

Часть 1 определяет общие положения, касающиеся свобод внутреннего рынка: лиц, товаров, капиталов и услуг. Примечательным представляется то, что единственно допустимым основанием ограничения любой из свобод является угроза общественному здоровью (в отличие от минимум трех возможных оснований в Европейском союзе — общественный порядок, безопасность и здоровье), учитывая тот факт, что Договор действует с 1958 г. (подход стран Бенилюкса к этому вопросу оказался более кардинальным, что в целом обоснованно, если принять во внимание их близость и географически, и исторически)¹. Не чинить препятствий конкуренции, противодействовать монополиям, а также стремиться координировать совместную работу в сфере экономики — приоритеты для государств — членов Союза на пространстве внутреннего рынка.

Согласно ст. 2 Договора, определяющей общие положения, касающиеся **свободы передвижения лиц**, граждане государств-членов наслаждаются разными правами и свободами в равной мере, среди которых — свобода передвижения, выбора места жительства и учреждения; свобода выполнения экономической и иной профессиональной деятельности, включая предоставление услуг; различные операции с капиталами на внутреннем рынке; равные и справедливые условия труда и социальные гарантии; равные гражданские права, равно как и права на судебную защиту прав и т. п. Государства-члены могут устанавливать свои нормы и ограничить труд не-граждан лишь в 4 сферах: государственная служба (включая нотариусов, прокуроров и судебных приставов), адвокатская деятельность, медицина и рыболовство (равно как и лоцманское дело)².

¹ Договор 1958 года, ст. 6.

² Договор 1958 года, ст. 61.

Для юридических лиц данная свобода предусматривает свободу открытия филиалов и представительств, получая при этом равный набор прав и обязанностей, по сравнению с национальными предприятиями¹. И лишь в сферах страхования, банковских вкладов и строительства государства-члены могут вводить дополнительные условия и требования (причем на уровне договора между государствами)². Дополнительно оговорено правило о запрете двойного налогообложения³.

Свобода передвижения товаров определена таким образом, что товары перемещаются по территории Союза, свободные от внутренних пошлин, таможенных сборов или акцизов, как и любых других ограничений, обременений и т. д. Не допускаются количественные или качественные ограничения, запреты или создание препятствий их свободному перемещению.

Свобода движения капиталов описана самым лаконичным образом: «Движение капиталов свободно от любых запретов и препятствий».

Норма, посвященная **свободе движения услуг**, аналогична той, что касается свободы перемещения товаров.

Часть 3 Договора 1958 года содержит достаточное количество положений, действие которых в настоящий момент либо ограничено, либо запрещено правом Европейского союза, членами которого все участницы Бенилюкса являются. К таким можно отнести нормы главы 4 о таможенных пошлинах и сборах, но в качестве исторического экскурса как интересный факт можно отметить, что специально оговаривались драгоценные металлы и неигристые молодые вина производства государств-членов⁴.

4.2. Основные направления деятельности

Деятельность Союза Бенилюкс делится на несколько основных сфер: «Энергия», «Мобильность», «Экономика и знания», «Окружающая среда», «Социальное взаимодействие», «Безопасность и транспорт», «Борьба с мошенничеством» и «Интеллектуальная ответственность». Данные ключевые темы являются определяющими в развитии и определении направлений политики Союза и его институтов.

4.2.1. Экономика и знания

Страны Бенилюкса уже достаточно долго находятся во взаимодействии, а потому их экономики тесно переплетены. Основным аспектом, которые урегулированы (или требуют регламентирования) в рамках Союза, является содействие предпринимательству, справедливой конку-

¹ Там же, ст. 58, пп. 1 и 2.

² Там же, ст. 58 п. 3.

³ Там же, ст. 59.

⁴ Там же, ст. 80.

ренции и товарооборота между странами, которые выступают главными торговыми партнерами друг друга.

В соответствии со ст. 350 Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС) страны Бенилюкса могут играть ведущую роль в Европе. На самом сайте Союза Бенилюкс отмечено, что он действительно может играть ведущую роль, когда речь идет о развитии новых областей экономического взаимодействия или создании благоприятных условий для процветания существующих, например борьба с недобросовестной конкуренцией и монополиями¹.

Особое внимание уделяется, в частности, укреплению цифровой экономики и рынков телекоммуникаций, что, несомненно, представляет огромную ценность в современном мире развивающихся технологий (в частности, способствование электронной коммерции).

В рамках регулярных консультаций, проводимых Комитетом министров Бенилюкса, разрабатываются направления дальнейшего развития и предложения по созданию наиболее способствующих развитию положений. Например, координация действий между правительствами по развертыванию инфраструктуры широкополосной связи, основанной на европейской Директиве о широкополосном вещании.

Обычно основные направления и меры по их реализации закрепляются в Общих рабочих программах Союза² и ежегодных планах. Кроме того, с 2014 г. вступил в силу **Договор о трансграничном и внутреннем сотрудничестве**³, который создал специализированную Ассоциацию Бенилюкса по территориальному сотрудничеству, занимающуюся, в частности, и вопросами экономики.

В рамках сферы «знаний» можно назвать Решение о признании дипломов, в котором подчеркнута важность укрепления сотрудничества и доверия в сфере образования в государствах-членах⁴.

4.2.2. Энергия

Основным «двигателем» развития в данной сфере является форум министров — **Penta** (пятисторонний энергетический форум), в рамках которого министры энергетики стран Бенилюкса выстраивают совместную политику вместе с министрами других стран Penta (Германия, Франция,

¹ Например, рекомендация Комитета министров Бенилюкса, касающаяся недобросовестного ведения торговли среди предприятий // Официальный журнал. 2014. № 5. С. 3–4.

² Например, общая рабочая программа 2013–2016 «Рост, инновации и безопасность».

³ Официальный журнал. 2014. № 2. С. 3–38.

⁴ Решение Комитета министров Бенилюкса, касающееся автоматического взаимного признания дипломов о высшем образовании общих уровней // Официальный журнал. 2015. № 2. С. 5–15.

Австрия и Швейцария в качестве наблюдателя). Он был создан в 2007 г. подписанием в Люксембурге «Меморандума о взаимопонимании».

Благодаря этому форуму странам Бенилюкс удалось из чистых импортеров электроэнергии стать и экспортерами за счет развития инфраструктуры приливных и ветровых электростанций. На данный момент на рынок Penta приходится 40% всей производимой в ЕС энергии. В новой рабочей программе 2013–2016 установлены дальнейшие приоритеты и векторы развития экологически чистых и безопасных способов производства энергии, что способствует исполнению и Программы 2020 Европейского союза.

Работу партнерства и всяческое содействие ему оказывает Генеральный секретариат Бенилюкса, подготавливая статистическую информацию и потенциальные угрозы и проблемы, решение которых необходимо.

Кроме того, в конце 2013 г. министерствами энергетики городов стран Бенилюкса, Северного Рейна — Вестфалии и Франции подписан еще один «Меморандум о взаимопонимании», создавший сотрудничество **Urbis Coop**, целью которого является способствование повышению эффективности использования энергии в городах.

4.2.3. Мобильность

В рамках данной сферы внимание Бенилюкса по большей части посвящено безопасности дорожного движения, общественного транспорта, мультимодальности и управления дорожным движением с учетом пространственного планирования, целей улучшения качества жизни и устойчивого развития. Данное сотрудничество осуществляется Исполнительным комитетом по движению и транспорту, который собирается ежегодно в составе министров транспорта государств — членов Союза.

В рамках Бенилюкс действует **программа по развитию «Интеллектуальных транспортных систем»** (ИТС), которые разрабатываются с использованием современных технологий применительно к автомобильному транспорту (и его взаимодействию с другими видами транспорта). Практическое применение программы призвано содействовать: 1) более эффективному использованию существующей инфраструктуры (в сочетании с ценовой политикой в области дорожной и городской мобильности); 2) повышению безопасности дорожного движения; 3) сокращению выбросов CO₂ и т. д. К слову, эта программа пронизывает многие другие соглашения и сферы взаимодействия в рамках Бенилюкса, например проект Urbis Coop уделяет большое внимание ИТС.

С 2014 г. между государствами-членами также вступил в силу Договор о дорожных инспекциях¹, по которому на территории Союза

¹ Договор Бенилюкса, касающийся совместного трансграничного сотрудничества в области инспектирования дорожного транспорта // Официальный журнал. 2014. № 7. С. 23–45.

организовано тесное сотрудничество в сфере безопасности дорожного движения. В частности, предусмотрены регулярный обмен информацией, совместное обучение сотрудников инспекций, взаимное предоставление необходимых материалов и оборудования, гармонизация мер административного принуждения и процессуальных норм.

4.2.4. Окружающая среда

В настоящее время около 29 млн граждан живут в странах Бенилюкса на 74 600 км², или 5,6% населения Европейского союза — на 1,7% его площади. Плотность населения, которая составляет около 400 человек на 1 км², является одной из самых высоких в ЕС. Более 7% выбросов парниковых газов (СО₂) и 4% выбросов мелкодисперсных частиц на территории ЕС приходится на страны Бенилюкса. Такое положение дел во многом определяет приоритетность защиты окружающей среды и содействия устойчивому развитию в Союзе. В этой связи государства — члены Бенилюкса стремятся внести свой вклад в достижение экологических целей, в частности из стратегии «Европа 2020» и 7-й Программы действий ЕС по охране окружающей среды, и стремятся, насколько это возможно, координировать политику на этом уровне. Сотрудничество Бенилюкс фокусируется на ряде вопросов, а именно: изменение климата, сохранение качества окружающей среды на основе общей борьбы с загрязнением воздуха, совместного управления отходами и улучшения координации экологических законов в приграничных регионах, улучшение состояния биоразнообразия, обеспечивая при этом и другие интересы, в том числе экономические, и использование чистой энергии из возобновляемых источников.

Сотрудничество стран Бенилюкса в сфере изменения климата можно разделить на четыре основные сферы:

- *в области управления рисками*: заключение соглашений о сотрудничестве между национальными координационными центрами по уменьшению опасности бедствий, основываясь на семинаре на уровне Бенилюкса, организованном 12 ноября 2015 г.;
- *в области здравоохранения*: регулярное издание докладов о влиянии ожидаемых изменений климата на здоровье населения в трех странах, в которых определяются возможные пути сотрудничества;
- *в области коммуникаций и транспорта*: составление прогнозов общего воздействия изменений климата на связь и транспорт;
- *в области энергетики*: составление прогнозов общего воздействия изменений климата на поставки энергии в страны.

Кроме того, огромное внимание уделяется сохранению биологического разнообразия. В частности, это касается рыб (с 1996 г. действует решение Комитета министров Экономического союза Бенилюкс, касающееся свободного движения рыбы в реках Бенилюкса (М (96) 5)).

В области выработки и соблюдения норм и стандартов, касающихся ветеринарных препаратов, кормов для животных и, как следствие, маркировки продуктов животного происхождения, налажено тесное взаимодействие между странами Бенилюкса и немецкой землей Северный Рейн — Вестфалия.

4.2.5. Социальное взаимодействие

Поощрение практического сотрудничества между властями государств — членами Бенилюкса и их гражданами, а также соседними странами и регионами составляет ключевую тему в данной сфере.

В соответствии с **рекомендацией Комитета министров Бенилюкса о трансграничной мобильности работников**¹ Бенилюкс делает акцент на возможностях в области мобильности, занятости и образования, а также профессиональной квалификации и стажировки. Кроме того, одной из задач является совершенствование области трансграничного здравоохранения, в частности в отношении обмена данными.

Стимулирование занятости в странах Бенилюкса способствует более высокой трансграничной мобильности работников, а также структуры управления. В целом на страны Бенилюкса приходится около 37% всех трансграничных работников в Европе. Этот показатель увеличился на треть с 2002 г. и продолжает расти.

Секретариатом Бенилюкса создан специальный интернет-портал², целью которого является содействие трансграничной занятости. Он содержит информацию о законах стран-участниц, условиях работы, налогах и льготах и т. п. Кроме того, издаются специальные брошюры по каждой стране, которые содержат статистические данные, информацию о работодателях, отзывы работников.

В области поддержки детей и молодежи 27 ноября 2009 г. был подписан **Меморандум о взаимопонимании «Равенство возможностей и прав для молодежи и детей»**, на основании которого в 2013 г. была принята очередная специальная программа действий.

Отдельной сферой можно выделить сотрудничество органов здравоохранения и скорой медицинской помощи. В 2009³ и 2014⁴ г. были приняты **решения Комитета министров Бенилюкса, касающиеся трансграничной службы скорой помощи**.

¹ Официальный журнал. 2014. № 7. С. 15–22.

² <http://startpuntgrensarbeid.benelux.int/fr/footer/propos-de-startpunt-grensarbeid>.

³ Решение Комитета министров Экономического союза Бенилюкс, касающееся скорых трансграничных перевозок машинами скорой помощи // Официальный журнал. 2009.

⁴ Решение Комитета министров Бенилюкса о внесении изменений в решение 2009 года // Официальный журнал. 2014. № 2. С. 39–41.

4.2.6. Безопасность и передвижение лиц

Безопасность является одной из сфер, которые лучше всего поддаются полезному и эффективному сотрудничеству между соседними странами, и Бенилюкс не является исключением. Данная сфера сотрудничества в рамках Бенилюкса включает в себя следующие основные направления: полицейское сотрудничество, управление чрезвычайными ситуациями, судебное сотрудничество и передвижение лиц.

В рамках полицейского сотрудничества прежде всего необходимо выделить **Соглашение о трансграничном полицейском сотрудничестве**¹ 2004 года. Целью настоящего соглашения является расширение возможностей полицейского сотрудничества в рамках обеспечения правопорядка и безопасности, защиты лиц и имущества, предупреждения и расследования правонарушений. Трансграничное полицейское вмешательство возможно только на основании запроса компетентного органа одного государства-члена, направленного в адрес компетентного органа другого государства-члена. В запросе указывается характер запрашиваемого вмешательства, а также обоснования необходимости такого вмешательства. В экстренных случаях по соображениям безопасности и правопорядка возможно самовольное вмешательство в приграничных зонах органа одного государства без предварительного запроса со стороны другого государства. Однако о таких мерах необходимо незамедлительно сообщить принимающему государству, которое, в свою очередь, оказывает полное содействие при проведении операции. В Соглашении определяются следующие виды полицейского сотрудничества: обмен персональными данными; постоянные контакты между офицерами связи (*Officiers de liaison*); трансграничное преследование и наблюдение; защита лиц и другие формы сотрудничества, среди которых стоит отметить общие полицейские центры (*Centres de police communs*) и совместный патруль и контроль.

Также стоит отметить **план действий «Senningen»**, который закладывает основу для структурного сотрудничества между тремя государствами в области внутренней безопасности. Его главная цель состоит в том, чтобы улучшить безопасность граждан. План включает шестнадцать приоритетов для углубления приграничного сотрудничества между, во-первых, полицейскими органами в странах Бенилюкса и, во-вторых, органами, ответственными за управление кризисных ситуаций и борьбу с бедствиями. Текущий план действий «Senningen» принят на период 2013–2016 гг.

Защита от различных форм преступности также подразумевает согласованную стратегию в области трансграничного судебного сотрудни-

¹ Дословно название соглашения переводится как «Соглашение о трансграничном полицейском вмешательстве» (*Traité Benelux en matière d'intervention policière transfrontalière*).

чества. В 2015 г. особое внимание уделялось борьбе с торговлей людьми и с фиктивным банкротством. Трансграничное судебное сотрудничество предполагает, среди прочего, обмен опытом и передовой практикой по различным вопросам. Также стоит отметить сотрудничество трех государств в сфере борьбы с договорными матчами в спорте и сотрудничество пенитенциарных учреждений.

Что касается управления чрезвычайными ситуациями, то в соответствии с планом действий «Senningen» три страны стремятся лучше подготовиться к возможным кризисам и стихийным бедствиям и оптимально реагировать на них. В связи с этим проводятся идентификация, анализ и общая оценка трансграничных угроз, а впоследствии вырабатываются совместные механизмы для управления этими чрезвычайными ситуациями. Особое внимание уделяется подготовке к трансграничным массовым эвакуациям и приему населения во время крупных бедствий.

Наконец, по вопросу передвижения лиц приоритетным направлением деятельности государств-членов является координация переговоров Бенилюкса с третьими странами о реадмиссии, а также о безвизовом режиме для владельцев дипломатических и служебных паспортов. Кроме того, реализуется **план действий «Управление внутриевропейской мобильности в городах Бенилюкса»**, который принят на 2014–2016 гг. и который является частью проекта Urbis Coop (проект направлен на обсуждение вопросов сотрудничества между городами).

4.2.7. Предотвращение мошенничества

Свободное передвижение лиц, товаров и услуг в Европе способствовало развитию различных видов мошенничества, особенно трансграничных, с которыми государства больше не могут бороться отдельно друг от друга. Согласованное и эффективное сотрудничество в данном направлении является абсолютно необходимым. Понимание различных видов мошенничества, выявления угроз и факторов риска, совершенствования методов профилактики и сдерживания мошенничества является приоритетом для стран Бенилюкса, которые стремятся защитить потребителей и бизнес.

Хотя мошенничество может показаться общим и абстрактным понятием, оно затрагивает непосредственно граждан и предприятия. Например, честные хозяйствующие субъекты могут потерять свое положение на рынке, потому что их конкуренты не платят подлежащий уплате НДС, а значит, могут продавать свою продукцию дешевле. Такие ценовые различия также могут быть из-за того, что работникам недоплачивают заработную плату, их эксплуатируют или работодатель не платит социальные взносы, поэтому они не имеют никакой социальной защиты. Кроме того, есть также лица, которые на основании фиктивных данных претендуют на возмещение НДС, хотя такого права они не имеют. Помимо негативных последствий для работников и добросовестных

предприятий, такого рода мошенничество увеличивает нагрузку на бюджет государства, в связи с чем правительство может быть вынуждено выбирать между повышением налогов или уменьшением социальных пособий, чтобы нивелировать недостачу в бюджет.

Общий подход на уровне Бенилюкса имеет большое значение, потому что мошенники часто используют границы, чтобы избежать налоговых инспекторов или контролеров. Последние при этом не всегда знают, каким фискальным и социальным статусом обладает облагаемое лицо в другой стране. Учитывая тесную связь экономических рынков государств — членов Бенилюкса, создание бизнеса на другой стороне границы и игра с различными законами и правилами, как правило, не представляют значительных трудностей.

Налоговое сотрудничество и борьба с мошенничеством в течение многих лет являются неотъемлемой составляющей в Бенилюксе. Государства-члены также выразили желание расширить эту работу путем подписания министрами 13 февраля 2014 г. совместного заявления Бенилюкса по вопросам борьбы с социальным демпингом и рекомендации Бенилюкса по борьбе с мошенничеством в отношении юридических лиц 24 июня 2014 г. Кроме того, 23 сентября 2015 г. была принята **рекомендация Совета министров Бенилюкса о развитии многостороннего сотрудничества в рамках борьбы с трансграничным социальным мошенничеством на уровне Бенилюкса и Европейского союза.**

Государства — члены Бенилюкса уделяют основное внимание превентивному обнаружению и борьбе с мошенничеством путем анализа и обмена доступными данными, а также защиты налоговой и социальной систем от злоупотреблений. В рамках Бенилюкса государства-члены стремятся обеспечить, чтобы, с одной стороны, каждый мог иметь доступ к системе социального обеспечения и к свободному передвижению, а с другой — работники и предприятия могли активно участвовать в справедливом и прозрачном обществе, благоприятном для деловых людей.

Государства — члены Бенилюкса заключили между собой **стратегическое партнерство «Сотрудничество в налоговой сфере и борьба с мошенничеством»**, которое направлено на противодействие: мошенничеству по вопросу НДС (когда предприятие включает НДС в стоимость товара, но не уплачивает его в бюджет); чрезмерному использованию юридических лиц для уклонения от уплаты налогов (в частности, с фиктивными компаниями); процедурным нарушениям по вопросу акцизов (в эту же область входит борьба с мошенничеством при интернет-покупках); отмыванию денег; социальному демпингу и др.

4.2.8. Организация Бенилюкса по интеллектуальной собственности

Особое внимание Бенилюкс уделяет охране интеллектуальной собственности, хотя она и не фигурирует в числе приоритетных направлений деятельности Союза. Дело в том, что на базе Бенилюкса

была создана независимая международная организация — **Организация Бенилюкса по интеллектуальной собственности (ОБИС)**. Деятельность ОБИС регулируется **Договором Бенилюкса об интеллектуальной собственности**, подписанным в Гааге 25 февраля 2005 г.¹(действует в редакции 1 октября 2013 г.)².

Основными целями ОБИС являются выполнение положений Договора об интеллектуальной собственности и исполнительного регламента; продвижение охраны товарных знаков, моделей или дизайнов в государствах — членах Бенилюкса; выполнение дополнительных поручений Совета управляющих по другим вопросам интеллектуальной собственности; постоянная оценка и, при необходимости, адаптация права Бенилюкса по вопросам охраны интеллектуальной собственности в свете, среди прочего, международных и европейских достижений.

Органами ОБИС являются Комитет министров Бенилюкса (тот же, что и в Договоре о Союзе Бенилюкс), Совет управляющих (Conseil d'Administration) Бюро Бенилюкса по интеллектуальной собственности и Бюро Бенилюкса по интеллектуальной собственности (ББИС).

В рамках ОБИС **Комитет министров** вправе вносить изменения в Договор об интеллектуальной собственности для приведения его положений в соответствие с международными нормами или актами Европейского союза, а также отменять такие изменения. Кроме того, Комитет министров с согласия Совета управляющих вправе уполномочить Генерального директора на ведение переговоров от имени Организации и, при наличии специального разрешения, на подписание соглашений с третьими странами или другими международными организациями.

Совет управляющих состоит из трех членов, по одному от государства-участника, при этом один из членов является исполнительным управляющим, а два остальных — дополнительными управляющими. Совет управляющих уполномочен вносить на рассмотрение Комитета министров проекты поправок к Договору об интеллектуальной собственности; принимать исполнительные регламенты; принимать внутренний и финансовый регламенты Бюро Бенилюкса по интеллектуальной собственности; определяет дополнительные задачи по другим вопросам интеллектуальной собственности; принимает решение об учреждении представительств Бюро; назначает Генерального директора и, с согласия последнего, заместителей Генерального директора, а также выступает органом дисциплинарного контроля в отношении них; принимает ежегодный бюджет. Все решения Советом управляющих принимаются единогласно.

¹ Convention Benelux en matière de propriété intellectuelle (marques et dessins ou modèles) // Bulletin Benelux. 2006. P. 7.

² Protocole portant modification de la Convention Benelux en matière de propriété intellectuelle (marques et dessins ou modèles) // Bulletin Benelux. 2009/2011. P. 125.

Управление Бюро осуществляется **Генеральным директором**, который отвечает за деятельность Бюро перед Советом управляющих, и двумя его заместителями. Генеральный директор и его заместители являются гражданами государств — членов Бенилюкса, при этом каждое государство должно быть представлено. Генеральный директор с согласия Совета управляющих вправе возложить исполнение определенных функций на своих заместителей. Генеральный директор вносит на рассмотрение Совета управляющих проекты поправок в исполнительные регламенты; принимает все необходимые (прежде всего административные) меры для обеспечения надлежащего выполнения Бюро своих задач; исполняет внутренний и финансовый регламенты Бюро, а также вносит на рассмотрение Совета управляющих проекты изменений в них; принимает на работу сотрудников и осуществляет над ними дисциплинарный контроль, выступая их руководителем; подготавливает проект ежегодного бюджета и исполняет его; а также принимает любые иные меры, которые он сочтет необходимыми в интересах надлежащего функционирования Бюро.

Бюро занимается регистрацией товарных знаков, моделей или дизайнов с целью предоставления им последующей охраны в рамках Бенилюкса. Заявка на регистрацию подается заинтересованным лицом либо непосредственно в Бюро, либо в национальный орган, который впоследствии передает такую заявку в Бюро. Ежегодно Бюро получает более 20 000 заявок (то есть более 1500 заявок в месяц). Заявка может охватывать как одну модель или один дизайн (простая заявка), так и несколько (множественная заявка). Для товарных знаков Договором Бенилюкса об интеллектуальной собственности такая процедура не предусмотрена. Срок охраны товарного знака составляет 10 лет с возможностью многократного продления на 10 лет, в то время как срок охраны моделей или дизайнов составляет 5 лет с возможностью продления на 5 лет, но общим сроком не более 25 лет (то есть продлевать можно только 4 раза). При этом за полгода до истечения срока охраны Бюро уведомляет правообладателя о скором истечении срока охраны. Течение срока охраны начинается со дня подачи заявки на регистрацию.

Кроме того, в рамках Бюро функционирует система **i-DEPOT**, позволяющая юридически закрепить дату возникновения идеи у конкретного лица. Стоит сразу уточнить, что никакой правовой охраны идеям как таковым данная система не предоставляет, как и не предоставляет никаких интеллектуальных прав. Она лишь позволяет юридически подтвердить возникновение у конкретного лица на конкретную дату результата творческого труда, как, например, идеи, прототипа, дизайна, изобретения, песни, сценария и др. Документы на внесение в систему i-DEPOT можно подать как в электронной форме, так и в бумажной. После внесения записи в систему заявитель получает сертификат, подтверждающий дату возникновения у него идеи или иного результа-

та творческого труда. Стандартный срок хранения записи в системе i-DEPOT составляет 5 лет с возможностью многократного продления. Однако если документы были поданы в бумажной форме, то заявитель вправе выбрать срок хранения записи на период от 5 до 10 лет, также с возможностью многократного продления. При этом решение о продлении или непродлении срока хранения записи никак не влияет на действительность сертификата i-DEPOT как средства доказывания.

Вопросы для самоконтроля

1. Как сосуществуют Бенилюкс и Европейский союз? Каково влияние Бенилюкса на Европейский союз и Европейского союза на Бенилюкс?
2. Существуют ли отношения иерархии (соподченности) между различными органами Бенилюкса?
3. Могут ли органы Бенилюкса издавать правовые акты, имеющие прямое действие для граждан и юридических лиц?
4. Какие существуют примеры взаимодействия Бенилюкса с третьими странами?
5. В какой сфере регулирования права Бенилюкса унификация законодательства государств-членов достигла наибольшего прогресса?

Глава XIV

ПРАВО АССОЦИАЦИИ ГОСУДАРСТВ ЮГО-ВОСТОЧНОЙ АЗИИ (АСЕАН)

После изучения гл. XIV обучающиеся должны:

***знать:** историю формирования и современный правовой статус Ассоциации государств Юго-Восточной Азии, его органов; систему и юридические свойства источников права АСЕАН; основные сферы и направления регулирования права АСЕАН; правовое регулирование интеграционных процессов в рамках других интеграционных организаций с участием государств Юго-Восточной Азии;*

***уметь:** оперировать изученными в гл. XVI понятиями и категориями; анализировать юридические факты, относящиеся к праву АСЕАН, и возникающие в связи с ними правовые отношения; ориентироваться в системе правовых механизмов и категорий, рассмотренных в гл. XIV; осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов применительно к вопросам, изученным в гл. XIV; давать квалифицированные юридические заключения и консультации применительно к вопросам, изученным в гл. XIV; правильно составлять и оформлять юридические документы применительно к вопросам, изученным в гл. XIV;*

***владеть:** юридической терминологией по вопросам, изученным в гл. XIV; навыками работы с правовыми актами по вопросам, изученным в гл. XIV; навыками анализа правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, возникающих в процессе становления и развития интеграции государств Юго-Восточной Азии.*

§ 1. История и современное развитие

Для некоторых государств послевоенный период характеризовался быстро изменяющейся экономической ситуацией, в том числе и в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Этот фактор наглядно показал для определенных стран Юго-Восточной Азии назревшую необходимость проведения сплоченных действий, направленных на региональное сотрудничество. В сложившихся обстоятельствах проведение совместных усилий обеспечило бы больших успех.

Первоначально в основе создания Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) лежала идея проведения скоординированных мер военно-политического характера, направленных на стабилизацию ситуации в регионе. Обладая собственным суверенитетом не столько продолжительное время, деятельность многих государств Юго-Восточной Азии была направлена, помимо прочего, на его обеспечение и сохранение. Кроме прочего, это обуславливалось периодическими

конфликтами на основе идеологических взглядов, а также возникающими внутригосударственными конфликтами. Например, в Лаосе, Камбодже, Мьянме, Индонезии, Вьетнаме, Малайзии, Таиланде и Филиппинах. Экономический вектор сотрудничества появился некоторое время спустя и был обусловлен проведением скоординированного политического взаимодействия.

Так, объединив наиболее динамично развивающиеся новые промышленные страны Азии, АСЕАН можно считать современным родоначальником интеграционных процессов в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Значимость данной организации, среди прочего, определяется и ее географическим положением: где Европейский и Африканский континенты соединяются с Тихоокеанским бассейном и Индийским океаном.

Датой создания считается 8 августа 1967 г., когда была подписана Бангкокская декларация, учреждающая новую интеграционную организацию — Ассоциацию государств Юго-Восточной Азии.

Декларация была подписана пятью министрами иностранных дел государств: Сингапура, Таиланда, Филиппин, Индонезии и Малайзии.

К 1984 г. присоединился Бруней, в 1995 г. — Вьетнам, в 1997 г. — Лаос и Союз Мьянма, в 1999 г. — Камбоджа.

АСЕАН является открытой международной региональной интеграционной организацией для всех стран Юго-Восточной Азии, которые признают и разделяют ее цели, основные задачи и принципы¹.

Бангкокская декларация ставит следующие цели создания и функционирования:

- ускорение экономического развития, социального и культурного прогресса государств Юго-Восточной Азии;
- укрепление мира и региональной стабильности в соответствии с принципами Организации Объединенных Наций;
- расширение сотрудничества и взаимопомощи стран-участниц в области экономики, культуры, науки, техники;
- достижение более высокого уровня взаимного сотрудничества в сфере промышленности и сельского хозяйства;
- повышение уровня взаимной торговли;
- повышение жизненного уровня граждан стран-участниц;
- развитие и установление взаимовыгодного и стабильного сотрудничества с региональными и международными организациями.

Региональное сотрудничество в рамках АСЕАН определяет и его задачи: создание совместных товарных ассоциаций стран-участниц по производству различных товаров, в рамках соглашений о преференциальной торговле — создание таможенного союза.

¹ Art. 18 Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, Indonesia, 24 February 1976 // [http:// www.aseansec.org/1217.htm](http://www.aseansec.org/1217.htm).

В 1971 г. была принята Куала-Лумпурская декларация о зоне мира, свободы и нейтралитета в Юго-Восточной Азии, закрепившая дальнейшее становление АСЕАН в политическом значении. В качестве основной цели закреплялись дальнейшее взаимное устранение и урегулирование противоречий как между странами-участницами, так и в отношениях с внерегиональными государствами, дальнейшая приверженность соблюдению нейтрализации региона от вмешательства извне.

Стоит отметить немаловажную роль ООН в осуществлении экономической интеграции АСЕАН: в целях реализации экономических потребностей развития стран-участниц группой экспертов ООН были разработаны проекты формирования коллективных индустриальных предприятий, нацеленных на совместную деятельность в сфере машиностроения и химической промышленности. Также ООН были представлены рекомендации для начала проведения либерализации торговли товарами и допуска прямых иностранных инвестиций в регион.

Следующим важнейшим этапом развития интеграционных процессов в рамках АСЕАН является принятие на о. Бали в 1976 г. Декларации о солидарности и Договора о дружбе и сотрудничестве в Юго-Восточной Азии.

Договор о дружбе и сотрудничестве в Юго-Восточной Азии (Балийский договор) закрепил основные принципы деятельности стран-участниц, которыми они должны руководствоваться при построении своих взаимоотношений и при разрешении возникающих противоречий. Получил свое закрепление принцип мирного разрешения споров, отказа от угрозы применения силы в целях поддержания и укрепления мира и стабильности. Также подтверждалась приверженность соблюдению права каждой отдельной страны-участницы на самоопределение и развитие, без какого-либо внешнего участия.

Основные положения Декларации были направлены на осуществление совместных действий стран-участниц по вопросам обеспечения безопасности в регионе, развитию экономической, политической, культурной и социальной сферы. Также была подчеркнута важность достижения мирного урегулирования противоречий. В экономическом аспекте были выделены такие направления, как: производственное сотрудничество; обеспечение преференциального доступа на рынок экспортных товаров; торговое сотрудничество (также и построение торговых отношений с третьими странами и организациями); выработка единой базы стран-участниц, направленной на разрешение возникающих проблем и противоречий в экономической сфере. Впервые было предусмотрено создание постоянно действующего внутреннего органа Ассоциации — Секретариата.

Балийский саммит и принятие рассмотренных выше документов стали отправной точкой в дальнейшем развитии интеграционной организации АСЕАН.

В 1981 г. в целях развития взаимодействия по вопросам промышленной кооперации был создан объединявший средства стран-участниц «инвестиционный банк» — Финансовая корпорация АСЕАН. А также были образованы Ассоциация по производству и реализации кофе (ASEAN Coffee Club) и Корпорация развития АСЕАН — Япония с участием японского капитала (ASEAN — JAPAN Development corp.).

Такое развитие послужило тому, что уже в 1977 г. было решено создать зону преференциальной торговли — ASEAN Preferential Trade Agreement (ASEAN ПТА)¹. Стоит отметить, что изначально список товаров, на которые распространялись преференции, состоял всего из 20 наименований, а уже к началу 1990-х гг. расширился до 12 700 наименований.

По истечении 25-летнего периода функционирования очевидно, что темп развития не позволил АСЕАН достичь всех поставленных целей. Но стоит отметить и позитивные результаты. Так, смена внешних и внутренних политико-экономических обстановок оказала благоприятное воздействие на углубление экономической интеграции в регионе. Произошла реальная активизация экономического сотрудничества. Была осуществлена либерализация торговой политики, смены импортозамещения и политики протекционизма на привлечение экспорта².

Происходившие изменения в сфере либерализации торговли способствовали принятию в 1992 г. решения о создании в течение 15 лет (потом срок был сокращен до 9 лет) Зоны свободной торговли — ASEAN Free Trade Agreement — АФТА. Главной целью было снижение пошлин от 0–5% и вплоть до полной ликвидации таможенных барьеров. Основными целями³ создания Зоны свободной торговли провозглашались повышение уровня конкурентоспособности стран-участниц посредством взаимного устранения торговых барьеров, значительное увеличение роста зарубежных инвестиций, дальнейшее укрепление экономической стабильности в регионе.⁴

Среди ключевых основ создания и последующего функционирования Зоны свободной торговли АСЕАН стоит выделить: гармонизацию национальных стандартов в соответствии с международными нормами; введение принципа взаимного признания в отношении сертифика-

¹ Стоит отметить, что вначале в зоне действия преференциальной торговли оказались товары, которые не представляли реального объекта существующего взаимного товарооборота.

² *Imada P.* Production and Trade Effects of ASEAN Free Trade Area // *The Developing Economies*. 1993. № 1. March. P. 5–6.

³ *ASEAN Vision: 2020*. Singapore: ASEAN Secretariat, 1997.

⁴ *Lee T.* The ASEAN Free Trade Area: the Search for a Common Prosperity // *Asia-Pacific Economic Literature*. 1994. № 1. P. 2.

тов качества¹; ликвидацию количественных ограничений во взаимной торговле промышленными товарами; введение общего эффективного преференциального тарифа.

Для реализации поставленных задач был разработан специфический способ торговой либерализации в форме принятия Общего эффективного преференциального тарифа (Common Effective Preferential Tariff — СЕРТ).

Следующим этапом развития АСЕАН стало подписание в 1994 г. Рамочного соглашения по услугам — ASEAN Framework Agreement on services — АFAS. В качестве главных целей данного соглашения были определены максимальная ликвидация барьеров в сфере торговли услугами и формирование зоны свободной торговли услугами. Первоначально это положение должно было охватывать «первый пакет» сфер, к которым относились строительство, предпринимательские услуги, морской и воздушный транспорт, финансы, телекоммуникации и туризм. Намечено достижение к 2020 г. полной либерализации сферы услуг. Стоит отметить, что данное Рамочное решение подвергается периодической модернизации с учетом вновь сложившихся условий и изменений². Так, в 2001 г. Решение было дополнено положениями о создании основных векторов сотрудничества внутри региона; предусмотрены совместное создание производства и объектов инфраструктуры, обмен информацией, взаимное признание лицензий и сертификатов, взаимное признание дипломов и научных степеней. Стоит отметить, что были приняты идеи о разработке системы связи и транспорта; о гармонизации правовых норм, регулирующих отношения в сфере автомобильного транспорта; создании единых форм защиты прав интеллектуальной собственности.

Дальнейшее развитие АСЕАН характеризовалось укреплением сферы совместного производства товаров и принятием в 1997 г. Схемы промышленного сотрудничества АСЕАН — ASEAN Industrial Cooperation Scheme — АIСО.

К 1998 г. было подписано Рамочное соглашение о взаимном признании стандартов производства отдельных видов товаров.

Основные цели и задачи, сформулированные и закреплённые в первых документах, остаются актуальными и по настоящее время. Идеи содействия стабильному экономическому развитию, повышению уровня интеграционных процессов в экономической сфере, развитие зоны свободной торговли и инвестиционной зоны, повышение уровня субрегионального развития определили принятие в этом же году Ханойского плана действий³ (был рассчитан на 6 лет).

¹ The ASEAN Free Trade Area. ASEAN Secretariat, 2003. P. 2.

² UNCTAD Handbook of Statistics. Geneva, 2002. P. 52.

³ Hanoi Plan of Action. Singapore: ASEAN Secretariat, 1999.

Очевидно, что взаимное экономическое сотрудничество между странами — участницами АСЕАН обуславливает необходимость выполнения принятых обязательств¹. Так, 7 октября 1998 г. было подписано Соглашение о формировании Инвестиционной зоны АСЕАН (ASEAN Investment Area — AIA).

Как гласит ст. 3 Соглашения, основными целями выступают: повышение уровня конкурентоспособности экономик стран-участниц; обеспечение создания конкурентоспособной инвестиционной зоны с прозрачным режимом для роста инвестиций; снижение и ликвидация инвестиционных барьеров, представляющих трудности в реализации инвестиционных потоков в АСЕАН². Соглашением также предусматривается режим наибольшего благоприятствования капиталовложениям государств-участниц и инвесторам.

Стоит отметить, что АСЕАН, будучи международной интеграционной организацией, поддерживает отношения со странами, не являющимися ее участницами, в форме «АСЕАН+3», «АСЕАН+6» и т. п.

Дальнейшее развитие данной интеграции идет по пути расширения сфер взаимного сотрудничества и начинает включать все новые области общественных отношений. Например, на саммите «АСЕАН+3» с участием Китая, Кореи и Японии в 2001 г., проходившем в брунейской столице Бандар-Сери-Бегаван, были приняты проекты сотрудничества в сферах борьбы с терроризмом в мире, развития интеграционных процессов в АСЕАН, направленных на снижение уровня развития стран-участниц, а также развития коммуникационных и информационных технологий.

В последующие годы был принят документ, имеющий своей целью развитие АСЕАН в духе Европейского союза — «декларация о сообществе членов АСЕАН» 2003 г.

Дальнейшее следование по пути углубления интеграционных процессов в регионе до 2020 г. было подтверждено принятием второй декларации в 2003 г. — «Балийское согласие-2».

Важным этапом развития для АСЕАН явился 2007 год, когда были приняты «Устав АСЕАН» и «Декларация о плане создания Сообщества АСЕАН», а также «План создания Экономического сообщества АСЕАН к 2015 году».

На сегодняшний день можно говорить о том, что деятельность стран-участников АСЕАН направлена на преодоление различий между участниками в целях большей эффективной интеграции.

Стоит отметить, что взаимовыгодное построение и расширение отношений со странами — участницами АСЕАН представляют стра-

¹ ASEAN Integration and its Effects NOVEMBER 28, 2008 Carnegie Beijing sponsored and co-hosted a policy debate with the Institute of Asia-Pacific Studies, Chinese Academy of Social Sciences (CASS) and the Center for Regional Security Studies (CRSS) // www.CRSS.cn.

² Agreement on ASEAN Investment Area. ASEAN Secretariat, 1998. P. 2–3.

тегический интерес для Российской Федерации. Так, государства, образующие Ассоциацию, являются неотъемлемыми партнерами в сфере построения внешнеэкономической деятельности РФ. Участие Российской Федерации в форуме «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» 2000 года подтвердило высокую значимость данного направления внешней политики РФ. В декабре 2005 г. состоялось подписание Соглашения о сотрудничестве в области экономики и развития. Данное Соглашение закрепляет стремление АСЕАН и РФ «развивать сотрудничество на принципах равноправия, взаимного уважения, выгоды, взаимопонимания, доброй воли, поддержки и дружественного содействия, с учетом потенциальных возможностей сторон и их желания достичь практических результатов».

Следом была принята «Совместная декларация о развитом и всеобъемлющем партнерстве».

Кроме прочего, были заключены различные правовые международные соглашения и меморандумы между РФ и странами — участниками АСЕАН во многих сферах: культурной, военно-технической, промышленной, финансовой, в сфере ликвидации последствий стихийных бедствий, регулировании миграционных процессов, в сфере межрегиональных связей, энергетики.

Важнейшим шагом взаимодействия Российской Федерации и Ассоциации стран Юго-Восточной Азии стало проведение саммита в 2016 г. в Сочи с 19 по 20 мая. Ранее глава МИД РФ Сергей Лавров сообщил, что саммит будет посвящен 20-летию отношений с Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии. Также он сообщал, что в повестку предстоящего саммита войдут вопросы о начале вместе с партнерами по Евразийскому экономическому союзу консультаций с членами ШОС и АСЕАН по вопросу формирования возможного экономического партнерства.

Основной повесткой саммита стали вопросы относительно сфер как возобновляемой энергетики, так и традиционной, продовольственной безопасности и вопросы чрезвычайного реагирования.

Дальнейшее развитие в обозначенном векторе получило свое отражение в 2007 г. (прошло 40 лет с момента создания Ассоциации). Было заявлено о стремлении дальнейшего экономического развития¹ с соседними, не входящими в состав регионами, такими как Китай, Южная Корея, Япония, Австралия, Новая Зеландия и Индия².

После состоявшегося подписания Устава также была принята «Себуанская декларация о восточноазиатской энергетической безопасности». К ее основным целям относятся совместные действия,

¹ ASEAN confident of concluding FTAs with partners by 2013.

² ASEAN to complete free trade agreements by 2013.

направленные на установление энергетической безопасности за счет использования альтернативных источников энергии традиционным видам топлива¹.

Спустя два года Ассоциация продолжает выстраивать партнерские отношения с Австралией² путем заключения в 27 февраля 2009 г.³ Соглашения о свободной торговле. Данное соглашение основной своей целью ставит увеличение ВВП в период 2000–2020 гг.

Кроме прочего, постоянно уделяется особое внимание региональному сотрудничеству стран — участниц Ассоциации и ее ближайшего территориального окружения, представляющего первостепенных и основных торговых партнеров, — Южную Корею, Китай, Новую Зеландию, Японию, Китай и Австралию (АСЕАН+6). В подтверждение этому в 2013 г. перечисленными государствами и АСЕАН был проведен первый этап переговоров, посвященных вопросам создания «Всеобъемлющего регионального экономического партнерства»⁴.

Исходя из вышесказанного, становится очевидным, что страны — участницы АСЕАН уделяют большое внимание вопросам экономической интеграции и построению взаимовыгодных отношений не только внутри самой организации, но и за ее пределами.

Особая роль отводится действиям, направленным на создание к 2015 г. Сообщества АСЕАН.

¹ Совокупность перспективных способов получения, передачи и использования энергии, которые распространены не так широко, как традиционные, однако представляют интерес из-за выгоды их использования при, как правило, низком риске причинения вреда окружающей среде: ветроэнергетика.

В последнее время многие страны расширяют использование ветроэнергетических установок (ВЭУ). Больше всего их используют в странах Западной Европы (Дания, ФРГ, Великобритания, Нидерланды), в США, Индии, Китае. Дания получает 25% энергии из ветра.

- Автономные ветрогенераторы.
- Ветрогенераторы, работающие параллельно с сетью.

Биотопливо:

- жидкое: биодизель, биоэтанол;
- твердое: древесные отходы и биомасса (щепа, гранулы (топливные пеллеты) из древесины, лузги, соломы и т. п., топливные брикеты);
- газообразное: биогаз, синтез-газ.

Гелиоэнергетика:

Солнечные электростанции (СЭС) работают более чем в 80 странах.

- Солнечный коллектор, в том числе солнечный водонагреватель, используется как для нагрева воды для отопления, так и для производства электроэнергии;
- фотоэлектрические элементы.

² ASEAN, Australia and New Zealand Free Trade Agreement — NZ Ministry of Foreign Affairs and Trade. Mfat.govt.nz.

³ Asean, Australia, New Zealand Sign Free-Trade Deal (Update1), Bloomberg (27 February 2009).

⁴ ASEAN+6 trade bloc in the making // Investvine.com.

Формирование Сообщества АСЕАН рассматривается следующим ключевым этапом, направленным на расширение региональной экономической интеграции. Удачное создание и дальнейшее функционирование Экономического сообщества АСЕАН могло бы оказать существенное позитивное влияние на уровни экономического развития каждого из участников отдельно. Также способствовало бы созданию более благоприятного климата для обращения лиц, капиталов, услуг и товаров.

Кроме того, удачное создание и функционирование Экономического сообщества АСЕАН могло предоставить базу для создания последующих сообществ в различных сферах.

Стоит отметить, что странами-участницами был выполнен большой процент необходимых для создания Сообщества условий. Так, например, реализуется программа «Одна дверь АСЕАН», осуществляются положения принятых документов в различных сферах, например по вопросам миграции. Но сложившаяся в последнее время в мире в целом непростая экономическая ситуация оказала довольно сильное негативное влияние на темпы достижения поставленных перед Ассоциацией целей. Глобальный экономический кризис существенно замедлил рост экономического развития, что, в свою очередь, неизбежно отразилось на рынке финансовых услуг. Рост падения уровня инвестиций, существенное уменьшение доли экспорта и возросший уровень безработицы оказывают неизбежный тормозящий эффект на пути создания Экономического сообщества.

Итогом последних действий стран — участниц Ассоциации стало подписание в ноябре 2015 г. Программы Экономического сообщества АСЕАН 2025.

Сразу же в Преамбуле отмечаются достигнутые положительные результаты, в частности такие, как устранение тарифных барьеров и упрощение условий торговли, дальнейшее продвижение либерализации торговли товарами и услугами; создание более благоприятных условий для инвестирования; сокращение уровня разрыва в развитии между странами-участницами; содействие развитию региональных программ по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей; более тесное сотрудничество с внешними партнерами и др.

Программа 2025 признает актуальность основных направлений развития, получивших ранее закрепление в Программе 2015, и будет опираться на них при построении взаимосвязанных и взаимодополняющих действий, направленных на комплексное развитие экономической сферы, секторального сотрудничества и построения отношений с внешними партнерами.

Признается актуальным выполнение незавершенных задач, указанных в Программе 2015¹ (отдельные обязательства, которые не были

¹ Point I.1 of ASEAN ECONOMIC COMMUNITY BLUEPRINT 2025.

осуществлены такими участниками, как Камбоджа, Корейская Народно-Демократическая Республика, Мьянма и Вьетнам, также включены в Программу 2025).

В ближайшее десятилетие АСЕАН планирует обеспечить больший уровень развития и продвижения интеграционных условий для микро-, малых и средних предприятий в экономической сфере. В то же время планируется принятие современных цифровых технологий в качестве рычага для расширения торговой и инвестиционной сфер.

В качестве основных целей новой Программы 2025 (помимо исполнения нереализованных положений 2015) предусматривается создание глубоко интегрированной и сплоченной экономики АСЕАН, которая будет направлена на поддержание устойчивого высокого экономического роста и способна противостоять глобальным экономическим негативным потрясениям¹, в том числе за счет увеличения доходов на единицу населения.

Уделяется внимание аспектам функционирования АСЕАН, направленным на обеспечение устойчивого роста производительности за счет использования инновационных технологий, и усилению региональных научно-исследовательских взаимоотношений в сферах коммерческого применения. Именно такое сотрудничество позволит увеличить конкурентоспособность АСЕАН на международной арене как отдельного субъекта.

Стоит отметить, что уделяется внимание вопросам уровня участия частного сектора, общественных организаций и других субъектов АСЕАН в продвижении принципов эффективного управления и прозрачности.

Ставится целью содействие эффективного использования и применения Протокола АСЕАН по урегулированию споров.

Разумеется, отдельное внимание уделяется вопросам усиления значимости роли и позиций АСЕАН в мировой экономике.

В рассматриваемой Программе 2025 получили закрепление основные элементы и специфики Экономического сообщества АСЕАН. Приоритетное значение уделяется содействию непрерывному движению товаров, услуг, инвестиций, капитала и квалифицированной рабочей силы в рамках АСЕАН в целях расширения торговых и производственных сетей Ассоциации, а также создания более единого рынка для своих фирм и потребителей.

¹ Point 6. VI of ASEAN ECONOMIC COMMUNITY BLUEPRINT 2025: создание более динамичной и устойчивой внутренней системы АСЕАН, способной отвечать на современные запросы и противостоять новым вызовам через надежные национальные и региональные механизмы, которые смогут разрешить проблемы продовольственной и энергетической безопасности, природные бедствия, экономические потрясения и другие возникающие вопросы, связанные как с торговлей, так и с другими глобальными вопросами.

Ключевые элементы высокоинтегрированной и сплоченной экономики АСЕАН должны включать в себя:

- торговлю товарами;
- свободу предоставления услуг;
- благоприятную инвестиционную сферу;
- интеграцию финансовых ресурсов, расширение доступа к финансовым ресурсам и финансовую стабильность;
- содействие передвижению квалифицированной рабочей силы и коммерческих организаций;
- расширение участия в глобальной цепи расчета стоимости¹.

Отдельное внимание уделяется аспектам, обеспечивающим развитие АСЕАН конкурентоспособным субъектом международных отношений, развивающимся с учетом использования последних инновационных и передовых технологий. Целями данного положения являются создание и развитие различных условий, которые могут благоприятным образом способствовать повышению конкурентоспособности² и производительности внутри региона. Основой для реализации данной цели видятся реализации эффективной политики в сфере конкуренции, укрепление и защита новых технологий и достижений, а также усиление роли участия АСЕАН в глобальной цепи расчета стоимости. Все перечисленное выше должно осуществляться с учетом существующей практики применения нормативно-правовой базы и согласованных действий на региональном уровне.

Уделяется внимание вопросам правового регулирования защиты прав потребителей Ассоциации, так как признается, что обеспечение действенных мер, направленных на защиту прав потребителей, является неотъемлемой частью современной и эффективной рыночной экономики. Потребитель вправе пользоваться доступом к необходимой и достоверной информации о формах и способах защиты своих прав.

Увеличение уровня трансграничной торговли, в том числе с использованием современных форм электронной торговли и других инновационных средств осуществления обмена товарами, неизбежно требует создания современных способов защиты интересов и прав потребителей. В свою очередь, это возможно обеспечить только посредством хорошо функционирующих как национальных, так и региональной системы защиты прав потребителей³.

¹ Более детально данное положение получило закрепление в п. А.6 of ASEAN ECONOMIC COMMUNITY BLUEPRINT 2025.

² Детально вопросы регулирования инновационной деятельности, внутренней конкуренции и проведения эффективной политики в данных сферах рассматриваются в п. В. of ASEAN ECONOMIC COMMUNITY BLUEPRINT 2025.

³ В.2 Consumer Protection of ASEAN ECONOMIC COMMUNITY BLUEPRINT 2025.

Уровень современного развития общества в целом создал необходимость более детального закрепления вопросов, направленных на регулирование вопросов увеличения роста инновационных технологий, научных исследований и современных разработок. Это, в свою очередь, определило необходимость правового закрепления и регламентации основ сотрудничества в области прав интеллектуальной собственности, что, соответственно, получило свое закрепление в пп. В.3 и В.4 Программы 2025.

Безусловно, одним из аспектов функционирования успешной ассоциации (или сообщества) является налаженное и закрепленное сотрудничество в области налогообложения. Налоговое сотрудничество служит одним из ключевых элементов поддержки, обеспечивающей региональную конкурентоспособность среди стран — участниц АСЕАН путем правового регулирования снижения или отмены финансовых барьеров. Предусматривается реализация совместных действий, направленных на: совершенствование двусторонних соглашений по вопросам двойного налогообложения и максимальное содействие использованию международных стандартов, направленных на улучшение осуществления обмена информацией; возможность использования идентификационного номера глобальных (международных) налогоплательщиков; возможность сотрудничества по вопросам обмена информацией между государствами — членами АСЕАН относительно подакцизной продукции. Отмечается повышение значимости глобальной электронной коммерции (e-Commerce)¹ как элемента мировой экономики и степени участия и заинтересованности АСЕАН.

Определенный приоритет отдается тому, что все действия, предусмотренные рассматриваемым новым документом, должны осуществляться посредством так называемого «хорошего управления». Признается необходимость дальнейшего вовлечения различных заинтересованных в скорейшем построении Экономического сообщества АСЕАН субъектов, а именно взаимодействие с частным сектором и повышение уровня прозрачности деятельности правительственных организаций в различных отраслях промышленности.

Помимо прочего, одной из основных является задача повышения уровня взаимодействия и секторального сотрудничества. Ключевые аспекты заключаются в расширении экономических связей с участием различных секторов, в частности транспорта, телекоммуникаций и энергетики.

¹ E-Commerce is «the sale or purchase of goods or services, conducted over computer networks by methods specifically designed for the purpose of receiving or placing of orders. The goods and services are ordered by those method, but the payment and ultimate delivery of the goods or services do not have to be conducted online» (OECD (2011), OECD Guide to Measuring the Information Society 2011, OECD Publishing.

Отдельные главы Программы 2025 посвящены достижению прогресса и взаимодействия в сферах сельскохозяйственной политики, туризма и здравоохранения. Общими ставятся цели углубления интеграционных связей за счет определения общих векторов развития и установления общих стандартов.

Несмотря на то что сквозь весь текст рассматриваемого документа и вне зависимости от конкретной сферы регулирования мы видим общую цель — как уменьшение уровня различия в развитии между странами-участницами, данное важное положение получило отдельное закрепление, что позволяет судить о ее первостепенном значении¹.

Отмечается, что этому может способствовать непосредственное участие региональных интеграционных субъектов, таких как гражданское общество, а именно путем доведения конкретных необходимых инициатив до конкретных правительств и широкой публики, обеспечивая таким образом подобие «обратной связи».

Определенно, что при создании рассматриваемой новой Программы 2025 авторы неоднократно делают акцент на усилении роли АСЕАН как одного из значимых субъектов мировых интеграционных отношений. Неоднократно в различной интерпретации говорится о дальнейшем углублении АСЕАН в мировую экономику.

Четко определены такие меры стратегического развития, как дальнейшая разработка общих позиций и подходов к построению и дальнейшему осуществлению экономических отношений как на региональном уровне, так и на международном.

Признается дальнейшая необходимость в модернизации соглашений о свободной торговле с учетом современных условий и потребностей, а также постоянное взаимодействие с глобальными и региональными организациями.

Главным органом, ответственным за реализацию и соблюдение стратегических задач Программы 2025, является Экономический совет Сообщества АСЕАН. Так, в осуществление закрепленных целей Совет должен предпринимать все необходимые меры и осуществлять надзор за их соблюдением. Предусматривается возможность по инициативе Совета, в случае необходимости, создания специальных целевых групп и комитетов, деятельность которых будет направлена на более точное претворение закрепленных задач. Еще одним структурным и вспомогательным элементом служит Секретариат АСЕАН, основной, но не единственной задачей которого является своевременное доведение всей необходимой информации до всех заинтересованных сторон, а также

¹ D.4 of ASEAN ECONOMIC COMMUNITY BLUEPRINT 2025 посвящен отдельным регионам с наиболее ярко выраженным различием в уровне и темпах социального и экономического развития.

проведение различного рода исследований, направленных на обеспечение стратегических целей и задач Программы 2025.

Огромную роль в организационном механизме играют и остальные внутренние подразделения. К их числу можно отнести Всемирный банк, Азиатский банк развития, Макроэкономический исследовательский центр, Научно-исследовательский экономический институт стран — участниц АСЕАН и стран Восточной Азии и др.

Проведенный правовой анализ Программы 2025 позволяет говорить о том, что основная часть закрепленных стратегических целей и задач полностью повторяет положения предыдущей Программы 2015. Данный очевидный факт позволяет судить о невозможности их более ранней реализации.

§ 2. Организационный механизм

Устав Ассоциации в своем тексте закрепляет основные принципы и цели АСЕАН. Также закреплены порядок и процедуры принятия решений (принцип согласованного принятия решений¹), его институциональная структура и порядок разрешения споров.

Раздел IV Устава² посвящен организационному механизму АСЕАН.

Высшим руководящим органом АСЕАН является саммит глав государств или правительств государств-членов. В соответствии со ст. 7 Устава саммит АСЕАН:

- является высшим органом по формированию политики АСЕАН;
- полномочен проводить обсуждения и определять основные направления политики, а также принимать решения по важнейшим вопросам, относящимся к реализации целей АСЕАН и представляющим интерес для государств-участников по всем вопросам, переданным ему Координационным советом АСЕАН, Советами Сообщества АСЕАН или отраслевыми министерскими органами АСЕАН;
- полномочен давать инструкции соответствующим министрам каждого Совета, участвующим в проведении внеочередных межправительственных заседаний, рассматривать важные вопросы относительно АСЕАН, в которых затрагиваются компетенции Советов Сообщества. Правила проведения таких встреч должны быть одобрены Координационным советом АСЕАН;
- рассматривать чрезвычайные ситуации и предпринимать соответствующие действия;
- принимать решения по вопросам, указанным в разделах VII и VIII;

¹ Ст. 10 Устава АСЕАН.

² Стоит отметить, что некоторыми учеными устав именуется Хартией АСЕАН.

- разрешать установление и роспуск отраслевых министерских органов и других институтов АСЕАН;
- назначать Генерального секретаря АСЕАН в ранге и статусе министра, который будет выступать от имени и по поручению глав государств или правительств по рекомендации Собрания министров иностранных дел АСЕАН.

Следующим органом Ассоциации является Координационный совет АСЕАН, представляемый в ранге министров иностранных дел стран-участниц. В соответствии со ст. 8 Устава Координационный совет полномочен:

- подготавливать встречи саммита АСЕАН;
- координировать применение соглашений и решений саммита АСЕАН;
- координировать действия Советов сообщества АСЕАН для усиления последовательности политики, эффективности и сотрудничества между ними;
- координировать отчеты Советов Сообщества АСЕАН перед саммитом АСЕАН;
- рассматривать годовой отчет Генерального секретаря о работе АСЕАН;
- рассматривать отчет Генерального секретаря об обязанностях и деятельности Секретариата АСЕАН и других соответствующих органов;
- одобрять назначение и снятие с должности заместителя Генерального секретаря по предложению Генерального секретаря;
- выполнять другие задачи, предусмотренные настоящей Хартией, или другие подобные функции, которые может предусмотреть саммит АСЕАН.

Определенные Уставом функции и полномочия возложены на Советы Сообщества АСЕАН¹:

- Советы Сообщества АСЕАН должны состоять из Совета Сообщества АСЕАН по вопросам политики и безопасности, Экономического совета Сообщества АСЕАН и Социально-культурного совета Сообщества АСЕАН;
- каждый Совет Сообщества АСЕАН должен иметь в сфере своей компетенции соответствующие отраслевые министерские органы АСЕАН;
- каждое государство-член должно назначать своих национальных представителей на каждое собрание Совета Сообщества АСЕАН.

Для реализации целей в каждом из трех основных направлений Сообщества АСЕАН каждый Совет Сообщества АСЕАН должен:

¹ Ст. 9 Устава АСЕАН.

- обеспечивать выполнение соответствующих решений саммита АСЕАН;
- координировать работу различных секторов в пределах своей компетенции, а также по вопросам, по которым компетенции Советов Сообщества пересекаются;
- подавать отчеты и рекомендации на рассмотрение саммита АСЕАН по вопросам в пределах своей компетенции.

Каждый Совет Сообщества АСЕАН должен проводить собрания не реже, чем два раза в год, во главе с соответствующим министром государства-члена, которое председательствует в АСЕАН. Каждый Совет Сообщества АСЕАН должен опираться на соответствующие руководящие должностные лица.

Статья 11 Устава предусматривает порядок работы и функции Генерального секретаря АСЕАН и Секретариата АСЕАН:

Генеральный Секретарь АСЕАН должен назначаться саммитом АСЕАН на невозобновляемый срок полномочий — пять лет, избираться из граждан государств — членов АСЕАН на основе алфавитной ротации, с учетом честности, способностей, профессионального опыта и равенства полов. Генеральный Секретарь АСЕАН должен:

- выполнять обязательства и обязанности этой высокой должности в соответствии с положениями настоящей Хартии и соответствующих документов, протоколов и установившейся практикой АСЕАН;
- содействовать и осуществлять надзор за процессом выполнения соглашений и решений АСЕАН, а также подавать годовой отчет о работе АСЕАН и саммита АСЕАН;
- принимать участие в собраниях саммита АСЕАН, Советов Сообщества АСЕАН, Координационного совета АСЕАН, отраслевых министерских органов АСЕАН и других соответствующих встреч АСЕАН;
- представлять взгляды АСЕАН и участвовать во встречах с внешними сторонами в соответствии с основными утвержденными принципами политики и полномочиями, предоставленными Генеральному секретарю;
- рекомендовать назначение и снятие с должности заместителя Генерального секретаря для одобрения Координационным советом.

Генеральный Секретарь АСЕАН должен также быть Главным должностным лицом АСЕАН.

Генеральному секретарю АСЕАН должны помогать четыре заместителя Генерального секретаря в ранге и статусе заместителя министра. Заместители Генерального секретаря в выполнении своих функций подотчетны Генеральному секретарю.

Четыре заместителя Генерального секретаря должны быть иной национальности, чем Генеральный секретарь, и быть выходцами из четырех разных государств-членов.

Четыре заместителя Генерального секретаря должны состоять из:

- двух заместителей Генерального секретаря, которые назначаются на невозобновляемый срок полномочий — три года, избираются из граждан государств — членов АСЕАН на основе алфавитной ротации, с учетом честности, квалификации, компетенции, опыта и равенства полов;
- двух заместителей Генерального секретаря, которые назначаются на срок полномочий три года, который может быть продлен еще на три года. Эти два заместителя Генерального секретаря открыто принимаются на службу на основе профессиональных заслуг.

Генеральный секретариат АСЕАН должен состоять из Генерального секретаря АСЕАН и штатных сотрудников, в которых есть необходимость. Генеральный секретарь АСЕАН и штатные сотрудники должны:

- поддерживать высочайшие стандарты честности, эффективности и компетентности в выполнении своих обязанностей;
- не искать и не получать инструкций от любого правительства или внешней стороны извне АСЕАН;
- воздерживаться от любых действий, которые могут отразиться на их положении как должностных лиц АСЕАН, ответственных только перед АСЕАН.

Каждое государство — член АСЕАН берет на себя обязательство уважать характер обязанностей Генерального секретаря и штатных сотрудников исключительно в пределах АСЕАН, а также не искать возможности влиять на них для невыполнения ими своих обязанностей.

Также предусмотрено функционирование Комитета постоянных представителей при АСЕАН.

Каждое государство — член АСЕАН должно назначить постоянного представителя при АСЕАН в ранге посла в Джакарте.

Постоянные представители вместе составляют Комитет постоянных представителей, который должен:

- поддерживать работу Советов Сообщества АСЕАН и отраслевых министерских органов АСЕАН;
- координировать Национальные секретариаты АСЕАН и другие отраслевые министерские органы АСЕАН;
- поддерживать взаимодействие с Генеральным секретарем АСЕАН и Секретариатом АСЕАН по вопросам относительно своей работы;
- способствовать сотрудничеству АСЕАН с внешними партнерами;
- выполнять подобные другие функции, которые могут быть определены Координационным советом АСЕАН.

Статья 13 Устава предусматривает функционирование Национальных секретариатов. Так, каждое государство — участник АСЕАН должно установить Национальный секретариат АСЕАН, полномочиями которого являются:

- служить национальным координационным центром;
- быть базой хранения информации по всем вопросам АСЕАН на национальном уровне;
- координировать выполнение решений АСЕАН на национальном уровне;
- координировать и поддерживать национальные приготовления к проведению собрания АСЕАН;
- поддерживать идентичность АСЕАН и осведомленность на национальном уровне;
- способствовать созданию сообщества АСЕАН.

Кроме того, ст. 32 Устава АСЕАН отводит значительную роль в организационном механизме Председателю АСЕАН. В число его основных функций входит председательствование в АСЕАН, которое должно устанавливаться путем ежегодной ротации, основанной на алфавитном порядке названий государств-участников на английском языке. В календарный год АСЕАН должна иметь единое председательство, через которое председательствующее государство-член должно возглавлять:

- саммит АСЕАН и связанные саммиты;
- Координационный совет АСЕАН;
- три Совета Сообщества АСЕАН;
- по необходимости связанные отраслевые министерские органы АСЕАН и должностные лица;
- Комитет постоянных представителей.

Далее отдельно закрепляются положения относительно роли Председателя в деятельности АСЕАН. Так, государство-участник, занимающее пост Председателя, должно:

- активно поддерживать и укреплять интересы и благосостояние АСЕАН, включая усилия в создании Сообщества АСЕАН через политическую инициативу, координацию, консенсус и сотрудничество;
- обеспечивать центральность АСЕАН;
- обеспечивать эффективное и своевременное реагирование на срочные вопросы или кризисные ситуации, влияющие на АСЕАН, включая обеспечение добрых услуг и других подобных мер для немедленного реагирования на указанные ситуации;
- представлять АСЕАН в усилении и поддержании близких отношений с внешними партнерами;
- выполнять другие подобные задачи и функции, которые могут быть предусмотрены.

§ 3. Источники

Основополагающим документом, посредством которого была учреждена ассоциация, является Декларация о создании АСЕАН (Association of South East Asian Nations — ASEAN) (Бангкокская декларация) 1967 г.

В тексте данного документа получили закрепление основные цели и задачи АСЕАН.

Дальнейшее развитие Ассоциации осуществляется в соответствии с различными документами, направленными на создание и реализацию дополнительных международно-правовых механизмов либерализации движения капиталов в регионе Юго-Восточной Азии, развитие зоны свободной торговли и создание зон инвестиций АСЕАН (как взаимных, так и иностранных), содействие внутрирегиональной торговле; реализуется на основе следующих документов:

- Декларация АСЕАН о создании в ЮВА зоны мира, свободы и нейтралитета (ЗОПФАН) 1971 г. (Куала-Лумпурская декларация);
- Договор о дружбе и сотрудничестве (Treaty on amity and Cooperation, ТАС) 1975 г.;
- Программа промышленного сотрудничества АСЕАН ШСО — ASEAN Industry Cooperation Scheme) 1976 г.;
- Соглашение по льготной торговле (Preferential Trade Agreement — РТА) 1977 г.;
- Соглашение о создании зоны свободной торговли АСЕАН (АФТА) 1992 г.;
- Рамочное соглашение о создании зоны инвестиций в АСЕАН (ASEAN Investment Area) (АИА) 1998 г.;
- Декларация о совместных действиях по противодействию терроризму, принята в Брунее в ноябре 2001 г.

В 2007 г. в Сингапуре был принят Устав АСЕАН.

В тексте Устава четко определены направления и сферы развития организации, а также механизмы их осуществления и соответствующие гарантии. Определен внутренний организационный (институциональный) механизм. Отмечается стремление построения сообщества внутри организации за счет совместных усилий всех участников.

Отдельно стоит выделить принятие двух программ Соглашений об Экономическом сообществе на разные исторические этапы:

- Программа Соглашения об Экономическом сообществе АСЕАН 2015 г.;
- Программа Соглашения об Экономическом сообществе АСЕАН 2025 г.

Как видно из текста обеих программ, участники АСЕАН постоянно подтверждают значение и особую важность развития различных сфер взаимодействия. Можно заметить, что не претворенные в жизнь по-

ложения Программы 2015 г. получили свое дальнейшее закрепление в Программе 2025 г.

Подчеркивая особое значение построения взаимоотношений между Российской Федерацией, стоит выделить отдельно блок нормативных документов.

Так, взаимоотношения между Российской Федерацией и АСЕАН регулируются следующими документами:

- Совместная декларация о партнерстве в деле мира и безопасности, а также процветания и развития в АТР (19 июня 2003 г., Пномпень, Камбоджа);
- Совместная декларация Россия — АСЕАН о сотрудничестве в борьбе с международным терроризмом (2 июля 2004 г., Джакарта, Индонезия);
- Соглашение о сотрудничестве России и АСЕАН в области экономики и развития (10 декабря 2005 г., Куала-Лумпур; вступило в силу 11 августа 2006 г.);
- Комплексная программа действий по развитию сотрудничества России и АСЕАН на 2005–2015 гг. (13 декабря 2005 г., Куала-Лумпур);
- Совместная декларация лидеров России и АСЕАН о развитом и всеобъемлющем партнерстве (13 декабря 2005 г., Куала-Лумпур, Малайзия);
- Соглашение Россия — АСЕАН о сотрудничестве в области культуры (30 октября 2010 г., Ханой, Вьетнам);
- Совместное заявление по итогам второго саммита Россия — АСЕАН (30 октября 2010 г., Ханой, Вьетнам);
- Совместное заявление министров иностранных дел России и АСЕАН по случаю 15-летия диалогового партнерства Россия — АСЕАН (22 июля 2011 г., о. Бали, Индонезия).

Помимо вышеизложенного, существуют и специальные механизмы партнерства:

- Совместный комитет сотрудничества Россия — АСЕАН (СКС);
- Совместный планово-распорядительный комитет Россия — АСЕАН (СПРК);
- Финансовый фонд диалогового партнерства Россия — АСЕАН (ФФДП);
- Совместная рабочая группа Россия — АСЕАН по борьбе с терроризмом и транснациональной преступностью (СРГ).

§ 4. Содержание

За период своего существования в рамках Ассоциации государств Юго-Восточной Азии было принято большое количество различных документов. Рассмотренные в предыдущих главах разнообразны акты,

программы и др. являются лишь составной частью. На сегодняшний день нормативную базу АСЕАН составляет перечень из более чем 80 соглашений, меморандумов, положений и других видов актов. Стоит отметить, что далеко не все из них вступили в силу¹.

С точки зрения содержания правовое регулирование АСЕАН осуществляется в трех основных сферах, которые соответствуют предмету и целям трех формируемых в ее рамках интеграционных сообществ:

- 1) правовое регулирование в общественно-политической сфере;
- 2) правовое регулирование в экономической сфере;
- 3) правовое регулирование в социально-культурной сфере.

4.1. Правовое регулирование в общественно-политической сфере

Первым и основным документом, предусматривающим дальнейшее развитие как всей Ассоциации, так и рассматриваемой сферы, является Бангкокская декларация 1967 г., более детально рассмотренная в первых главах.

Предусматривалось создание Фонда², основная задача функционирования которого заключается в обеспечении встреч и заседаний АСЕАН, обмене мнений и взаимном обучении. В дальнейшем в развитие данного положения были приняты Протокол 1982 г.³ и новое Соглашение в 1994 г.⁴ Впоследствии в 2005 г. был создан Фонд развития АСЕАН⁵. Основное внимание уделяется сокращению экономического развития стран-участниц и совместного достижения выполнения поставленных ранее задач.

Стремление содействовать укреплению мира, дружбы и взаимного сотрудничества по вопросам, затрагивающим интересы Юго-Восточной Азии (в соответствии с принципами Организации Объединенных Наций), отразилось по средствам принятия Договора о дружбе и сотрудничестве в Юго-Восточной Азии⁶. Основная идея рассматриваемого документа заключается в «эффективном совместном сотрудничестве» во всех сферах общественных отношений. Признаются уважение независимости, суверенитета, равенства, территориальной целостности и национальной идентичности всех наций; право каждого государства осуществлять свое национальное существование без внешнего

¹ <http://agreement.asean.org/home/index.html>.

² Agreement for the Establishment of a Fund for ASEAN. Cameron Highlands, Malaysia, 7 December 1969.

³ Protocol Amending the Agreement of the Establishment of a Fund for ASEAN, Bangkok, 22 October 1982.

⁴ Agreement for the Establishment of a Fund for ASEAN, Bangkok, 23 July 1994.

⁵ Agreement for the Establishment of an ASEAN Development Fund, Vientiane, 26 July 2005.

⁶ Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, Bali, 24 February 1976.

вмешательства, принуждения и т. п.; невмешательство во внутренние дела друг друга и урегулирование разногласий и споров мирным путем. Договаривающиеся стороны стремятся развивать и укреплять традиционные культурные и исторические узы дружбы, добрососедства и сотрудничества между их народами на многосторонней основе. В целях достижения социальной справедливости и повышения уровня жизни народов Договаривающиеся стороны должны действовать сплочению в сфере экономического сотрудничества и взаимопомощи. В случае возникновения споров и разногласий в рамках региональных процессов Стороны должны обращаться в специально созданный Совет в составе министров от каждой страны-участницы. В последующем, в развитие и максимальное выполнение закрепленных в Договоре целей и задач, были приняты три протокола, вносящих изменения и дополнения¹.

В облегчение и достижение более высокого уровня функционирования Ассоциации, помимо высшего органа — саммита лидеров стран-участниц, руководящего и координирующего органа — совещания министров иностранных дела и Постоянного комитета в составе председательствующей страны, в 1976 г. был принято Соглашение об учреждении Секретариата АСЕАН². В соответствии с Соглашением именно на Секретариат возложено текущее руководство делами Ассоциации. Возглавляет данный орган Генеральный секретарь, а также в составе находится порядка трех десятков отраслевых комитетов и более сотни различных рабочих групп. Кроме того, специальным Соглашением между Правительством Республики Индонезия и АСЕАН³ предусмотрен специальный перечень привилегий и иммунитета Секретариата АСЕАН. Суть данного соглашения заключается в полной неприкосновенности как здания Секретариата, официальной переписки и корреспонденции, так и работающих чиновников. Соответствующие индонезийские органы вправе принимать любые меры, которые будут необходимы для обеспечения данного. О значительной роли Секретариата и самого Генерального секретаря позволяют говорить принятые специальные положения, которые более детально описываются и регламентируются в отдельных документах, таких как Соглашение об использовании и обслуживании помещений Секретариата АСЕАН⁴ и Соглашение между

¹ Protocol Amending the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, Manila, Philippines, 15 December 1987; Second Protocol Amending the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, Manila, 25 July 1998; Third Protocol Amending the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, Hanoi, 23 July 2010.

² Agreement on the Establishment of the ASEAN Secretariat, Bali, 24 February 1976.

³ Agreement between the Government of the Republic of Indonesia and ASEAN Relating to Privileges and Immunities of the ASEAN Secretariat, Jakarta, 20 January 1979.

⁴ Agreement on the Use and Maintenance of the Premises of the ASEAN Secretariat, Jakarta, 25 November 1981.

Секретариатом АСЕАН и Правительством Республики Индонезия об использовании и обслуживании помещений резиденции Генерального секретаря АСЕАН¹.

Важным достижением сторон АСЕАН стало принятие Договора о зоне, свободной от ядерного оружия, в Юго-Восточной Азии². Достигнуто общее согласие по принятию конкретных мер, направленных на всеобщее и полное ядерное разоружение и укрепление международного мира и безопасности в регионе. Текст Договора признает возможным и действенным методом возможность заключения каким-либо государством/группой государств региональных договоров с целью обеспечения полного отсутствия ядерного оружия в соответствующих территориях (в том числе производство, приобретение, реализация, испытания, транспортировка и т. п.). При этом стороны АСЕАН признают право каждого государства-члена на использование ядерной энергии в мирных целях, но при строгом соблюдении соответствующих руководящих принципов и стандартов, рекомендованных Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ).

Были достигнуты значительные результаты в сфере борьбы с терроризмом. Страны-участницы приняли совместную Конвенцию АСЕАН по борьбе с терроризмом³. Ссылаясь на Устав ООН и соответствующие международные конвенции, резолюции и протоколы, касающиеся борьбы с международным терроризмом, стороны АСЕАН подтверждают свою приверженность защите прав человека, справедливого обращения, верховенства права и основных свобод, ссылаясь на Декларацию АСЕАН о совместных действиях по борьбе с терроризмом и Конвенцию АСЕАН о взаимной выдаче преступников. Приветствуется участие государств-членов как самостоятельно, так и группой государств в различных международных конвенциях и протоколах, направленных на борьбу с террористической деятельностью.

Основная цель рассматриваемой Конвенции заключается в осуществлении регионального сотрудничества стран-участниц, направленного на предотвращение и пресечение терроризма во всех его проявлениях и формах.

Во исполнение основных целей, закрепленных в Конвенции, стороны осуществляют свои обязательства в соответствии с принципами суверенного равенства и территориальной целостности других государств и невмешательства во внутренние дела других сторон. Стороны Конвенции берут на себя обязательства принимать все необходимые и возможные

¹ Agreement between the ASEAN Secretariat and the Government of the Republic of Indonesia Concerning the Use and Maintenance of the Premises of the Residence of the Secretary-General of ASEAN, Jakarta, 25 March 1996.

² Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone, Bangkok, 15 December 1995.

³ ASEAN Convention on Counter Terrorism, Cebu, Philippines, 13 January 2007.

меры для предотвращения совершения террористических актов, в том числе направленные на предупреждение других участвующих сторон путем обмена информации (например, о финансировании и содействии); обеспечивать предотвращение перемещения террористов или террористических групп с помощью установления эффективного пограничного контроля; обеспечивать неотвратимость применения соответствующего наказания к лицам, принимающим участие в финансировании, планировании, подготовке или совершении террористических актов и др.

Также в целях облегчения достижения обозначенных целей Конвенция в своих отдельных положениях детально регламентирует многие важные аспекты. К ним в том числе относятся вопросы юрисдикции государств, справедливого обращения, определения статуса беженцев, оказания взаимной правовой помощи по уголовным делам, экстрадиции, понятия политических преступлений. Для облегчения достижений общих целей предусматриваются создание и функционирование специальных центральных органов и координационных структур.

Стремление поддерживать, укреплять и развивать дружеские отношения и сотрудничество в АСЕАН также отразилось в принятии рамочного решения об упрощенном визовом режиме¹. Стоит отметить, что на сегодняшний день данное решение еще не вступило в силу. Это произойдет тогда, когда документы о ратификации или одобрении всеми странами-членами будут сданы на хранение Генеральному секретарю АСЕАН, который незамедлительно информирует другие страны-члены.

Предусматривается освобождение граждан стран — участниц АСЕАН от визовых требований при наличии действительных национальных паспортов, на срок до 14 дней, при условии что основной целью поездки будет туризм или гостевой визит.

Отмечается, что страны — участницы АСЕАН сохраняют за собой право временно приостановить выполнение настоящего решения по соображениям национальной безопасности, общественного порядка и здоровья населения путем предоставления другим странам-членам незамедлительно уведомления по дипломатическим каналам. Примечательно, что страны-члены оставляют за собой право прекращения исполнения данного решения. Это может быть осуществлено путем письменного уведомления по дипломатическим каналам. Уведомление о прекращении реализации вступает в силу через 90 дней после даты получения соответствующего уведомления.

Настоящее решение не затрагивает существующих соглашений о безвизовом режиме между странами-участницами, а также прав и обязанностей стран-членов при любых других действующих соглашениях или международных конвенциях, участниками которых они являются.

¹ ASEAN Framework Agreement on Visa Exemption, Kuala Lumpur, 25 July 2006.

Одним из основных актов, регулирующих рассматриваемую сферу, является Устав Ассоциации стран Юго-Восточной Азии¹, о котором говорилось подробно в предыдущей главе.

Особого внимания заслуживает вопрос о механизме разрешения споров в АСЕАН. Так, согласно разделу 8 Устава АСЕАН, следует, что при возникновении противоречий и споров Стороны должны решать их мирным путем посредством диалога, консультаций и переговоров. В этой связи председатель или Генеральный секретарь АСЕАН может участвовать в качестве третьего лица в процессе. Если после проведения переговоров решения достигнуто не было, то раздел 8 предусматривает три основных механизма разрешения споров, но не имеющих обязательной юридической силы: консультационный механизм, рекомендательный механизм и правоприменительный механизм. Какой именно будет использоваться, определяется в каждом отдельном случае и зависит от сути разрешаемого вопроса.

На сегодняшний день ожидается вступление в силу протокола к Уставу АСЕАН по вопросам разрешения споров (это произойдет на следующий день после даты сдачи на хранение десятой ратификационной грамоты Генеральному секретарю АСЕАН). Протоколом предусматривается следующее: в случае если стороны не смогли достичь мирного разрешения спора, они имеют право использовать систему арбитражного судопроизводства. Затраты на такую процедуру покрываются сторонами в соответствии с Правилами арбитражного судопроизводства (приложение 4 к Протоколу). Если арбитражное соглашение не может быть достигнуто в течение 15–30 дней со дня получения уведомления от стороны, подавшей жалобу, то спор может быть передан в Координационный совет АСЕАН, который будет рассматривать и принимать решение. Если же и на этой стадии разрешение спора не может быть достигнуто, то Координационный совет АСЕАН может передать спор на саммит АСЕАН для получения окончательного решения.

Представляется, что значимым достижением в рассматриваемой сфере является принятие Конвенции АСЕАН против торговли людьми, включая женщин и детей². Настоящая Конвенция вступит в законную силу на тридцатый день после сдачи Генеральному секретарю на хранение шестого ратификационного документа.

Подчеркивая особую важность данного документа, был специально разработан План действий, направленный на более скорое принятие Конвенции. В соответствующих документах АСЕАН и принятой Дорожной карте для Сообщества АСЕАН относительно вопросов борьбы

¹ Charter of the Association of Southeast Asian Nations, Singapore, 20 November 2007.

² ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Kuala Lumpur, Malaysia, 21 November 2015.

с торговлей людьми признается необходимость принятия действующего нормативного документа международного характера, направленного на региональный подход к предотвращению и пресечению торговли людьми, особенно женщинами и детьми (во всех формах: сексуальной, трудовой и незаконной торговли органами).

Данный План действий, который дополняет АСЕАН против торговли людьми, включая женщин и детей, направлен на обеспечение конкретных мероприятий в рамках внутреннего законодательства государств-членов.

4.2. Правовое регулирование в экономической сфере

Наибольшее количество принятых в рамках АСЕАН документов посвящено регулированию общественных отношений в экономической сфере. Стоит заметить, что не все из них вступили в силу, так как не были ратифицированы некоторыми государствами-членами. Но все же они позволяют сделать закономерные тенденции и векторы экономического развития Ассоциации.

Так, первыми разработанными документами в экономической сфере АСЕАН считаются Соглашение о содействии поиску воздушных судов, попавших в бедствие, и спасении пострадавших в авиакатастрофе¹ и Соглашение о содействии поиску морских судов, терпящих бедствие, и спасении пострадавших². Оба соглашения содержат довольно схожие положения. Основной целью соглашений является обязательство сторон по обеспечению всех необходимых мер и оказанию помощи морскому или воздушному судну, терпящему бедствие. Но оба соглашения не действуют в полном объеме, так как не были ратифицированы всеми странами — членами АСЕАН.

Кроме того, в сфере регулирования воздушного сообщения были заключены многосторонние соглашения, направленные на полную либерализацию воздушных грузовых перевозок³, о воздушном сообщении⁴ и полной либерализации пассажирских воздушных сообщений⁵, а также Меморандум о взаимопонимании по вопросам воздушного транспорта⁶.

¹ Agreement for the Facilitation of Search for Aircrafts in Distress and Rescue of Survivors of Aircraft Accidents, Singapore, 14 April 1972.

² Agreement for the Facilitation of Search for Ships in Distress and Rescue of Survivors of Ship Accidents, Kuala Lumpur, Malaysia, 15 May 1975.

³ ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalisation of Air Freight Services, Manila, Philippines, 20 May 2009.

⁴ ASEAN Multilateral Agreement on Air Services, Manila, Philippines, 20 May 2009.

⁵ ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalisation of Passenger Air Services, Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, 12 November 2010.

⁶ Memorandum of Understanding on the Association of Southeast Asian Nations' Air Services Engagement with Dialogue Partners, Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, 12 November 2010.

Значительным достижением в сфере экономического взаимодействия стало согласование воли сторон и принятие Соглашения о преференциальной торговой зоне АСЕАН¹. В последующем данное соглашение было дополнено двумя протоколами, вносящими дополнения².

Соответствующие правительства государств — членов АСЕАН, от имени которых настоящее Соглашение было принято, далее именуемые Договаривающимися государства, согласились расширить торговые преференции друг с другом в соответствии с положениями настоящего Соглашения. Договаривающиеся государства договорились о создании преференциальных торговых соглашений между ними путем принятия соответствующих инструментов, которые могут оказаться необходимыми для расширения торгово-экономической сферы АСЕАН. Признается, что Соглашение о преференциальной торговой зоне АСЕАН должно быть реализовано в духе сотрудничества и взаимной выгоды. Так, Стороны сотрудничают на основе взаимной помощи в отношении основных сырьевых товаров, в частности продуктов питания и энергоносителей; предоставление поддержки рынка на продукцию промышленных проектов АСЕАН; расширение внутриотраслевой торговли АСЕАН и увеличения доли использования сырья, имеющихся в Договаривающихся государствах.

Для достижения обозначенных целей текст Соглашения предусматривает специфические инструменты и способы регулирования. Договаривающиеся государства соглашаются для обеспечения зоны преференциальной торговли: принять долгосрочные контракты; приобрести поддержки финансирования по льготным процентным ставкам; предпочтение в закупках отдавать государственным структурам; расширить тарифные преференции; либерализовать нетарифные меры на льготной основе и принять другие меры.

Отмечается, что нормы Соглашения должны применяться в отношении основных сырьевых товаров, особенно риса и сырой нефти; результатов промышленных проектов АСЕАН и других категорий товаров, представляющих интерес для Сторон. Устанавливается, что заключение долгосрочных контрактов осуществляется путем проведения официальных переговоров договаривающихся сторон на государственном уровне. Под долгосрочным понимается контракт, заключенный от трех до пяти лет. Однако это положение не исключает возможности заключения контрактов менее трех лет на таких же льготных условиях.

¹ Agreement on the ASEAN Preferential Trading Arrangements, Manila, Philippines, 24 February 1977.

² Protocol on Improvements on Extensions of Tariff Preferences under the ASEAN Preferential Trading Arrangements, Manila, Philippines, 15 December 1987; Protocol to Amend the Agreement on ASEAN Preferential Trading Arrangements, Bangkok, Thailand, 15 December 1995.

Сами же льготные тарифные ставки могут быть применены как импортируемым, так и экспортируемым товаром и обговариваются отдельно в каждом конкретном случае Сторонами.

Кроме того, Договаривающиеся государства вправе заключать отдельные специальные льготные торговые соглашения в отношении продукции промышленных проектов АСЕАН. Такие дополнительные соглашения должны включать положения, что торговые преференции распространяются исключительно на продукцию промышленных проектов АСЕАН в согласованные сроки и с учетом других условий, которые должны быть изложены в тексте дополнительных соглашений.

Право проведения переговоров по заключению подобных соглашений, непосредственный надзор за выполнением Соглашения возложены на Комитет по торговле и туризму АСЕАН (далее Комитет). При возникновении разногласий решения в Комитете принимаются на основе консенсуса. Контроль за выполнением функций Комитета возложен на Секретариат АСЕАН.

Соглашение также закрепляет, что ничто в настоящем Соглашении не препятствует любому из Договаривающихся государств принятию мер, которые оно сочтет необходимыми для защиты своей национальной безопасности, общественной нравственности, человека, животных и растений, жизни и здоровья, а также защиты изделий художественных, исторических и археологических ценностей.

Для повышения уровня экономического развития в рамках АСЕАН было принято Соглашение о безопасности продуктов питания¹, в последующем дополненное двумя протоколами². Подтверждая необходимость проведения согласованных и эффективных мер по обеспечению и укреплению продовольственной безопасности в регионе, Стороны принимают следующие основные положения, направленные на: укрепление производственной базы пищевой продукции стран — участниц АСЕАН; предотвращение потерь после сбора урожая продовольственного зерна; создание системы раннего предупреждения в случае недоброкачественной продукции; содействие обеспечению стабильности цен; поощрение трудоустройства, особенно в сельской местности; совершенствование механизмов устранения чрезвычайных продовольственных ситуаций; возможность заключения долгосрочных торговых соглашений и др.

Данным Соглашением устанавливается норма стратегического/резервного запаса рисовой продукции, который может быть использован в чрезвычайных ситуациях, что можно отнести к основной цели

¹ Agreement on the ASEAN Food Security Reserve, New York, 4 October 1979.

² Protocol to Amend the Agreement on the ASEAN Food Security Reserve, Bangkok, Thailand, 22 October 1982; Second Protocol to Amend the Agreement on the ASEAN Food Security, Subang Jaya, Malaysia, 23 July 1997.

рассматриваемого Соглашения. Кроме того, закрепляются механизм реализации данного соглашения, условия и специфические требования. Подчеркивается, что указанный продовольственный резерв не предназначен для покрытия национального продовольственного дефицита. Страны-члены АСЕАН должны дополнительно и своевременно принимать самостоятельные необходимые меры по пополнению продовольственных запасов.

Упомянутые ранее промышленные проекты попадают под регулирование Соглашения о промышленных объектах АСЕАН¹. В качестве целей данного соглашения выступают вопросы сотрудничества в сфере создания крупномасштабных промышленных проектов АСЕАН, а также вопросы использования имеющихся ресурсов отдельных государств-членов, задействованные в производстве питания и предоставлении рабочих мест. Во исполнение поставленных целей Договаривающиеся государства должны обеспечить функционирование по крайней мере одного промышленного проекта на своей территории. Распределение промышленных проектов среди государств подлежит отдельному согласованию. Каждый проект обеспечивается поддержкой акционеров, использующих поддержку государств. Соглашение в своем тексте уделяет значительное внимание организационному аспекту функционирования промышленных проектов. Основным руководящим органом признается Совет директоров, состоящий не более чем из одиннадцати членов граждан АСЕАН. Финансирование таких проектов осуществляется за счет использования внутренних ресурсов АСЕАН. Государства, на чьей территории располагаются подобные промышленные проекты, обязуются обеспечить наиболее благоприятные условия их функционирования, как политические, так и экономического характера.

Предусматривается создание и совместных предприятий. Полномочиями по их созданию и учреждению наделены министры экономического развития АСЕАН на основе рекомендаций Комитета по промышленности, полезным ископаемым и энергии, действующие после проведения консультаций с Комитетом по вопросам финансовой и банковской деятельности и Комитета по торговле и туризму.

В качестве основного документа, регулирующего взаимодействие в промышленной сфере, должно считаться базовое Соглашение о промышленном сотрудничестве АСЕАН². На сегодняшний день оно действует не в полном объеме и считается официально не вступившим в силу, так как не было ратифицировано всеми странами-участниками. Целями данного Соглашения являются повышение уровня экономического сотрудничества в регионе за счет широкого использования

¹ Basic Agreement on ASEAN Industrial Projects, Kuala Lumpur, 6 March 1980.

² Basic Agreement on the ASEAN Industrial Complementation, Manila, 18 June 1981.

различных отраслей сельского хозяйства стран — участниц АСЕАН, расширение торговли и улучшения экономической инфраструктуры. Предусматриваются создание и функционирование отраслевых промышленных палат, участвующих в том числе в разработке различных экономических программ и способов их реализации. Признаются взаимное признание товаров, их реализация на территории других государств-членов, иных от производителя, если они произведены в соответствии с установленными требованиями. Закрепляется право эксклюзивного производства конкретного вида товара за отдельным государством.

Во исполнение облегчения реализации экономических связей между участниками АСЕАН было принято Соглашение о взаимном признании водительских удостоверений, выданных национальными органами¹. Так, Стороны признают все национальные водительские удостоверения различных категорий, за исключением временных, предварительных и учебных. Кроме того, признается действие сертификатов технического осмотра грузовых средств и транспортных средств общественного пользования, выданных национальными органами².

Внимание стран-участниц уделяется вопросам сохранения окружающей среды. С целью поддержания основных экологических процессов и сохранения генетического разнообразия, устойчивого и безопасного использования природных ресурсов было принято Соглашение о защите окружающей среды и сохранении природных ресурсов³. Договаривающиеся стороны принимают все необходимые меры в рамках соответствующих национальных законов, чтобы обеспечить сохранение и рациональное использование природных ресурсов. Это должно быть осуществлено посредством принятия необходимых национальных правовых норм. Договаривающиеся стороны, по мере возможности, обязуются поддерживать максимальный уровень генетического разнообразия путем принятия мер, направленных на обеспечение выживания и содействие сохранению всех видов, находящихся под их юрисдикцией.

Определенные успехи были достигнуты в сфере энергетического взаимодействия. Соглашение о сотрудничестве в области энергетики АСЕАН⁴ закрепляет согласие Сторон о взаимном сотрудничестве, направленном на эффективное развитие и использование всех форм энергии (коммерческие, некоммерческие, возобновляемые или невоз-

¹ Agreement on the Recognition of Domestic Driving Licenses Issued by ASEAN Countries, Kuala Lumpur, Malaysia, 9 July 1985.

² Agreement on the Recognition of Commercial Vehicle Inspection Certificates for Goods Vehicles and Public Service Vehicles Issued by ASEAN Member Countries, Singapore, 10 September 1998.

³ ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources, Kuala Lumpur, Malaysia, 9 July 1985.

⁴ Agreement on ASEAN Energy Cooperation, Manila, Philippines, 24 June 1986.

обновляемые). Спектр сотрудничества будет охватывать планирование, разработку, подготовку кадров, обмен информацией, распределение и сохранение полученной энергии, передачу технологий, разработку механизмов энергетической безопасности для чрезвычайных ситуаций, стандартизацию энергетических объектов, методы сохранения энергии, поддержание благоприятных условий для торговли и инвестирования, проведение совместных региональных исследований, разработку совместных стратегий добычи и использования энергии и др.

Ответственными за реализацию поставленных задач назначаются Министры экономического развития АСЕАН, выступающие в качестве консультативного Комитета. В рамках своих полномочий Комитет может принимать собственные программы и устанавливать правила функционирования.

Значительное благотворное влияние на развитие и функционирование экономической сферы оказывает Соглашение о применении общих преференциальных тарифов в рамках зоны свободной торговли¹. Общие положения закрепляют обязательства все государств — членов АСЕАН участвовать в системе предоставления и применения общих преференциальных тарифов. Продукт признается национальным, если 40% от его содержания было произведено одним государством. Соглашением предлагается поэтапный график снижения тарифов, с учетом максимального количества различных условий и экономического развития государств и категории товаров. За осуществлением поставленных задач ответственность возложена на создаваемый на уровне министров Совет, включающий по одному представителю от каждого государства-члена, и Секретариат АСЕАН. В свою очередь, Секретариат АСЕАН должен оказывать поддержку Совету в сфере надзора, координации и содействия реализации данного Соглашения.

Отмечая значительные односторонние усилия, предпринимаемые государствами-членами в последнее время для продвижения либерализации торговли и стимулирования роста инвестиционных потоков, было принято рамочное соглашение об укреплении экономического сотрудничества АСЕАН². Признается, что государства-члены, имеющие различные экономические интересы, могли бы выиграть от возможности заключения отраслевых субрегиональных соглашений (в области науки и техники, сельского хозяйства, финансовых услуг и туризма). Государства-члены должны придерживаться принципа взаимной выгоды при осуществлении мер или инициатив, направленных на расширение экономического сотрудничества АСЕАН. Все государ-

¹ Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme for the ASEAN Free Trade Area (AFTA), Singapore, 28 January 1992.

² Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation, Singapore, 28 January 1992.

ства-члены принимают участие во внутрирегиональных экономических механизмах АСЕАН. Все государства-члены обязуются ратифицировать Соглашение о зоне свободной торговли в пятнадцатилетний период. Для осуществления контроля и координации создается Совет на уровне министров из государств-членов. Отмечается, что основным механизмом должен стать общий эффективный преференциальный тариф. Для товаров, не попавших в общий тариф, предусматривается отдельное правовое регулирование, подлежащее отдельному согласованию Сторонами. Государства-члены должны уменьшить или устранить нетарифные барьеры между друг другом относительно импорта и экспорта продукции, в частности категорий товаров, согласованных в настоящем Соглашении. Государства-члены соглашаются увеличить рост инвестиций, промышленные связи путем принятия новых новаторских мер, а также укрепления существующих механизмов АСЕАН. Государства-члены должны обеспечить гибкость для новых форм промышленного сотрудничества. АСЕАН будут укреплять сотрудничество в развитии сектора полезных ископаемых. Государства-члены должны укреплять сотрудничество в области энергетики, в том числе энергетическое планирование, обмен информацией, передачу технологий, исследований и разработок, подготовки кадров, а также разведки, добычи и поставки энергетических ресурсов. Стороны признают свое стремление, направленное на укрепление и развитие экономического сотрудничества в области рынка капиталов, путем обложения его движения и дальнейшей либерализации экономических услуг. Государства-члены соглашаются на дальнейшее укрепление регионального сотрудничества в целях обеспечения безопасной, эффективной сетевой инфраструктуры.

Для развития, укрепления взаимосвязей в энергетическом вопросе, а также достижения более высокого уровня интеграции было принято Соглашение о создании Центра по вопросам энергетики АСЕАН¹. Основная функция Центра заключается в ускорении процесса экономического роста и развития региона путем инициирования, координации и содействия как национальным, так и совместным видам деятельности в области энергетического развития АСЕАН. Центр признается юридическим лицом со всеми вытекающими правовыми правами и обязательствами. Примечательно, что Соглашением предусматривается четко организованная структура организационного механизма, включающая Совет управления, несущий коллективную ответственность за реализацию направлений политического развития и координации деятельности в энергетической сфере. Совет представлен в лице высших

¹ Agreement on the Establishment of the ASEAN Centre for Energy, Manila, Philippines, 22 May 1998; и вносящий поправки Protocol to Amend the Agreement on the Establishment of the ASEAN Centre for Energy, Bali, Indonesia, 25 September 2013.

национальных должностных лиц, отвечающих за энергетическую сферу своего государства. Возглавляется Совет председателем.

Для того чтобы дополнить и расширить экономическое сотрудничество между государствами-членами и оперативно реагировать на быстро меняющиеся внешние условия и тенденции как экономической, так и политической сферы, Стороны договорились о создании и/или укреплении сотрудничества с другими странами, а также региональными и международными организациями и механизмами регулирования. Поощряются развитие и укрепление частного сектора экономического развития.

Осознавая различный уровень экономического развития каждого отдельного государства-члена, государства-члены должны содействовать взаимному пониманию экономических и политических ситуаций, с тем чтобы обеспечить более тесное сотрудничество в области экономики и финансов. Также государства-участники должны активизировать весь свой потенциал в разрешении возникающих экономических проблем с целью стимулирования стабильного и устойчивого экономического роста каждого государства-члена и в регионе. Министерская договоренность АСЕАН в области финансового сотрудничества¹ между государствами-членами должна содействовать взаимному пониманию специфических проблем каждого отдельного государства. Ставится целью осуществление совместных действий в рамках существующих институциональных договоренностей, направленных на достижение более продвинутого сотрудничества в области финансов. В связи с этим необходимо выполнение конкретных программ и мероприятий в таких сферах, как банковское дело и финансы, финансовые рынки и рынки капитала, таможенное право, вопросы страхования, налогообложения и многие другие. Все решения в данном секторе принимаются на основе консенсуса.

Подобные министерские договоренности о взаимопонимании и сотрудничестве приняты в области телекоммуникаций и информационных технологий².

Значимость соблюдения вышеперечисленных актов подчеркивается путем соблюдения рамочного соглашения о взаимном признании договоренностей АСЕАН³. Это положение распространяется в том числе на признание электрического и электронного оборудования⁴

¹ Ministerial Understanding on ASEAN Cooperation in Finance, Phuket, Thailand, 1 March 1997; Protocol to Amend the Ministerial Understanding on ASEAN Cooperation in Finance, Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, 25 March 2000.

² Ministerial Understanding on ASEAN Cooperation in Telecommunications and Information Technology, Kuala Lumpur, Malaysia, 13 July 2001.

³ ASEAN Framework Agreement on Mutual Recognition Arrangements, Hanoi, Viet Nam, 16 December 1998.

⁴ ASEAN Sectoral Mutual Recognition Arrangement for Electrical and Electronic Equipment, Bangkok, Thailand, 5 April 2002.

и оказание инженерно-технического обслуживания¹, деятельности практикующих врачей² и оказание медицинского ухода (услуги медицинских сестер)³, оказание стоматологических услуг⁴, архитектурных услуг⁵, взаимное признание геодезических квалификаций⁶, ведение и оказание бухгалтерского учета и соответствующих услуг⁷, по реализации проекта создания региональной системы самосертификации⁸, в области сельского и лесного хозяйства⁹ и многое другое. Как видно, спектр затрагиваемых сфер общественного взаимодействия невероятно широк и разносторонен.

В развитие индустриального сообщества также было принято базовое соглашение о создании схем промышленного сотрудничества АСЕАН¹⁰. В целях создания благоприятных условий для привлечения инвестиций и повышения уровня конкурентоспособности товаров, производимых в зоне АСЕАН, и было принято данное соглашение. Данные схемы направлены на регулирование процесса производства всех видов товаров, за исключением тех, которые занесены в Список общих изъятий Соглашения об общем эффективном преференциальном тарифе.

Закрепленная схема промышленного сотрудничества АСЕАН, сохраняя некоторые особенности более ранних схем, предусматривает более продвинутый метод применения и использования тарифных и нетарифных методов регулирования.

Главным и необходимым условием в соответствии с данным Соглашением является следующее: при создании новой компании необ-

¹ ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Engineering Services, Kuala Lumpur, Malaysia, 9 December 2005.

² ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Medical Practitioners, Cha-Am, Thailand, 26 February 2009.

³ ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Nursing Services, Cebu, Philippines, 8 December 2006.

⁴ ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Dental Practitioners, Cha-Am, Thailand 26 February 2009.

⁵ ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Architectural Services, Singapore, 19 November 2007.

⁶ ASEAN Framework Arrangement for the Mutual Recognition of Surveying Qualifications, Singapore, 19 November 2007.

⁷ ASEAN Mutual Recognition Arrangement Framework on Accountancy Services, Cha-Am, Thailand, 26 February 2009.

⁸ Memorandum of Understanding between the Governments of the Participating Member States of the Association of Southeast Asian nations (ASEAN) on the Pilot Project for the Implementation of a Regional Self-Certification System, Da Nang, Viet Nam, 30 August 2010.

⁹ Memorandum of Understanding on ASEAN Cooperation in Agriculture and Forest Products Promotion Scheme, Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, 11 November 2009.

¹⁰ Basic Agreement on the ASEAN Industrial Cooperation Scheme, Singapore, 27 April 1996.

ходимы участие в ней минимум двух предприятий из различных государств-членов и использование не менее 30% национального капитала.

Кроме того, предусматривается применение льготных тарифных ставок в размере от 0–5% с момента создания подобной компании. Все конечные произведенные такой компанией товары имеют неограниченный доступ на рынок. Примечательно, что промежуточные товары и сырье подобными преференциями не наделяются.

Несомненно, в качестве одного из наиболее значимых актов следует выделить рамочное соглашение АСЕАН об оказании услуг¹. В соответствии с данным решением целью его принятия является дальнейшее расширение сотрудничества между участниками АСЕАН, направленное на повышение уровня конкурентоспособности, диверсификации производственных мощей и распределение услуг поставщиков как в пределах АСЕАН, так за пределами. С целью реализации зоны свободной торговли признается необходимость дальнейшей либерализации торговли товарами и услугами, путем расширения сфер взаимодействия. Все государства-члены принимают участие в реализации механизмов сотрудничества в свете осуществления целей данного соглашения. Отмечается, что государства должны укреплять и расширять деятельность, которая не попала под регулирование существующего соглашения о сотрудничестве. В частности, путем использования совместного производства, маркетинга и дополнительных торговых соглашений; проведения совместных научно-исследовательских разработок и обмена информацией. Во исполнение вышеперечисленного государства могут разрабатывать необходимые планы действий и соответствующие программы, которые должны содержать подробную информацию о характере и масштабах сотрудничества.

В соответствии со ст. 1(с) рассматриваемого соглашения на государства-члены возлагается обязательство по скорейшему устранению всех существующих дискриминационных мер относительно доступа на рынок. Также запрещается применение новых мер, ограничивающих свободный доступ на рынок.

Стоит отметить, что были достигнуты договоренности о взаимном признании национальных товарных/поставщиков услуг сертификатов и лицензий. Подобное признание может быть основано путем заключения соответствующего соглашения с соответствующим государством-членом либо быть предоставлено в одностороннем порядке.

Важно подчеркнуть, что указанные в соглашении льготы не применяются в отношении физических и юридических лиц, не являющиеся участниками АСЕАН.

Все споры и разногласия, возникающие в ходе реализации данного соглашения, должны быть рассмотрены в порядке, предусмотренном

¹ ASEAN Framework Agreement on Services, Bangkok, Thailand, 15 December 1995.

основным документом — Протоколом о механизме урегулирования споров в АСЕАН. Но не исключается, что для достижения максимального положительного результата может быть установлен конкретный специфический механизм урегулирования разногласия.

Развитие товарно-рыночных отношений и повышение уровня экономического развития в зоне свободной торговли АСЕАН не были бы полными без применения облегченных условий транзитных перевозок. Этот пробел был заполнен рамочным соглашением об упрощенном режиме транспортных перевозок АСЕАН¹. Основу данного соглашения составляют два основных принципа:

- принцип наибольшего благоприятствования в сфере транзитных перевозок — когда сторонами предоставляется режим, не менее благоприятный, чем режим, предоставляемый для транзитных перевозок другим государствам;
- национальный режим — заключается в освобождении транзитных перевозок от таможенных пошлин и иных сборов, а также дополнительных таможенных проверок.

В протоколе 1 к настоящему Соглашению прилагается список транзитных маршрутов², используемых для облегчения транзитных перевозок. Стоит отметить, что предъявляются конкретные требования технического характера к транспортному средству, оказывающему транзитные услуги, а именно соблюдение норм технической безопасности³. Устанавливаются категории/типы автотранспорта, которые могут использоваться в осуществлении транзитных перевозок, а также их количество⁴. Во избежание возможных неблагоприятных последствий закрепляется положение о необходимости обязательного страхования автотранспортных средств, задействованных в транзитных перевозках⁵.

Также предусматривается соблюдение санитарных и фитосанитарных мер по отношению к товарам и продуктам, являющимся субъектами транзитных перевозок⁶.

С учетом изменяющихся геополитических условий, как на международной арене, так и внутри самой АСЕАН, рассматриваемое соглашение претерпело многократные дополнения, необходимые на различных

¹ ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit, Hanoi, Viet Nam, 16 December 1998.

² Protocol 1 — Designation of Transit Transport Routes and Facilities, Bangkok, Thailand, 8 February 2007.

³ Protocol 4 Technical Requirements of Vehicles, Hanoi, Viet Nam, 15 September 1999.

⁴ Protocol 3 Types and Quantity of Road Vehicles, Hanoi, Viet Nam, 15 September 1999.

⁵ Protocol 5 ASEAN Scheme of Compulsory Motor Vehicle Insurance, Kuala Lumpur, Malaysia, 8 April 2001.

⁶ Protocol 8 Sanitary and Phytosanitary Measures to Implement the ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit, Phnom Penh, Cambodia, 27 October 2000.

этапах развития. На сегодняшний день существует 21 протокол, дополняющий соглашение¹.

Такое большое количество своевременных дополнений еще раз подчеркивает особую значимость взаимного успешного экономического интереса стран — участниц АСЕАН.

Отдельным документом регламентируются взаимоотношения в сфере интеллектуальных прав, а именно рамочным соглашением в области интеллектуальной собственности АСЕАН².

¹ Protocol to Implement the Initial Package of Commitments under the ASEAN Framework Agreement on Services, Kuala Lumpur, Malaysia, 15 December 1997; Protocol to Implement the Second Package of Commitments under the ASEAN Framework Agreement on Services, Hanoi, Viet Nam, 16 December 1998; Protocol to Implement the Third Package of Commitments under the ASEAN Framework Agreement Services, Hanoi, Viet Nam, 31 December 2001; Protocol to Implement the Second Package of Commitments on Financial Services under the ASEAN Framework Agreements on Services, Yangon, Myanmar, April 2002; Protocol to Amend the ASEAN Framework Agreement on Services, Phnom Penh, Cambodia, 2 September 2003; Protocol to Implement the Fourth Package of Commitments under the ASEAN Framework Agreement on Services, Jakarta, Indonesia, 3 September 2004; Protocol to Implement the Fourth Package of Commitments on Air Transport Services under the ASEAN Framework Agreement on Services, Phnom Penh, Cambodia, 23 November 2004; Protocol to Implement the Third Package of Commitments on Financial Services under the ASEAN Framework Agreement on Services, Vientiane, Lao PDR, 6 April 2005; Protocol to Implement the Fifth Package of Commitments Under the ASEAN Framework Agreement on Services, Cebu, Philippines, 8 December 2006; Protocol to Implement the Fifth Package of Commitments on Air Transport Services under the ASEAN Framework Agreement on Services, Bangkok, Thailand, 8 February 2007; Protocol to Implement the Sixth Package of Commitments under the ASEAN Framework Agreement on Services, Singapore, 19 November 2007; Protocol to Implement the Fourth Package of Commitments on Financial Services Under the ASEAN Framework Agreement on Services, Da Nang, Viet Nam, 4 April 2008; Protocol to Implement the Seventh Package of Commitments under the ASEAN Framework Agreement on Services, Cha Am, Thailand, 26 February 2009; Protocol to Implement the Sixth Package of Commitments on Air Transport Services under the ASEAN Framework Agreement on Services, Hanoi, Viet Nam, 10 December 2009; Protocol to Implement the Eighth Package of Commitments under the ASEAN Framework Agreement on Services, Hanoi, Viet Nam, 28 October 2010; Protocol to Implement the Fifth Package of Commitments on Financial Services under the ASEAN Framework Agreement on Services, Hanoi, Viet Nam, 4 May 2011; Protocol to Implement the Seventh Package of Commitments on Air Transport Services under the ASEAN Framework Agreement on Services, Phnom Penh, Cambodia, 16 December 2011; Protocol to Implement the Eighth Package of Commitments on Air Transport Services under the ASEAN Framework Agreement on Services, Pakse, Lao PDR, 20 December 2013; Protocol to Implement the Sixth Package of Commitments on Financial Services under the ASEAN Framework Agreement on Services, Kuala Lumpur, Malaysia, 20 March 2015; Protocol to Implement the Ninth Package of Commitments on Air Transport Services under the ASEAN Framework Agreement on Services, Kuala Lumpur, Malaysia, 6 November 2015; Protocol to Implement the Ninth Package of Commitments under the ASEAN Framework Agreement on Services, Makati City, the Philippines, 27 November 2015.

² ASEAN Framework Agreement on Intellectual Property Cooperation, Bangkok, Thailand, 15 December 1995; Protocol to Amend ASEAN Agreements, Subang Jaya, Malaysia, 23 July 1997.

Так, государства-члены должны соблюдать принцип взаимной выгоды в осуществление мер или инициатив, направленных на скоординированную защиту интеллектуальной собственности в АСЕАН. Государства-члены, помня о международных конвенциях по защите прав интеллектуальной собственности, к которым они уже присоединились, а также о соответствующих международных обязательствах, должны осуществлять свою деятельность в соответствии с закрепленными принципами и правилами. Стороны Соглашения должны содействовать развитию и укреплению внутренних механизмов АСЕАН, предусматривающих защиту создателей, производителей и пользователей различными формами интеллектуальной собственности.

Государства-члены осознают необходимость для каждого отдельного государства, необходимость принятия соответствующих мер для предотвращения злоупотреблений правами правообладателей интеллектуальной собственности или применения на практике мер, ограничивающих торговлю, передачу/обмен технологиями на международном уровне.

Сотрудничество в рассматриваемой сфере включает сотрудничество, в частности, в области авторского права и смежных прав, патентов, товарных знаков, промышленных образцов, географических указаний и др. Совместная деятельность в рамках настоящего Соглашения включают в себя возможности проведения мероприятий по повышению уровня защиты объектов интеллектуальной собственности; сотрудничество судебных и правоохранительных органов; проведение совместных мероприятий, таких как единообразие управления данной сферы, изучение применения практических навыков, создание региональных учебных заведений, содействие развитию частного сектора, осуществление арбитражных услуг или других альтернативных методов разрешения споров и создание Ассоциации АСЕАН по вопросам интеллектуальной собственности.

Государства — члены АСЕАН при реализации своей деятельности должны соблюдать протокол о процедуре уведомления АСЕАН¹. Пока документ не ратифицирован несколькими странами-участниками и, соответственно, не имеет полного применения.

Предусматривается, что все государства-члены должны уведомлять об осуществлении каких-либо самостоятельных действий или принятии мер, которые могут негативно отразиться на экономическом состоянии всего АСЕАН в целом либо отдельных экономических процессах конкретных участников. Положения настоящего документа не применяются к мерам, принимаемым в рамках чрезвычайных ситуаций или обеспечительных мер Соглашения об экономическом развитии АСЕАН.

¹ Protocol on Notification Procedures, Makati, Philippines, 7 October 1998.

Если государство намеривается внести значимые коррективы, оно обязано уведомить об этом в разумных срок, но не позднее чем за 60 дней. О подобных действиях незамедлительно информируется Секретариат АСЕАН. В подаваемом уведомлении должна быть четко и в полном объеме отражена вся информация относительно принимаемых мер, включая конкретное описание принимаемых мер, причины и обоснования принятия и предполагаемую дату принятия и срок действия.

Подобные меры направлены на недопущение злоупотребления своим положением отдельных более экономически развитых государств — членов АСЕАН и непринятие необдуманных действий другими участниками.

Развитие отдельных сфер экономического развития АСЕАН осуществляется с учетом применения соответствующих секторных соглашений.

На сегодняшний день, помимо рамочного соглашения по вопросам развития приоритетных направлений¹, существуют пятнадцать протоколов, предусматривающих порядок построения взаимоотношений в конкретных сферах.

Регулирование интеграционных процессов в отдельных экономических секторах должно реализовываться на основе соблюдения основных принципов АСЕАН. Закрепляемые в каждом отдельном секторном соглашении цели должны быть выполнены в четко установленные сроки. Для более успешной реализации Соглашения по вопросам развития приоритетных направлений в его тексте закрепляются следующие приоритетные направления²: агропромышленное производство, воздушные перевозки, машиностроение, электроника, Ассоциация технического

¹ ASEAN Framework Agreement for the Integration of Priority Sectors, Vientiane, Lao PDR, 29 November 2004.

² ASEAN Sectoral Integration Protocol for Automotives, Vientiane, Lao PDR, 29 November 2004; ASEAN Sectoral Integration Protocol for Agro-Based Products, Vientiane, Lao PDR, 29 November 2004; ASEAN Sectoral Integration Protocol for Textiles and Apparel Products, Vientiane, Lao PDR, 29 November 2004; ASEAN Sectoral Integration Protocol for Wood Based Products, Vientiane, Lao PDR, 29 November 2004; ASEAN Sectoral Integration Protocol for Rubber-Based Products, Vientiane, Lao PDR, 29 November 2004; ASEAN Sectoral Integration Protocol for Health Care, Vientiane, Lao PDR, 29 November 2004; ASEAN Sectoral Integration Protocol for Fisheries, Vientiane, Lao PDR, 29 November 2004; ASEAN Sectoral Integration Protocol for Electronics, Vientiane, Lao PDR, 29 November 2004; ASEAN Sectoral Integration Protocol for Air Travel, Vientiane, Lao PDR, 29 November 2004; ASEAN Sectoral Integration Protocol for Tourism, Vientiane, Lao PDR, 29 November 2004; ASEAN Sectoral Integration Protocol for e-ASEAN, Vientiane, Lao PDR, 29 November 2004; ASEAN Sectoral Integration (Amendment) Protocol for Priority Sectors, Cebu, Philippines, 8 December 2006; ASEAN Framework (Amendment) Agreement for the Integration of Priority Sectors, Cebu, Philippines, 8 December 2006 Protocol to Amend Article 3 of the ASEAN Framework (Amendment) Agreement for the Integration of Priority Sectors, Makati City, Philippines, 24 August 2007; ASEAN Sectoral Integration Protocol for the Logistics Services Sector. Makati City, Philippines, 24 August 2007.

взаимодействия государств Юго-Восточной Азии, рыболовство, здравоохранение, каучуковая продукция, текстильные и швейные изделия, туризм, древесная продукция, а также другие секторы, которые могут быть определены министрами экономического развития АСЕАН в соответствии со ст. 19 и 20 настоящего Соглашения. Кроме того, текст Соглашения содержит главы, регулирующие отдельные виды интеграции, например часть II «Либерализация»: отдельные параграфы посвящены вопросам регулирования торговли товарами, услугами и инвестициями. Следующие части Соглашения освещают общие вопросы содействия торговли и инвестированию, видам и методам продвижения сотрудничества, дополнительным сферам интеграции.

Практическая реализация каждого секторного протокола предусматривает индивидуальную форму интеграционных процессов с учетом применения общих и специфических мер по каждому из приоритетных секторов.

Для единообразного правоприменения и толкования различных категорий экономической либерализации торговли товарами предусмотрено использование единой тарифной номенклатуры продукции¹. Основная суть заключается в установлении единообразия применения в классификации товаров² в соответствии с международными стандартами.

Неотъемлемым элементом развития товарно-рыночных отношений является проведение гармонизированной таможенной политики. В целях упрощения таможенных процедур, обеспечении транспарентности и справедливого применения таможенных правил было принято Соглашение о таможенном регулировании АСЕАН³. Оно имеет обязательное действие на территории всех государств-членов и распространяется на все продаваемые в рамках АСЕАН товары. Стороны должны обеспечивать непрерывное, последовательное и четкое соблюдение таможенных правил и инструкций, предусмотренных национальным законодательством, но без ущерба настоящего Соглашения. Предусматривается оказание взаимной помощи и содействия между таможенными органами государств-членов.

Основным документом, направленным на обеспечение свободного потока товаров и создание единого рынка товаров, является Соглашение о торговле товарами⁴. Именно в этом документе содержатся основные категории, принципы, критерии, представляющие базу для реализации товарооборота.

¹ Protocol Governing the Implementation of the ASEAN Harmonized Tariff Nomenclature, Makati, Philippines, 7 August 2003.

² Understanding on the Criteria for Classification in the ASEAN Harmonised Tariff Nomenclature, Langkawi, Malaysia, 20 December 2003.

³ ASEAN Agreement on Customs, Phnom Penh, Cambodia, 30 March 2012.

⁴ ASEAN Trade in Goods Agreement, Cha-Am, Thailand, 26 February 2009.

Для улучшения финансового сотрудничества предусматривается установление соглашений/договоренностей между центральными банками стран — участниц АСЕАН о предоставлении краткосрочной поддержки иностранной валюты в случае нестабильности платежного баланса¹.

Одной из ключевых основ, обеспечивающих высокий уровень интеграции и повышения уровня экономического развития, является наличие свободы перемещения лиц. Данное положение закрепляется и регулируется Соглашением о свободе передвижения физических лиц АСЕАН. Стороны обязуются предоставлять и обеспечивать свободу передвижения лиц между государствами — членами АСЕАН. Предусматривается возможность облегчения передвижения физических лиц, задействованных в реализации торговли товарами, услугами и инвестиционных вопросах. Без ущерба целостности границ государств-членов и защиты внутренней стабильности создается упрощенный метод относительно иммиграционных формальностей. Данное Соглашение распространяется на следующие категории физических лиц, планирующих временное пребывание или временный въезд на территорию другого государства-члена: бизнес-партнеры, внутрикорпоративные правопробретатели, поставщики контрактных услуг, другие категории лиц, которые предусматривают дополнительное включение в стандартный список категорий.

Положения данного Соглашения не могут быть применены к лицам, желающим получить гражданство, вид на жительство или постоянное трудоустройство в другом государстве-члене. Эти категории регулируются национальным правом каждого государства. Такие требования должны быть составлены общедоступным и понятным языком, не содержать двойного толкования и находиться в общем доступе.

Ничто в настоящем Соглашении не должно трактоваться как препятствие принятию или осуществлению каждым государством мер, направленных на защиту моральных ценностей, общественного порядка, защиту жизни и здоровья человека, гражданина, а также животных и растений, частной жизни лиц и форм собственности.

4.3. Правовое регулирование в социально-культурной сфере

За время своего существования Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии были достигнуты определенные результаты и в социально-культурной сфере.

Признается стремление стран-участниц, направленное на поощрение деятельности средств массовой информации путем телерадиовещания программ иных государств-членов; организации и проведения

¹ Memorandum of Understanding on the ASEAN SWAP Arrangement, No Description, 17 November 2005.

совместных кинофестивалей; поощрение обмена опытом, технологиями и проведение совместных семинаров. Договаривающиеся стороны будут содействовать культурному сотрудничеству в области искусства, литературы и других сфер культурного развития¹.

Для достижения вышеперечисленных задач предусматривается функционирование Культурного фонда АСЕАН². Деятельность Фонда осуществляется за счет членских взносов государств — членов АСЕАН, а также международных организаций/органов и третьих стран. Руководство же может осуществляться только внутри АСЕАН.

Активно функционирует Фонд научного развития АСЕАН³. Основными сферами развития и взаимодействия здесь являются вопросы науки, технологий и инноваций. Эти категории признаются передовыми средствами обеспечения экономического развития. Привлечение инвестиций в развитие данных областей может оказать значительное положительное влияние на темпы и уровни экономического развития АСЕАН в целом.

В целях повышения уровня образования на всей территории АСЕАН предусматривается функционирование взаимосвязанной университетской сети АСЕАН. Состав определяется из ведущих университетов и колледжей. Общей целью ставится укрепление существующего сотрудничества между вузами государств-членов путем проведения содействия совместных научно-исследовательских программ по приоритетным направлениям.

Совместные действия государств-членов направлены в том числе на борьбу с трансграничным дымовым загрязнением⁴. Вследствие большого количества пожаров данный вопрос не теряет своей актуальности, а вред такого количества угарного газа может сказаться пагубно как на жизни и здоровье людей и животных, так и на экономических процессах. Стремясь к недопущению подобных результатов, закрепляется возможным и необходимым осуществление совместных мер по предотвращению лесных пожаров и последующего дымового загрязнения. Предусматривается принятие дополнительных национальных законодательных актов в рассматриваемой сфере для достижения большего результата.

В случаях, когда не были осуществлены превентивные меры и произошло бедствие, применяются нормы Соглашения о ликвидации последствий стихийных бедствий и ликвидации чрезвычайных ситуаций

¹ Agreement for the Promotion of Cooperation in Mass Media and Cultural Activities, Cameron Highlands, Malaysia, 17 December 1969.

² Agreement on the Establishment of the ASEAN Cultural Fund, 2 December 1978.

³ Agreement on the Augmentation of the ASEAN Science Fund, Genting Highlands, Malaysia, 8 April 2000.

⁴ ASEAN Agreement on Trans boundary Haze Pollution, Kuala Lumpur, Malaysia, 10 June 2002.

АСЕАН¹. Соглашение предусматривает формы и методы сотрудничества, направленные на сокращение последствий стихийных бедствий или чрезвычайных ситуаций. Предусматривается сотрудничество в разработке и развитии мониторинга, оценки и системы раннего оповещения в случае наступления чрезвычайного бедствия или угрозы такого наступления. Закрепляется обязательство государств после получения заявления о наступлении чрезвычайной ситуации в другом государстве, по мере своих возможностей, оказать максимальную и оперативную поддержку. То же положение распространяется на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций. Кроме того, в реализации указанных задач функционирует Координационный центр по вопросам гуманитарной помощи и ликвидации последствий стихийных бедствий².

Как отмечалось ранее, страны — участницы АСЕАН уделяют должное внимание сохранению природных ресурсов, животных и растений. С этой целью был создан Центр по сохранению биологического разнообразия АСЕАН³. Основной задачей Центра является содействие сотрудничеству и координации между государствами — членами АСЕАН, а также построение взаимодействия с соответствующими национальными, правительственными, региональными и международными организациями по вопросам сохранения и устойчивого биологического многообразия, справедливого и равноправного распределения выгод от использования такого биологического разнообразия в регионе без нанесения ущерба.

Вопросы для самоконтроля

1. Сколько учредительных документов имеет АСЕАН?
2. Могут ли органы АСЕАН издавать правовые акты, имеющие прямое действие для граждан и юридических лиц?
3. Сформирован ли в настоящее время общий рынок АСЕАН?
4. В каких отраслях права изданы унифицирующие или гармонизирующие правовые акты на уровне АСЕАН?
5. Какие существуют примеры взаимодействия АСЕАН с третьими странами?

¹ ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response, Vientiane, 26 July 2005.

² Agreement on the Establishment of the ASEAN Co-ordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management, Bali, 17 November 2011.

³ Agreement on the Establishment of the ASEAN Centre for Biodiversity, Viet Nam, 27 September 2005.

Глава XV

ПРАВО ЗАПАДНОАФРИКАНСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО И ВАЛЮТНОГО СОЮЗА

После изучения гл. XV обучающиеся должны:

знать: историю формирования и современный правовой статус Западноафриканского экономического и валютного союза (ЗАЭВС), его органов; систему и юридические свойства источников права ЗАЭВС; основные сферы и направления регулирования права ЗАЭВС; правовое регулирование интеграционных процессов в рамках других интеграционных организаций с участием западноафриканских государств;

уметь: оперировать изученными в гл. XV понятиями и категориями; анализировать юридические факты, относящиеся к праву ЗАЭВС, и возникающие в связи с ними правовые отношения; ориентироваться в системе правовых механизмов и категорий, рассмотренных в гл. XV; осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов применительно к вопросам, изученным в гл. XV; давать квалифицированные юридические заключения и консультации применительно к вопросам, изученным в гл. XV; правильно составлять и оформлять юридические документы применительно к вопросам, изученным в гл. XV;

владеть: юридической терминологией по вопросам, изученным в гл. XV; навыками работы с правовыми актами по вопросам, изученным в гл. XV; навыками анализа правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, возникающих в процессе становления и развития западноафриканской интеграции.

§ 1. История и современное развитие

Африка — континент с уникальной, во многом трагической судьбой. Африканский континент выступает не только колыбелью человечества, но и родиной ряда первых государств, которые возникли здесь еще в глубокой древности и раннем Средневековье (Древний Египет; Карфаген; Эфиопская феодальная монархия на северо-востоке Африки, которая, в свою очередь, восходит к Аксумскому царству — могущественной торговой державе на берегах Красного моря, существовавшей с I по IX в. н. э.¹; империя Ганы VII — XI вв. и империя Мали XII—XV вв. в Западной Африке² и др.).

Африканские государства внесли немалый вклад в развитие человеческой цивилизации в разных областях и аспектах, в том числе в развитие

¹ См.: Чернецов С. Б. Эфиопская феодальная монархия в XIII—XV вв. М.: Наука, 1982. С. 6.

² См.: История стран Азии и Африки в Средние века. Ч. 2. М.: Издательство МГУ, 1987. С. 87—94; Sakho El-Hadj Abdou. L'integration economique en Afrique de l'Ouest. Analyse et perspectives. Paris: Economica, 2011. P. 1.

правового регулирования. Так, в империи Мали на собрании представителей составлявших ее народностей и племен еще в 1236 г. была принята специальная хартия — один из первых конституционно-правовых актов крупных многонациональных государств. По свидетельству современного исследователя интеграционных процессов в Западной Африке и, одновременно, члена Комиссии — главного исполнительного органа Западноафриканского экономического и валютного союза — Эль-Хайди Сако, хартия 1236 г. «регулировала общественную жизнь между индивидами и между общинами империи Мали. Она позволила этой империи сохранять свое единство вплоть до 1400 г.», т. е. на протяжении более полутора веков¹.

Природные ресурсы и другие богатства африканского континента сделали его привлекательной мишенью для территориальной экспансии соседних держав: Древнего Рима и Византии, Арабского халифата, Османской империи. Со времен Средневековья и особенно в эпоху Нового времени народы Африки стали объектом принудительного обращения в рабство и широкомасштабной работорговли. В эту бесчеловечную практику были активно вовлечены ведущие державы Западной Европы (Англия, Испания, Франция и др.), к которым затем присоединились основанные европейцами государства Нового Света, в том числе Соединенные Штаты Америки (напомним, что рабство в США было официально отменено только в 1865 г., в Бразилии это было сделано еще позже — в 1888 г.).

Общее количество африканцев, отправленных в рабство в страны Европы и Америки, составляет колоссальную цифру даже по современным меркам — свыше 11 млн человек (11 345 000 в период с 1451 по 1870 г., в том числе 4 190 000 в Бразилию, 2 443 000 на британские Антильские острова, 1 687 000 в испанские колонии в Латинской Америке, 1 655 000 на французские Антильские острова и т. д.)².

В конце XIX — начале XX в. почти вся территория Африки была превращена в колонии западноевропейских держав, иногда в форме протектората (формально самостоятельного, но на деле несuverенного государства). Максимальных успехов в деле колониальных захватов добились Франция (большая часть экваториальной и северо-западной Африки, а также колонии в других регионах африканского континента, например остров Мадагаскар) и Великобритания (почти вся южная и восточная Африка плюс колониальные владения на западе континента,

¹ «К сожалению», отмечает далее автор, хартия 1236 г. «не получила ни малейшего внимания со стороны специалистов по вопросам административного права или интеграционных организаций. Между тем ее вклад в расцвет империи Мали был значительным». См.: Sakho El-Hadj Abdou. L'integration economique en Afrique de l'Ouest. Analyse et perspectives. P. 4–5.

² См.: Rawley J. The Transatlantic Slave Trade. A History. New York: Norton & Co., 1981. P. 428; Kaspi A. Les Americains. Naissance et essor des Etats-Unis. 1607–1945. Paris: Editions du Seuil, 2002. P. 62.

например Нигерия). Собственными колониями на территории Африки в разные периоды обзавелись и другие западноевропейские державы: Бельгия, Германия, Испания, Италия, Нидерланды, Португалия.

В колониальную эпоху на территории Африки также были созданы первые интеграционные альянсы. Они объединили некоторые, пользующиеся ограниченной автономией колонии европейских держав.

Напомним, что именно на африканском континенте возникла старейшая из ныне существующих интеграционных организаций — Южноафриканский таможенный союз, который ведет свою историю еще с 1889 г. Этот союз первоначально включал двух участников — британскую колонию «Мыс доброй надежды» в Южной Африке и располагавшуюся там же «Оранжевую Республику» голландских колонистов. Сегодня он объединяет пять южноафриканских государств — Ботсвану, Лесото, Намибию, Свазиленд и ЮАР.

Еще один таможенный союз был сформирован в период с 1917 по 1922 г. между тремя британскими протекторатами в Восточной Африке — Кенией, Танзанией, Угандой¹. Данный союз существовал в рамках Восточноафриканского экономического сообщества, в дальнейшем прекратившего свое существование, но сегодня воссозданного под названием «Восточноафриканское сообщество» (Договор об учреждении Восточноафриканского сообщества 1999 г.).

Наследием колониального периода является и зона франка, сохранение которой послужило главной предпосылкой возникновения интеграционного правопорядка Западноафриканского экономического и валютного союза, рассматриваемого в настоящей главе.

Эпоха колониального владычества в Африке в основном завершилась в середине XX в., когда большая часть бывших европейских колоний получила независимость. Результатом деколонизации стало возникновение на африканском континенте свыше 50 независимых государств, число которых продолжает возрастать².

Стремясь утвердить свою независимость от бывших метрополий, африканские государства изначально высказывали заинтересованность во взаимной интеграции, которая могла бы способствовать их общему процветанию, а равно повышению роли Африки в целом в мировой экономике и политике.

¹ См.: Sakho El-Hadj Abdou. L'integration économique en Afrique de l'Ouest. Analyse et perspectives. P. 7.

² Границы между колониальными владениями европейских держав часто определялись искусственно, без учета национальных и религиозных особенностей их населения. В результате после получения независимости некоторые бывшие колонии не смогли сохранить свою целостность. Последним официально получившим независимость африканским государством стал Южный Судан, отделившийся от Судана в 2011 г. Многие другие африканские государства также сталкиваются с угрозой распада или фактически распались (например, Сомали).

Как и в Европе («европейская», или «панъевропейская», идея, т. е. идея политического объединения европейских стран), идеологической предпосылкой африканской интеграции стала доктрина *панафриканизма*. Она зародилась еще в колониальную эпоху на рубеже XIX–XX вв. под лозунгом «независимость и единство». Наиболее радикальным проектом доктрины панафриканизма стал проект объединения всех африканских стран в единое федеративное государство — Соединенные Штаты Африки¹.

Доктрина панафриканизма сыграла важную роль в появлении вскоре после деколонизации общеафриканской интеграционной организации — Организации африканского единства, которая в 2000 г. была преобразована в *Африканский союз*.

Принятые в разные годы акты Организации африканского единства, затем Африканского союза, поставили перед африканской интеграцией весьма амбициозные цели. В экономической сфере среди них значатся, например, формирование «континентального таможенного союза», затем «африканского общего рынка» и, наконец, «единого внутреннего рынка, а также «панафриканского экономического и валютного союза» с «Африканским валютным фондом», «Африканским центральным банком» и «единой африканской денежной единицей» (Договор об учреждении Африканского экономического сообщества 1991 г.)².

Конечной целью политической интеграции африканских государств официально провозглашено создание «Соединенных Штатов Африки» с единым «африканским правительством» (Аккрская декларация глав государств — членов Африканского союза 2007 г.), а в военной сфере — создание «африканской армии» (Пакт о ненападении и общей обороне Африканского союза 2005 г.).

Наряду с общеафриканской интеграцией страны континента стремятся к взаимному объединению в рамках более узких по составу интеграционных организаций преимущественно экономического характера, которые в документах Африканского союза называют «*региональные экономические сообщества*». В разные годы было создано свыше десяти региональных экономических сообществ, причем большинство африканских государств состоит сразу в нескольких подобных образованиях:

Северная Африка — Союз арабского Магриба (1989 г.);

Восточная Африка — Межправительственный орган по развитию (1996 г.) и Восточноафриканское сообщество (1999 г.);

Западная Африка — Экономическое сообщество западноафриканских государств (1975 г.), Западноафриканский экономический и ва-

¹ См.: *Tshiyembe M.* Regionalisme et problèmes d'integration economique. Alena, Mercosur, Union europeenne, Union africaine. Paris: L'Harmattan, 2012. P. 67–73.

² См.: *Martin J.-C.* OMC et integration economique regionale en Afrique // *L'Organisation mondiale du commerce et les sujets de droit. Colloque de Nice 24 et 25 juin 2009.* Sous la direction de T. Garcia et V. Tomkiewicz. Bruxelles: Bruylant, 2011. P. 147–148.

лютный союз (1994 г.), Союз реки Мано (1973 г.), Сообщество сахело-сахарских государств (1998 г.);

Центральная Африка — Экономическое сообщество центральноафриканских государств (1983 г.), Центральноеафриканское экономическое и валютное сообщество (1994 г.), Экономическое сообщество стран Великих озер (1976 г.);

Южная Африка — Южноафриканское сообщество развития (1992 г.), Общий рынок для Восточной и Южной Африки (1994 г.), Комиссия Индийского океана (1984 г.), а также вышеупомянутый Южноафриканский таможенный союз, основанный еще в XIX в.¹

На практике, однако, амбициозность целей и многообразии интеграционных образований не привели пока к значительному прогрессу на пути реальной интеграции африканских государств. Причиной этому служат в первую очередь экономические проблемы, бедность стран континента (практически все африканские государства относятся к числу развивающихся или наименее развитых стран), их политическая нестабильность, в том числе отсутствие устойчивых демократических традиций и очень высокий уровень коррупции.

К числу факторов, сдерживающих интеграционные процессы на африканском континенте, также следует отнести внутренние этнические и религиозные конфликты, которые буквально «раздирают» многие страны Африки, слабый уровень развития взаимных экономических связей, территориальные споры и т. д.

Как следствие цели общеафриканской (панафриканской) интеграции, провозглашенные в документах Африканского союза, в современных условиях имеют явно утопический характер. Что касается региональных экономических сообществ африканских государств, то целый ряд из них, по свидетельству сенегальского правоведа и политолога М. Тшиембе, оказался «пустышками», т. е. организациями, существующими скорее на бумаге, чем на деле².

И все же, несмотря на трудности и проблемы, на африканском континенте существуют более эффективные интеграционные организа-

¹ См.: *Martin J.-C.* OMC et integration economique regionale en Afrique // L'Organisation mondiale du commerce et les sujets de droit. Colloque de Nice 24 et 25 juin 2009. Sous la direction de T. Garcia et V. Tomkiewicz. Bruxelles: Bruylant, 2011. P. 140–142.

² К числу подобных организаций-«пустышек» (франц. coquilles vides) автор относит, в частности, Союз арабского Магриба, Экономическое сообщество центральноафриканских государств и Экономическое сообщество стран Великих озер. Скорее декларативный характер носит и деятельность такой организации, как Сообщество сахело-сахарских государств, которое изначально претендовало на то, чтобы стать конкурентом Африканского союза в целом. См.: *Tshiyembe M.* Regionalisme et problèmes d'integration economique. Alena, Mercosur, Union europeenne, Union africaine. Paris: L'Harmattan, 2012. P. 59; *Aivo F.* La Communauté des Etats Sahelo-Sahariens (CEN — SAD). Acteur complementaire ou concurrentiel de l'Union africaine? // La concurrence des organisations regionales en Afrique / Sous la direction de M. Fau-Nougaret. Paris: L'Harmattan, 2012. P. 71–102.

ции, в рамках которых удалось создать полноценные интеграционные правопорядки. Одним из примеров таких организаций выступает Западноафриканский экономический и валютный союз, интеграционный правопорядок которого рассматривается в настоящей главе.

Западноафриканский экономический и валютный союз (ЗАЭВС)¹ — интеграционная организация, объединяющая 8 стран африканского континента (первоначально 6 стран). Государствами — членами ЗАЭВС являются:

- Бенин;
- Буркина Фасо;
- Гвинея-Бисау;
- Кот д'Ивуар;
- Мали;
- Нигер;
- Сенегал.
- Того.

Отличительной особенностью состава ЗАЭВС служит то, что почти все входящие в него страны в прошлом выступали частью колониальной империи Франции (бывшая колониальная федерация «Французская Западная Африка»). Общее колониальное прошлое, несомненно, облегчает взаимную интеграцию этих стран, в частности благодаря общности языка и, что особенно важно в юридическом плане, сходству правовых установлений, во многом заимствованных из французской правовой системы. Исключением из этого правила является только государство, последним вступившее в состав ЗАЭВС (в 1997 г.), — Гвинея-Бисау, которая в прошлом являлась португальской колонией.

Другая примечательная особенность, характеризующая государства — члены ЗАЭВС, заключается в том, что все они принадлежат к числу беднейших стран Африки и планеты в целом. Создание и деятельность ЗАЭВС, таким образом, демонстрируют принципиальную возможность развития взаимной интеграции не только между развитыми странами, но и между государствами с невысоким уровнем экономического благосостояния².

¹ Франц. Union Economique et Monetaire Ouest Africaine (UEMOA). В отечественной литературе также встречается другой вариант перевода на русский язык — Экономический и валютный союз Западной Африки.

² Главным тормозом, который сдерживает интеграционные процессы внутри ЗАЭВС, а равно других интеграционных объединений развивающихся стран, служит не столько экономическая отсталость государств-членов, сколько низкий уровень их взаимных экономических связей. Преимущественно аграрные экономики государств-членов ЗАЭВС по-прежнему в большей мере ориентированы не на торговлю друг с другом, а на товарооборот с бывшими метрополиями и другими развитыми странами Европы и Америки, куда они экспортируют сырье и сельскохозяйственные продукты и откуда импортируют промышленные товары.

История Западноафриканского экономического и валютного союза берет свое начало еще в колониальную эпоху — с создания **зоны франка** на основе особой денежной единицы, выпускавшейся Францией для своих колоний в Западной и Центральной Африке и отличной от денежной единицы, используемой в самой метрополии.

Эта особая валюта, соответственно, получила название «*франк французских колоний в Африке*»¹, сокращенно «франк КФА»² или «ФКФА»³. При этом франк КФА был жестко привязан в своей стоимости к французскому франку⁴ и свободно мог обмениваться на него по фиксированному курсу⁵.

Формирование зоны франка началось еще в XIX в., когда Франция организовала эмиссию «местных» франков частными банками, расположенными в ее колониях не только в Африке, но и в других регионах Земного шара (Западноафриканским банком, Банком Индокитая и др.)⁶.

Формальное обособление зоны франка как особой колониальной валютной зоны произошло 9 сентября 1939 г. Однако в полной мере эта зона сложилась уже после окончания Второй мировой войны и восстановления Францией независимости от немецкой оккупации и контроля над своими колониями.

25 декабря 1945 г. был официально учрежден вышеупомянутый франк французских колоний в Африке (франк КФА). В 1955 г., незадолго до превращения французских колоний в независимые государства, для эмиссии франка КФА были образованы эмиссионные институты для Западной и Центральной (Экваториальной) Африки, которые стали прообразами двух наднациональных центральных банков в этих регионах:

Эмиссионный институт Западной Африки и Того (прообраз Центрального банка западноафриканских государств — единого эмиссионного института ЗАЭВС);

Эмиссионный институт Французской Экваториальной Африки и Камеруна (прообраз Банка центральноафриканских государств — единого

¹ Франц. franc des Colonies Francaises en Afrique.

² Франц. franc CFA.

³ Франц. FCFA.

⁴ Франц. franc francaise (FF).

⁵ Первоначально этот курс составлял 1,7 франка КФА за 1 французский франк (17 FCFA = 1 FF).

⁶ Общую информацию об истории возникновения и современном состоянии зоны франка см. на ее официальном интернет-портале www.izf.net, совместно организованном Западноафриканским экономическим и валютным союзом и Центральноафриканским экономическим и валютным сообществом. Подробный юридический анализ зоны франка и в целом права Западноафриканского экономического и валютного союза см.: *Sarr A. L'integration juridique dans l'Union economique et monetaire ouest africaine (UEMOA) et dans l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA)*. Marseille: PUAM, 2008.

эмиссионного института другой интеграционной организации, объединяющей бывшие французские колонии в Экваториальной Африке: Центральноеафриканское экономическое и валютное сообщество).

После обретения независимости в конце 1950-х гг. бывшие французские колонии в Западной Африке решили сохранить общую денежную единицу и с этой целью в 1962 г. учредили между собой **Западноафриканский валютный союз (ЗАВС)**¹.

В рамках ЗАВС бывший «франк французских колоний в Африке» получил новое наименование, но сохранил прежнюю аббревиатуру: «франк Африканского финансового сообщества»²; сокращенно, как и ранее, «франк КФА» или «ФКФА»³.

Эмиссия обновленного франка КФА был возложена на созданный в 1959 г. *Центральный банк западноафриканских государств*⁴. Местонахождением этого банка сначала было избрана столица бывшей метрополии (г. Париж). Позднее, в 1978 г., оно было перенесено на территорию ЗАЭС — в столицу Сенегала г. Дакар.

В 1970-е гг. открылся следующий этап взаимной интеграции западноафриканских государств, которая по-прежнему сводилась тогда к поддержанию единой денежной системы. 14 ноября 1973 г. был заключен **новый учредительный договор Западноафриканского валютного союза**.

4 декабря того же года государства — члены ЗАВС заключили **соглашения о валютном сотрудничестве с Францией**, сохраняющие силу по сей день: Соглашение о сотрудничестве между Французской Республикой и Республиками — членами Западноафриканского валютного союза и Соглашение об операционном счете 1973 г. В соответствии с этими документами был сохранен фиксированный курс франка КФА по отношению к французскому франку, а после перехода Франции на евро в 1999 г. — и по отношению к единой валюте ЕС. Сегодня он составляет $1 \text{ евро} = 655,957 \text{ франка КФА}$ (или $1000 \text{ франков КФА} = 1,52449017 \text{ евро}$).

Гарантом конвертируемости франка КФА и его фиксированного курса по отношению к французском франку (ныне к евро), как и в колониальную эпоху, выступает французское казначейство, на счетах которого государства — члены ЗАВС обязались хранить большую часть (не менее 65%) своих валютных резервов.

По сходному сценарию развивался процесс валютно-экономической интеграции между бывшими французскими колониями в Центральной (Экваториальной) Африке, которые составляют другую часть зоны

¹ Франц. Union Monétaire Ouest Africaine (УМОА).

² Франц. franc de la Communauté Financière Africaine.

³ Выбор слов «Африканское финансовое сообщество» был продиктован стремлением сохранить традиционную аббревиатуру КФА (франц. CFA). Отдельной организации под таким названием не существует.

⁴ Франц. Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest.

франка: Габон, Камерун, Конго, Центральнаяафриканская Республика, Чад и Экваториальная Гвинея.

Эти шесть государств образовали между собой Центральнаяафриканский валютный союз, который сегодня является элементом более широкой по сфере компетенции интеграционной организации, созданной в 1994 г., — Центральнаяафриканское экономическое и валютное сообщество, сокращенно СЕМАК¹.

Единой денежной единицей государств — членов СЕМАК, как и государств — членов Западноафриканского валютного союза (ныне Западноафриканского экономического и валютного союза), остался франк КФА, привязанный к евро по аналогичному курсу (на основании соглашения государств — членов СЕМАК с Францией от 23 ноября 1972 г.). Эмиссию этого франка производит единый центральный банк СЕМАК — Банк центральнаяафриканских государств с местонахождением сначала в Париже, а с 1977 г. в столице Камеруна г. Яунде.

Франк КФА, используемый в СЕМАК, однако, является иной валютой, нежели франк КФА в ЗАЭВС. Он официально называется «франк финансового сотрудничества в Центральной Африке»², имеет иной внешний вид и не обладает статусом платежного средства в государствах — членах ЗАЭВС. Справедливо и обратное: франк КФА, являющийся денежной единицей ЗАЭВС, не является валютой СЕМАК.

Таким образом, зона франка в современной Африке фактически складывается из двух частей (двух отдельных валютных зон):

с одной стороны, зона «франка Африканского финансового сообщества» на территории 8 стран Западной Африки — государств — членов Западноафриканского экономического и валютного союза ЗАЭВС, правопорядок которого рассматривается в настоящей главе;

с другой стороны, зона «франка финансового сотрудничества в Центральной Африке» на территории 6 центральнаяафриканских государств — государств — членов Центральнаяафриканского экономического и валютного сообщества СЕМАК³.

¹ Франц. *Communaute Economique et Monetaire de l'Afrique Centrale* (СЕМАС).

² Франц. *franc de la Cooperation Financière en Afrique centrale*.

³ Особой составляющей зоны франка также являются Коморские Острова — бывшая колония Франции в Индийском океане, прилегающая к юго-восточной части Африки. Как и оба франка КФА, денежная единица Коморских Островов привязана к денежной единице бывшей метрополии (французскому франку, ныне к евро). Однако, в отличие от франков КФА, она является национальной, а не наднациональной (интеграционной) валютой, имеющей хождение только на территории Коморских Островов, — «коморский франк».

Следует отметить, что зона (или зоны) франка охватывает далеко не все бывшие французские колонии на африканском континенте. Некоторые из них, главным образом расположенные на севере континента, предпочли ввести собственную денежную единицу (например, динар в Алжире, дирхам в Марокко или тунисский динар в Тунисе).

Следующий этап в развитии взаимной интеграции западноафриканских государств открылся в **1990-е гг.** В этот период государства — члены Западноафриканского валютного союза приняли принципиальное решение расширить сферу интеграционных процессов, а именно перейти от исключительно денежной (валютной) интеграции к интеграции общеэкономической, предполагающей создание общего рынка, выработку скоординированной макроэкономической политики и проведение подлинно общей политики в различных отраслях экономики. Иными словами, на базе уже существующего валютного союза (ЗАВС) было решено создать полноценный экономический и валютный союз (ЗАЭВС).

Данное решение было оформлено заключением **Договора о Западноафриканском экономическом и валютном союзе**, который был подписан в г. Дакаре 10 января 1994 г. и вступил в силу 1 августа того же года. С этого момента страны ЗАВС стали государствами — членами интеграционной организации общеэкономической компетенции — Западноафриканский экономический и валютный союз (ЗАЭВС).

При этом заключенный в 1973 г. учредительный договор Западноафриканского валютного союза был оставлен в силе. Он продолжил регулировать интеграционные процессы, связанные с проведением единой денежной политики и функционированием единой валюты ЗАВС — ЗАЭВС «франк Африканского финансового сообщества».

Современный этап в развитии интеграционного правопорядка Западноафриканского экономического и валютного союза открылся в **XXI в.** и связан с реформой его учредительных документов.

В 2003 г. был произведен **пересмотр Договора о Западноафриканском экономическом и валютном союзе (Договора ЗАЭВС)** с целью усилить и усовершенствовать предусмотренные им интеграционные механизмы.

Спустя несколько лет действовавший с 1973 г. учредительный договор ЗАВС был заменен документом, применяемым в настоящее время: **новый Договор о Западноафриканском валютном союзе (Договор ЗАВС)**. Новый Договор ЗАВС был подписан в столице Буркина-Фасо г. Уагадугу 20 января 2007 г. и вступил в силу 1 апреля 2010 г. К Договору ЗАВС 2007 г., в свою очередь, приложен новый Устав Центрального банка западноафриканских государств, осуществляющего эмиссию франка Африканского финансового сообщества.

се). Мавритания и Мадагаскар первоначально состояли в зоне франка, но покинули ее еще в 1973 г. С другой стороны, Мали (действующее государство — член ЗАЭВС) сначала вышло из зоны франка, но затем вернулось в нее в 1994 г. Как уже отмечалось выше, в 1997 г. новым государством — членом ЗАЭВС и, соответственно, частью зоны франка стала бывшая португальская колония Гвинея-Бисау. На территории Центральной Африки в состав зоны франка (в рамках СЕМАК) сегодня входят бывшая испанская колония Экваториальная Гвинея, а также Камерун, территория которого до обретения независимости частично находилась под колониальным господством Франции, а другой частью — Великобритани.

В дальнейшем оба договора планируется объединить в один учредительный документ (глава II «О слиянии договоров ЗАЭВС и ЗАВС» раздела VI «Переходные и заключительные положения» Договора о Западноафриканском экономическом и валютном союзе).

Кодификация учредительных договоров, однако, не является приоритетным направлением интеграции государств — членов ЗАЭВС на современном этапе. Главный акцент сегодня делается на принятии руководящими органами Западноафриканского экономического и валютного союза правовых актов, которые должны обеспечить реализацию в жизнь программных положений, заложенных в договорах ЗАЭВС и ЗАВС (особенно в первом), включая формирование полноценного общего рынка, введение новых сфер общей политики, дальнейшую гармонизацию внутреннего законодательства государств-членов, а также совместное решение экономических проблем в целях повышения экономического благосостояния и уровня жизни населения (Региональная экономическая программа ЗАЭВС на 2012–2016 гг.).

Основным партнером и одновременно конкурентом ЗАЭВС в деле интеграционного объединения стран Западной Африки выступает Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС)¹.

ЭКОВАС — более широкая по составу интеграционная организация, чем ЗАЭВС. Она объединяет почти все страны западноафриканского региона, в том числе являвшиеся в прошлом британскими и португальскими колониями, в настоящее время 15 государств: Бенин, Буркина-Фасо, Гвинея-Бисау, Кот д'Ивуар, Мали, Нигер, Сенегал, Того (государства — члены ЗАЭВС, одновременно состоящие в ЭКОВАС), плюс Кабо-Верде, Гамбия, Гана, Гвинея, Либерия, Нигерия и Сьерра Леоне².

В соответствии со своим учредительным договором (Договор об учреждении Экономического сообщества западноафриканских государств 1975 г., пересмотренный в 1993 г.) ЭКОВАС стремится стать в будущем «единственным экономическим сообществом» в западноафриканском регионе, в том числе создать между всеми своими членами валютный союз.

¹ В отличие от ЗАЭВС, единственным рабочим языком которого является французский, в ЭКОВАС установлены три официальных и рабочих языка: английский, французский и португальский, к которым могут быть добавлены местные африканские языки. ЭКОВАС — принятая в России аббревиатура от сокращенного наименования организации на английском языке (англ. ECOWAS — Economic Community of West African States). Наименование организации на французском языке: CEDEAO — Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest.

² Крупнейшим и наиболее влиятельным государством — членом ЭКОВАС является Нигерия (в прошлом колония Великобритании). Еще одно крупное государство на северо-западе Африке — Мавритания (бывшая колония Франции), первоначально входило в ЭКОВАС, но покинуло его в 1999 г. Мавритания также не входит в состав ЗАЭВС и зоны франка.

В настоящее время, однако, реальные достижения ЭКОВАС связаны не с экономической интеграцией, а с созданием механизма предупреждения или прекращения политических, в том числе военных, конфликтов, которые время от времени возникают между западноафриканскими государствами или внутри этих государств.

Правовой основой этого механизма является Протокол о механизме предотвращения, урегулирования, разрешения конфликтов, поддержания мира и безопасности, подписанный руководителями государств — членов ЭКОВАС в 1999 г. Механизм ЭКОВАС включает комплекс контрольных и посреднических инстанций, таких как «Группа ЭКОВАС по наблюдению за прекращением огня (ЭКОМОГ)¹, «Совет по посредничеству и безопасности», «Комиссия по обороне и безопасности», «Совет мудрецов» и др.²

Что касается инициатив в области экономической (в том числе валютной) интеграции, то, в отличие от рассматриваемого в настоящей главе Западноафриканского экономического и валютного союза, общий итог усилий ЭКОВАС, по оценке африканских экспертов, является «в целом негативным», т. е. малозначительным или полностью отсутствующим³.

§ 2. Организационный механизм

Интеграционный правопорядок Западноафриканского экономического и валютного союза (право ЗАЭС) создается усилиями **наднациональной интеграционной организации** — Западноафриканского экономического и валютного союза, наделенной ее государствами-членами широкой компетенцией как в экономической, так и в некоторых других сферах общественной жизни.

Компетенция ЗАЭС реализуется в первую очередь на основе Договора о Западноафриканском экономическом и валютном союзе (Договора ЗАЭС), в преамбуле которого прямо говорится о решимости государств-членов совершить «новые передачи суверенитета» в пользу ЗАЭС и наделить его «новой компетенцией».

По вопросам денежного обращения и валютной политики источником компетенции ЗАЭС остается Договор о Западноафриканском валютном союзе (Договор ЗАВС), причем термин ЗАВС в названии этого Договора сегодня обозначает не отдельную интеграционную организа-

¹ Англ. ECOMOG: ECOwas ceasefire MOonitoring Group.

² См.: *Sall A. Aspects institutionnels de l'integration en Afrique de l'Ouest // Regards croises sur les integrations regionales: Europe, Amerique, Afrique. Bruxelles: Bruylant, 2010. P. 171–177.*

³ См.: *Tshiyembe M. Regionalisme et problèmes d'integration economique. Alena, Mercosur, Union europeenne, Union africaine. Paris: L'Harmattan, 2012. P. 65.*

цию, как было в 1960–1980-е гг., а валютный компонент интеграционной деятельности Западноафриканского экономического и валютного союза в целом.

Компетенция Западноафриканского экономического и валютного союза распространяется на все вопросы экономической интеграции государств-членов. В соответствии с разделом IV «О действиях Союза» Договора ЗАЭВС она подразделяется на три основные части:

1) *унификация и гармонизация законодательств* государств-членов посредством издания органами ЗАЭВС юридически обязательных регламентов и директив в той мере, в какой это необходимо для достижения целей ЗАЭВС (глава I «О гармонизации законодательств» раздела IV Договора ЗАЭВС);

2) *выработка общей экономической и денежной (валютной) политики*, создание *общего рынка* со свободным передвижением товаров, лиц, услуг и капиталов, единым таможенным тарифом на внешних границах, общей торговой политикой в отношении третьих стран и едиными правилами конкуренции (глава II «Об общей политике» раздела IV Договора ЗАЭВС);

3) *проведение секторной политики* в отношении отдельных отраслей хозяйства или проблем в экономической и связанных с ней сферах (глава III «О секторной политике» раздела IV Договора ЗАЭВС).

Перечень сфер (направлений) секторной политики определен в одном из дополнительных протоколов к Договору ЗАЭВС (Дополнительный протокол о секторной политике ЗАЭВС)¹:

- «развитие человеческих ресурсов» (политика в отношении высшего образования и профессионального обучения);
- «политика благоустройства территории»;
- «транспортная и телекоммуникационная политика»;
- «политика улучшения окружающей среды» (экологическая политика);
- «сельскохозяйственная политика»;
- «энергетическая политика»;
- «промышленная политика»;
- «горная политика» (политика в отношении добычи и использования полезных ископаемых).

Приведенный перечень не является исчерпывающим. На основе решений (дополнительных актов) высшего органа ЗАЭВС — Конференции глав государств и правительств — он может быть дополнен новыми сферами (направлениями) секторной политики. В качестве таких сфер (направлений) в первом десятилетии XXI в. были признаны, например:

¹ В оригинале термин «секторная политика» использован во множественном числе — «секторные политики» (франц. politiques sectorielles).

- «содействие ремесленной деятельности» (Дополнительный акт № 05/2001 о содействии ремесленной деятельности в ЗАЭВС¹);
- «общая политика ЗАЭВС в области передвижения и пребывания лиц, не являющихся гражданами Союза», т. е. общая визовая и иммиграционная политика (Дополнительный акт № 01/2009 об учреждении общей политики ЗАЭВС в области передвижения и пребывания лиц, не являющихся гражданами Союза²).

В 2013 г. дополнительными актами Конференции глав государств и правительств к компетенции ЗАЭВС были отнесены еще две сферы общей политики, имеющие неэкономический характер:

- «общая политика ЗАЭВС в области мира и безопасности» (Дополнительный акт № 04/2013 об учреждении общей политики ЗАЭВС в области мира и безопасности³);
- «общая политика культурного развития», т. е. общая визовая и иммиграционная политика (Дополнительный акт № 06/2013 об учреждении общей политики культурного развития в рамках Западноафриканского экономического и валютного союза⁴).

Западноафриканский экономический и валютный союз обладает не только собственной компетенцией, но и статусом юридического лица, в том числе на международной арене. Благодаря этому ЗАЭВС выступает самостоятельным **субъектом международного права**, способным вступать в правовые отношения с зарубежными партнерами.

В частности, согласно ст. 84 Договора ЗАЭВС, в рамках общей торговой (внешнеторговой) политики Западноафриканский экономический и валютный союз уполномочен заключать международные соглашения с другими странами и организациями — например, Рамочное соглашение о торговле и инвестициях с США 2002 г. или Соглашение о некоторых аспектах воздушных перевозок с ЕС 2011 г.

Для реализации компетенции Западноафриканского экономического и валютного союза в нем образована система органов, которые наделены широкими полномочиями в области законодательной, исполнительной и судебной властей (глава II «Об органах Союза» раздела II «Об институциональной системе Союза» Договора ЗАЭВС).

¹ Acte additionnel № 05/2001/CCEG/UEMOA relatif a la promotion de l'artisanat au sein de l'UEMOA.

² Acte additionnel № 01/2009/CCEG/UEMOA instituant une politique commune de l'UEMOA dans le domaine de la circulation et du séjour des personnes non ressortissantes de l'Union.

³ Acte additionnel № 04/2013/CCEG/UEMOA instituant la politique commune de l'UEMOA dans le domaine de la paix et de la securite.

⁴ Acte additionnel № 06/2013/CCEG/UEMOA portant institution de la politique commune de developpement culturel au sein de l'Union economique et monetaire ouest articaïne (UEMOA).

Система органов ЗАЭС официально подразделяется на шесть групп (подсистем). Первая группа — **руководящие органы**, т. е. органы, осуществляющие политическое руководство интеграционными процессами в рамках ЗАЭС. В качестве руководящих органов ЗАЭС выступают Конференция глав государств и правительств, Совет министров и Комиссия.

Конференция глав государств и правительств — высший руководящий орган ЗАЭС. В его состав по должности входят президенты государств-членов, которые одновременно являются носителями высшей исполнительной власти в своих странах (государства — члены ЗАЭС по форме правления — президентские республики).

Заседания Конференции глав государств и правительств должны проводиться не реже одного раза в год (при необходимости созываются внеочередные заседания), а решения на них принимаются единогласно.

Функцией Конференции глав государств и правительств как высшего руководящего органа ЗАЭС является определение главных ориентиров политики организации. С этой целью Конференция наделена полномочиями по принятию ключевых решений, в том числе об определении принципов гармонизации законодательств государств-членов, о назначении на важнейшие должности (например, членов Комиссии или Суда ЗАЭС, Управляющего Центральным банком Западноафриканских государств) и т. д.

Полномочия Конференции глав государств и правительств реализуются путем принятия «дополнительных актов», которые являются обязательными как для государств-членов, так и для других органов ЗАЭС¹. Как следует из приведенных выше примеров, данные акты могут использоваться в том числе для расширения компетенции ЗАЭС путем отнесения к ней новых сфер секторной политики.

Второе место в системе руководящих органов Западноафриканского экономического и валютного союза занимает *Совет министров*. В Совет министров по должности входят уполномоченные члены правительств — министры государств — членов ЗАЭС, которыми в зависимости от предмета решаемых вопросов могут быть министры иностранных дел, экономики, финансов или министры, ответственные за конкретные отрасли экономики.

Заседания Совета министров должны проводиться не реже двух раз в год. Основным способом принятия решений на них является квалифицированное большинство в 2/3 голосов. Таким образом, в отличие от Конференции глав государств и правительств, представители государств-членов в Совете министров, как правило, не располагают правом вето.

¹ О дополнительных актах и других источниках права ЗАЭС см. § 3 настоящей главы.

Совет министров — главный правотворческий орган ЗАЭВС. Именно им издается большая часть юридически обязательных регламентов, директив и решений, из которых складывается интеграционное законодательство ЗАЭВС. Он также уполномочен заключать от имени ЗАЭВС международные соглашения с другими (третьими) странами и международными организациями.

Третий руководящий орган Западноафриканского экономического и валютного союза — *Комиссия*. Комиссия в рамках ЗАЭВС осуществляет исполнительную и инициативную функции.

В частности, Комиссия исполняет бюджет, следит за соблюдением права ЗАЭВС государствами-членами, а в некоторых случаях и непосредственно физическими и юридическими лицами с правом наложения на них штрафных санкций (например, в области соблюдения правил конкуренции на общем рынке ЗАЭВС), разрабатывает проекты новых правовых актов и других источников права ЗАЭВС, представляет ЗАЭВС на международной арене, в том числе ведет переговоры о заключении соглашений с другими субъектами международного права, которые по ее рекомендации заключает Совет министров. Комиссии также делегируются полномочия принимать «исполнительные регламенты», т. е. акты, направленные на претворение в жизнь актов Совета министров.

В отличие от Конференции глав государств и правительств и Совета министров, Комиссия функционирует как постоянно действующий орган ЗАЭВС. Ее члены — комиссары — назначаются сроком на 4 года Конференцией глав государств и правительств, исходя из критериев личной компетентности и моральной безупречности, а также национальных квот (по одному комиссару от каждого государства-члена).

При осуществлении своих функций комиссары обязаны действовать полностью независимо, в общих интересах Западноафриканского экономического и валютного союза. Им запрещается запрашивать или принимать указания от правительств государств-членов или от любых других учреждений.

Решения Комиссии принимаются простым большинством голосов от ее общего состава. Кроме участия в заседаниях Комиссии каждый комиссар, аналогично министрам национальных правительств, несет индивидуальную ответственность за конкретную отрасль управления. С этой целью в структуре Комиссии образованы департаменты, подчиненные комиссарам.

В соответствии с Решением № 0150/2003 о создании и организации служб Комиссии ЗАЭВС¹ внутренняя структура этого органа складывается из следующих элементов:

¹ Decision № 0180/2003/P.COM/UEMOA portant creation et organisation des services de la Commission de l'UEMOA.

- 1) Председатель, осуществляющий общее руководство работой Комиссии, в непосредственном подчинении которого находится ряд служб общего характера (Дирекция Секретариата, Дирекция административных и финансовых дел и др.);
- 2) Комиссар, ответственный за Департамент налоговой, таможенной и торговой политики;
- 3) Комиссар, ответственный за Департамент экономической политики;
- 4) Комиссар, ответственный за Департамент структурных фондов и международного сотрудничества;
- 5) Комиссар, ответственный за Департамент социального развития;
- 6) Комиссар, ответственный за Департамент благоустройства общей территории, инфраструктур, транспорта и телекоммуникаций;
- 7) Комиссар, ответственный за Департамент развития села и окружающей среды;
- 8) Комиссар, ответственный за Департамент энергии, шахт, промышленности и ремесленной деятельности.

В подчинении Председателя и каждого отраслевого комиссара также находится собственный кабинет — индивидуальный вспомогательный аппарат в составе директора кабинета, технического советника и личного секретариата.

Подчиненные комиссарам департаменты, в свою очередь, подразделяются на дирекции, имеющие еще более специализированный профиль. Например, в структуру Департамента социального развития входят четыре дирекции: Дирекция здравоохранения, Дирекция повышения роли женщины, Дирекция высшего образования и профессионального обучения, Дирекция искусства, культуры и новых технологий.

Следующая группа органов Западноафриканского экономического и валютного союза включает в себя одного-единственного представителя — **парламентский орган**, в качестве которого выступает *Парламент ЗАЭС*.

Депутаты Парламента должны избираться всеобщим прямым голосованием граждан государств — членов ЗАЭС сроком на 5 лет посредством избирательной процедуры, которая будет определена в дополнительном акте Конференции глав государств и правительств. До принятия и вступления в силу этого акта полномочия Парламента временно осуществляет Межпарламентский комитет, состоящий из представителей национальных парламентов государств — членов ЗАЭС (по 5 депутатов от парламента каждого государства-члена, т. е. всего 40 человек).

Парламенту ЗАЭС предоставлены два вида полномочий:

- во-первых, полномочия «демократического контроля» — право задавать вопросы членам других органов ЗАЭС, заслушивать их доклады и отчеты, создавать временные следственные ко-

миссии, а также право выражать вотум недоверия Комиссии, с которым, однако, может не согласиться Конференция глав государств и правительств (последняя также вправе распускать Парламент);

- во-вторых, полномочия «участия в процессе принятия решений» путем подготовки заключений по проектам новых правовых актов, принимаемых руководящими органами ЗАЭС.

Мнения и позиции Парламента по общему правилу имеют рекомендательную силу — издаются в форме юридически необязательных резолюций, рекомендаций, заключений, докладов или предложений поправок. В ряде случаев учредительный договор ЗАЭС тем не менее предусматривает, что правовые акты этой организации должны приниматься и вступать в силу только при наличии «положительного совпадающего заключения» Парламента, т. е. при условии предварительного одобрения последнего. Парламентского одобрения требуют, например, регламенты и директивы Совета министров, касающиеся свободного передвижения лиц, услуг и капиталов на общем рынке ЗАЭС, или прием в ЗАЭС новых государств-членов.

Третья группа органов Западноафриканского экономического и валютного союза названа в его учредительном договоре **органами юрисдикционного контроля**. К ним относятся Суд и Счетная палата ЗАЭС.

Суд является органом интеграционного правосудия ЗАЭС. Он состоит из 8 судей (по одному судье от каждого государства-члена), назначаемых Конференцией глав государств и правительств сроком на 6 лет и в течение этого срока пользующихся независимостью от своих государств.

Суд уполномочен рассматривать и разрешать различные категории дел, связанных с контролем соблюдения и обеспечением единообразного толкования права ЗАЭС. Это, в частности:

- дела о нарушении государствами-членами своих обязательств, вытекающих из членства в ЗАЭС (обычно возбуждаются по искам Комиссии к государству-нарушителю);
- иски об оспаривании юридически обязательных актов органов ЗАЭС, а также о возмещении вреда, причиненного этими органами или их сотрудниками (подобные иски в Суд могут подавать в том числе физические и юридические лица);
- преюдициальные запросы судебных органов государств-членов, при рассмотрении которых Суд дает официальное толкование права ЗАЭС, обязательное для судебных органов всех государств-членов, и др.

Счетная палата состоит из трех советников, назначаемых, как и судьи, Конференцией глав государств и правительств сроком на 6 лет. Она выступает органом бюджетного контроля.

Четвертая группа органов Западноафриканского экономического и валютного союза представлена **консультативными органами**, состоящими из представителей различных классов и социальных слоев государств-членов. Функцией консультативных органов служит выражение своих мнений, которые могут учитываться руководящими органами при принятии решений по различным вопросам интеграции в рамках ЗАЭВС.

Число консультативных органов ЗАЭВС не является фиксированным. Непосредственно Договором ЗАЭВС был учрежден только один подобный орган — *Региональная торговая палата*, объединяющая торговые палаты государств-членов.

Другие консультативные органы созданы и продолжают создаваться посредством дополнительных актов Конференции глав государств и правительств. Например, в 2009 г. в качестве консультативного органа Конференцией был учрежден *Совет по труду и социальному диалогу*, состоящий из представителей социальных партнеров государств-членов — профсоюзов, объединений работодателей, а также представителей правительств и гражданского общества государств-членов (Дополнительный акт № 02/2009 о создании и организации Совета по труду и социальному диалогу ЗАЭВС¹).

Пятая группа органов Западноафриканского экономического и валютного союза — **вспомогательные органы**. Вспомогательные органы не предусмотрены в учредительных документах ЗАЭВС, создаются по решению руководящих органов в целях оказания им содействия в осуществлении некоторых полномочий.

Например, для содействия Комиссии ЗАЭВС в осуществлении контроля за ликвидацией нетарифных барьеров торговле между государствами-членами решением Совета министра был учрежден *Технический комитет по наблюдению за устранением нетарифных барьеров*, включающий представителей таможенных администраций, полиции, жандармерии и других компетентных органов государств-членов, а также представителей частного сектора (Решение Совета министров № 16/2005 о создании, организации и функционировании Технического комитета по наблюдению за устранением нетарифных барьеров²).

Последнюю и наиболее специфическую группу органов Западноафриканского экономического и валютного союза образуют **специализированные органы в области денежно-кредитной политики**. Большинство этих органов было создано еще до образования ЗАЭВС в рамках его

¹ Acte additionnel № 02/2009/CCEG/UEMOA portant creation et organisation du Conseil du travail et dialogue social de l'UEMOA.

² Decision № 16/2005/CM/UEMOA portant creation, organisation et fonctionnement du Comite Technique de suivi pour la suppression des barriires non tarifaires.

предшественника — Западноафриканского валютного союза (ЗАВС) — и по сей день пользуется широкой самостоятельностью в осуществлении своих полномочий. В этой связи в Договоре ЗАЭС они официально названы «специализированные автономные институты».

Старейшим и важнейшим среди рассматриваемой группы органов (институтов) является *Центральный банк западноафриканских государств* — независимый наднациональный центральный банк ЗАЭС, осуществляющий эмиссию франка КФА и проводящий единую денежную политику для всех государств-членов организации.

К этой же группе относится еще один банк ЗАЭС — *Западноафриканский банк развития*, который выделяет займы и гарантии для финансирования национальных и региональных проектов, имеющих важное общественное значение (например, строительство транспортных или телекоммуникационных инфраструктур, поддержка сельского хозяйства, металлургии, гостиничного дела и т. д.).

Вкладчиками (акционерами) Западноафриканского банка развития выступают все государства — члены ЗАЭС, Центральный банк западноафриканских государств, а также некоторые другие государства и организации, являющиеся внешними для ЗАЭС (в частности, Европейский инвестиционный банк от имени Европейского союза, а также Бельгия, Франция, Индия и Китай).

В целях проведения единой денежно-кредитной политики в рамках ЗАЭС также функционируют два наднациональных контролирующих (надзорных) органа:

Банковская комиссия — единый орган банковского надзора, уполномоченный давать согласие на выдачу лицензий коммерческим банкам и другим кредитным учреждениям, направлять им юридически обязательные предписания, налагать на них и их руководителей штрафные и дисциплинарные санкции вплоть до отзыва лицензии;

Региональный совет по публичным сбережениям и финансовым рынкам — наделенный сходными полномочиями единый орган надзора за рынком ценных бумаг ЗАЭС, включая фондовые биржи.

Особенностью специализированных органов ЗАЭС в области денежно-кредитной политики служит наличие во внутренних руководящих инстанциях ряда этих органов представителей бывшей метрополии (колониальной державы) западноафриканских государств, ныне выступающей гарантом конвертируемости их общей валюты франк КФА — Франции.

Например, согласно Уставу Центрального банка западноафриканских государств, одним из членов Комитета по денежной политике этого Банка является «член, назначенный государством, обеспечивающим гарантию конвертируемости общей денежной единицы», т. е. Францией. Представитель Франции, однако, не располагает в Комитете по денежной политике правом вето, поскольку Комитет принимает свои

решения простым большинством голосов, а его остальными членами выступают граждане государств — членов ЗАЭВС¹.

Аналогичный расклад голосов действует в Банковской комиссии, работающей под руководством Управляющего Центральным банком западноафриканских государств (всего 19 членов Банковской комиссии, один из которых является представителем Франции).

Единственным **официальным и рабочим языком** Западноафриканского экономического и валютного является *французский*². Напротив, у ЗАЭВС **отсутствует единое местонахождение** (штаб-квартира). Многочисленные органы ЗАЭВС размещены в разных городах государств-членов, преимущественно в их столицах.

Так, местонахождением Комиссии ЗАЭВС является г. *Уагадугу* (столица Буркина-Фасо). Там же расположены Суд и Счетная палата ЗАЭВС.

После того как парламент ЗАЭВС начнет избираться всеобщими прямыми выборами, этот орган постоянно будет работать в столице Мали г. *Бамако* (прообраз парламента — Межпарламентский комитет — проводит заседания в разных местах).

Консультативный орган ЗАЭВС — Региональная торговая палата, а также Западноафриканский банк развития имеют своим местонахождением г. *Ломе* (столицу Того). Единый эмиссионный институт ЗАЭВС Центральный банк западноафриканских государств размещен в г. *Дакаре* (столице Сенегала).

Постоянный секретариат органа банковского надзора ЗАЭВС — Банковской комиссии — находится в *Абиджане* (главный город Кот д'Ивуара)³. Там же работает орган надзора за рынками ценных бумаг ЗАЭВС — Региональный совет по публичным сбережениям и финансовым рынкам.

Что касается высшего руководящего органа ЗАЭВС — Конференции глав государств и правительств, то она проводит свои заседания поочередно на территории разных государств-членов. Аналогичной практики придерживается Совет министров ЗАЭВС.

§ 3. Источники

По образцу права Европейского союза интеграционный правопрядок Западноафриканского экономического и валютного союза признан его Судом и правовой доктриной в качестве самостоятельной правовой

¹ Управляющий Центральным банком западноафриканских государств, голос которого является решающим (в случае равенства голосов), заместители Управляющего, по одному члену, предложенному правительством каждого государства — члена ЗАЭВС, а также четыре других гражданина государств-членов, назначаемые Советом министров ЗАЭВС по предложению Управляющего.

² Конференция глав государств и правительств имеет право добавлять к французскому другие рабочие языки.

³ Официальной столицей Кот д'Ивуара является г. Ямусукро.

системы, которая возникла из международного публичного права, но постепенно отделилась от него.

Нормы права Западноафриканского экономического и валютного союза закрепляются в разных видах источников, которые, также аналогично праву Европейского союза, подразделяются на две основные группы: источники первичного права и источники вторичного (производного) права ЗАЭВС.

К **первичному праву** относятся документы основополагающего значения, которые обладают высшей юридической силой в правовой системе ЗАЭВС (своеобразная «конституция» ЗАЭВС).

Источниками первичного права ЗАЭВС в первую очередь выступают два его учредительных документа, которые в дальнейшем планируются кодифицировать в один документ¹. Источники первичного права ЗАЭВС сохраняют международно-правовое происхождение: заключены в форме международных договоров, подписанных и ратифицированных государствами-членами и изменяемых в аналогичном порядке.

Учредительным документом (договором) ЗАЭВС общего характера является *Договор о Западноафриканском экономическом и валютном союзе (Договор ЗАЭВС)*, подписанный в 1994 г. и пересмотренный в 2003 г.²

Договор ЗАЭВС учреждает ЗАЭВС как интеграционную организацию и регулирует все аспекты ее интеграционной деятельности, за исключением интеграции в денежно-кредитной сфере, которая по-прежнему регулируется Договором о Западноафриканском валютном союзе (см. ниже).

В своей современной редакции Договор ЗАЭВС состоит из преамбулы и 116 статей, распределенных в семь разделов (включая предварительный раздел):

- предварительный раздел «Определения» содержит нормы-дефиниции ключевых понятий, используемых в Договоре;
- раздел I «О принципах и целях Союза» учреждает ЗАЭВС как интеграционную организацию, закрепляет цели его деятельности и другие общие положения;
- раздел II «Об институциональной системе Союза» наделяет ЗАЭВС правосубъектностью (статусом юридического лица) и определяет правовое положение различных его органов³;
- раздел III «О финансовом режиме Союза» устанавливает порядок финансирования деятельности ЗАЭВС, включая общие правила принятия и исполнения его бюджета;

¹ См. § 1 настоящей главы.

² *Traite modifie de l'Union Economique et Monetaire Ouest Africaine (Traite de l'UEMOA)*.

³ См. § 2 настоящей главы.

- раздел IV «О действиях Союза» закрепляет интеграционную компетенцию ЗАЭС и по этой причине является наиболее объемным в структуре Договора — свыше 40 статей¹;
- раздел V «Прочие положения» устанавливает порядок приема новых государств-членов и ассоциированных членов, а также порядок пересмотра Договора;
- раздел VI «Переходные и заключительные положения» регламентирует порядок введения в действия Договора ЗАЭС, включая порядок создания его органов (нормы данного раздела сегодня представляют в основном исторический документ).

Вторым учредительным документом (договором) ЗАЭС, имеющим специальный характер, выступает *Договор о Западноафриканском валютном союзе (Договор ЗАЭС)*². Этот документ де-факто является исторически первым источником права ЗАЭС, поскольку Западноафриканский валютный союз возник еще в 1960-е гг. и лишь в 1990-е гг. был инкорпорирован в более широкую по сфере деятельности интеграционную организацию Западноафриканский экономический и валютный союз³. Современный Договор ЗАЭС подписан в 2007 г. взамен ранее действовавшего аналогичного документа 1973 г., который, в свою очередь, заменил собой первоначальный договор 1962 г.

Сегодня Договор ЗАЭС по-прежнему регулирует те аспекты интеграции государств — членов ЗАЭС, которые связаны с функционированием единой валюты франк КФА. Договор включает преамбулу и 44 статьи, распределенные в восемь разделов (включая предварительный раздел): предварительный раздел «Определения», раздел I «Общие положения», раздел II «Об общей денежной единице», раздел «Об органах ЗАЭС», раздел IV «Об институтах ЗАЭС»⁴, раздел V «О гармонизации законодательства», раздел VI «Прочие положения», раздел VII «Заключительные положения».

К Договору ЗАЭС также приложены и являются его составной частью:

Устав Центрального банка западноафриканских государств, подробно регламентирующий внутреннюю организацию, полномочия и порядок деятельности единого эмиссионного центра франка КФА (включает 116 статей, распределенных в шесть разделов);

¹ См. § 2 настоящей главы.

² *Traite de l'Union Monetaire Ouest Africaine (Traite de l'UMOA)*.

³ См. § 1 настоящей главы.

⁴ В качестве «органов» ЗАЭС в Договоре названы Конференция глав государств и правительств, Совет министров, Банковская комиссия и Региональный совет по публичным сбережениям и финансовым рынкам. В качестве «институтов» ЗАЭС признаны Центральный банк западноафриканских государств и Западноафриканский банк развития. В настоящее время эти органы и институты являются частью организационного механизма Западноафриканского экономического и валютного союза в целом, который был рассмотрен в предыдущем параграфе настоящей главы.

Протокол о привилегиях и иммунитетах Центрального банка западноафриканских государств.

Кроме двух учредительных договоров, первичное право ЗАЭВС включает в себя ряд других источников, которые также имеют договорное происхождение — подписаны и ратифицированы государствами-членами в форме дополнительных протоколов к базовому учредительному договору (Договору ЗАЭВС) или в форме дополнительных соглашений (договоров, конвенций).

Дополнительные протоколы к Договору ЗАЭВС приняты уже после заключения последнего. К ним относятся:

Дополнительный протокол о контрольных органах ЗАЭВС 1996 г., определяющий статус Суда и Счетной палаты ЗАЭВС¹;

Дополнительный протокол о секторной политике ЗАЭВС 1996 г., рассмотренный в предыдущем параграфе при характеристике компетенции организации²;

Дополнительный протокол о правах, привилегиях и иммунитетах ЗАЭВС 1996 г.³;

Дополнительный протокол, устанавливающий правила определения места происхождения продукции ЗАЭВС 2001 г.⁴;

Дополнительный протокол, изменяющий и дополняющий Дополнительный протокол о секторной политике ЗАЭВС, 2003 г.⁵ (предусмотрел обязательное получение заключения парламента ЗАЭВС перед принятием руководящими органами ЗАЭВС новых юридически обязательных актов по всем направлениям секторной политики организации).

Дополнительные соглашения дополняют собой учредительные документы в части определения правового статуса некоторых органов ЗАЭВС:

Соглашение о создании Западноафриканского банка развития 1973 г.⁶;

Конвенция о создании Регионального совета по публичным сбережениям и финансовым рынкам 1996 г.⁷;

Договор о создании парламента Западноафриканского экономического и валютного союза 2003 г.⁸;

¹ Protocole additionnel relatif aux Organes de controle de l'UEMOA.

² Protocole additionnel relatif aux Politiques sectorielles de l'UEMOA.

³ Protocole additionnel relatif aux droits, privileges et immunités de l'UEMOA.

⁴ Protocole additionnel instituant les règles d'origine des produits de l'UEMOA.

⁵ Protocole additionnel modifiant et completant le Protocol additionnel relatif aux Politiques sectorielles de l'UEMOA.

⁶ Accord portant creation de la Banque Ouest Africaine de Developpement.

⁷ Convention portant creation du Conseil regional de l'épargne publique et des marchés financiers.

⁸ Traite portant creation du Parlement de l'Union Economique et Monetaire Ouest Africaine.

Конвенция, регулирующая Банковскую комиссию Западноафриканского валютного союза, 2007 г.¹

Источники **вторичного права** — наиболее многочисленная и динамичная группа источников права Западноафриканского экономического и валютного союза. В отличие от учредительных документов, других источников первичного права, которые заключаются в форме международных договоров, подписываемых и ратифицируемых государствами-членами, вторичное право создается главным образом путем издания наднациональными органами ЗАЭВС правовых актов в сферах компетенции, делегированной государствами-членами.

Правовые акты органов ЗАЭВС вступают в силу без ратификации со стороны государств-членов и пользуются безусловным верховенством по отношению к их внутреннему законодательству. Согласно ст. 7 Договора ЗАЭВС:

«Акты, изданные органами Союза для достижения целей настоящего Договора и в соответствии с установленными им правилами и процедурами применяются в каждом государстве-члене вопреки любому противоречащему им национальному законодательству, предшествующему или последующему».

Система правовых актов ЗАЭВС в своих основных чертах является объектом рецепции (заимствования) из наиболее развитого в современном мире интеграционного правопорядка — права Европейского союза. Как и в ЕС, руководящие органы Западноафриканского экономического и валютного союза издают правовые акты в пяти основных формах, первые три из которых являются юридически обязательными, две другие — рекомендательными².

Юридически обязательными актами органов ЗАЭВС являются:

- *регламенты* — нормативные правовые акты общего действия, которые имеют обязательную силу и подлежат прямому применению во всех государствах-членах, т. е. наделяют правами и обязанностями не только органы власти, но и непосредственно физических и юридических лиц (своеобразные «законы» ЗАЭВС);
- *директивы* — документы, в соответствии с которыми государства-члены обязаны приводить свои внутренние законы и подзаконные акты (своеобразные «основы законодательства» ЗАЭВС);
- *решения* — индивидуальные правовые акты, обязательные для указанных в них адресатов (административные акты ЗАЭВС).

¹ Convention regissant la Commission bancaire de l'Union Monetaire Ouest Africaine.

² Система и юридические свойства важнейших правовых актов органов Западноафриканского экономического и валютного союза предусмотрены в последней главе раздела II «Об институциональной системе Союза» Договора ЗАЭВС (глава III «О правовом режиме актов, принимаемых органами Союза»).

В соответствии со ст. 45 Договора ЗАЭВС регламенты, директивы, решения, а также рассматриваемые ниже дополнительные акты подлежат опубликованию в официальном печатном органе ЗАЭВС — «Официальном бюллетене Союза»¹. Они вступают в силу только после их опубликования в дату, установленную соответствующим правовым актом. Решения как акты индивидуального характера официально направляются их адресатам и вступают в действие с момента получения последними².

Рекомендательные акты органов ЗАЭВС издаются в форме *рекомендаций* (т. е. предложений) и *заклучений* (т. е. мнений) по определенным вопросам, не имеющим юридически обязательной силы. Рекомендательный характер также имеют некоторые другие документы, принимаемые в ходе текущей деятельности органов ЗАЭВС, например «сообщения», принимаемые по итогам сессий Конференции глав государств и правительств и Совета министров, или «предложения поправок», принимаемые Парламентом ЗАЭВС к представленным на его рассмотрение проектам юридически обязательных актов ЗАЭВС.

Особой разновидностью юридически обязательных актов Западноафриканского экономического и валютного союза, не имеющей аналога в праве ЕС, выступают *дополнительные акты*. Подобные акты вправе издавать только высший руководящий орган ЗАЭВС — Конференция глав государств и правительств.

Дополнительные акты, как и дополнительные протоколы, могут устанавливать дополнительные положения к Договору ЗАЭВС, например относить к компетенции ЗАЭВС новые сферы секторной политики³. Однако, в отличие от дополнительных протоколов, дополнительные акты не требуют последующей ратификации в национальных парламентах.

По своей юридической силе дополнительные акты уступают учредительным договорам и другим источникам первичного права (могут дополнять, но не изменять их). В то же время они превосходят другие акты вторичного права, поскольку являются обязательными не только для государств-членов, но и для остальных органов ЗАЭВС.

Еще одной специфической разновидностью правовых актов ЗАЭВС выступают *рамочные (единообразные) законы*. Текст подобных законов утверждает Совет министров ЗАЭВС. Далее рамочные (единообразные) законы вводятся в действие в идентичной редакции парламента-

¹ Франц. Bulletin officiel de l'Union.

² В настоящее время, помимо Официального бюллетеня Союза, тексты регламентов, директив, дополнительных актов и важнейших решений, а также других источников первичного и вторичного права ЗАЭВС публикуются на официальном интернет-портале организации www.uceoa.int (на французском языке, некоторые документы в переводе на английский язык).

³ См. § 2 настоящей главы.

ми государств-членов. Рамочные законы обычно разрабатываются по вопросам, относящимся к денежной системе и валютному рынку (т. е. в рамках Западноафриканского валютного союза); в остальных сферах компетенции ЗАЭВС с аналогичной целью издаются основы законодательства в форме директив.

Особые виды правовых актов также издаются в ходе нормотворческой и правоприменительной деятельности специализированных органов ЗАЭВС в области денежно-кредитной политики, т. е. Центрального банка западноафриканских государств, Банковской комиссии и Регионального совета по публичным сбережениям и финансовым рынкам: *циркуляры и инструкции*¹.

В рамках вторичного права органы ЗАЭВС могут осуществлять нормотворчество и путем заключения от имени Западноафриканского экономического и валютного союза *международных соглашений* с другими странами и организациями².

Помимо источников первичного и вторичного права, постепенно формируется третья группа источников права Западноафриканского экономического и валютного союза на основе норм прецедентного характера, выработанных в **судебной практике Суда ЗАЭВС** (аналогично судебной практике Суда ЕС, играющей роль прецедентного права Европейского союза).

Такую возможность открывает ст. 13 Дополнительного протокола о контрольных органах ЗАЭВС, согласно которой «интерпретации», сформированные Судом ЗАЭВС в ответ на запросы судебного органа государства-члена, «являются обязательными для всех административных и судебных органов во всех государствах-членах. Несоблюдение этих интерпретаций может послужить основанием для подачи иска о нарушении обязательств», который также рассматривается и разрешается Судом ЗАЭВС.

§ 4. Содержание

4.1. Правовое регулирование денежного обращения и кредита

Строительство Западноафриканского экономического и валютного союза началось с формирования (точнее, сохранения доставшегося от французской колониальной империи) валютного союза на основе единой денежной единицы (Западноафриканский валютный союз — ЗАВС). Лишь в конце XX в. валютный союз был дополнен интеграционными

¹ Акты данных органов публикуются на их интернет-сайтах: на сайте Центрального банка западноафриканских государств www.bceao.int (акты самого Банка и состоящей при нем Банковской комиссии), на сайте Регионального совета по публичным сбережениям и финансовым рынкам www.cserpmf.org.

² См. § 2 настоящей главы.

мероприятиями в других аспектах экономической жизни (в рамках Западноафриканского экономического и валютного союза — ЗАЭВС, созданного на основе ЗАВС в 1994 г.)¹.

Поэтому исторически первым и наиболее развитым компонентом в содержании права ЗАЭВС выступают нормы, регулирующие денежное обращение и кредит, включая регулирование деятельности профессиональных участников рынков банковских услуг и ценных бумаг (коммерческие банки и другие кредитные учреждения, операторы фондовых бирж и т. д.).

Рассматриваемые нормы прежде всего устанавливают *правовой режим франка КФА как единой валюты ЗАЭВС*. В соответствии с Договором о Западноафриканском валютном союзе (Договором ЗАВС) и прилагаемым к нему Уставом Центрального банка западноафриканских государств единственной «законной денежной единицей» на их территориях выступает франк Африканского финансового сообщества (франк КФА)². «Исключительной привилегией» производить эмиссию этой денежной единицы наделен Центральный банк западноафриканских государств, являющийся одним из важнейших элементов наднационального организационного механизма ЗАЭВС³.

Как и национальные (внутригосударственные) денежные единицы, денежные знаки франка КФА выпускаются в форме банковских билетов и монет, достоинство и внешний вид которых определяет Совет министров ЗАЭВС по предложению Комитета по денежной политике Центрального банка западноафриканских государств.

Правовой режим единой валюты дополняется установлением *правового режима единой денежной политики ЗАЭВС*. Данную политику также осуществляет Центральный банк западноафриканских государств посредством различных инструментов, традиционно применяемых центральными банками в современном мире: операции с золотом и валютой, предоставление заемных средств коммерческим банкам и возложение на них обязанности хранить обязательные резервы в Центральном банке западноафриканских государств и др.

Основные аспекты правового режима единой денежной политики ЗАЭВС закреплены в Уставе Центрального банка западноафриканских государств. Они конкретизируются и дополняются правовыми актами этого Банка, например Решением № 297/12/2010 о правилах, инструментах и процедурах осуществления денежной и кредитной политики Центрального банка западноафриканских государств⁴ или Инструкцией

¹ См. § 1 настоящей главы.

² О происхождении и современном значении аббревиатуры КФА см. § 1 настоящей главы.

³ См. § 2 настоящей главы.

⁴ Decision № 397/12/2010 portant règles, instruments et procédures de mise en oeuvre de la politique de la monnaie et du crédit de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest.

№ 002/03/2011 о порядке учреждения обязательных резервов в Центральном банке западноафриканских государств¹.

Наличие единой валюты также послужило предпосылкой для разработки в рамках ЗАЭС единого законодательства о денежном рынке, включая рынок банковских услуг и финансовый рынок (рынок ценных бумаг).

Законодательство о коммерческих банках и других кредитных учреждениях базируется на единообразном (рамочном) законе, который был введен в действие во всех государствах-членах еще в 1990 г. (Рамочный закон, содержащий банковское регулирование²).

Согласно положениям этого закона, деятельность кредитных учреждений контролирует единый орган банковского надзора ЗАЭС — Банковская комиссия, издающая на его основе дополнительные правовые акты (например, Циркуляр № 005/2011 об управлении кредитными учреждениями Западноафриканского валютного союза³).

В Западноафриканском экономическом и валютном союзе действует единая банковская лицензия, благодаря которой кредитные учреждения государств-членов могут осуществлять деятельность на банковском рынке ЗАЭС в целом.

Законодательство о финансовом рынке регламентирует функционирование единой фондовой биржи — Региональной биржи ценных бумаг⁴, закрепляет права и обязанности физических и юридических лиц, участвующих в биржевой торговле ценными бумагами.

Важнейшим источником этого законодательства служит Генеральный регламент об организации, функционировании и контроле регионального финансового рынка ЗАЭС⁵. Как и в банковской сфере, положения Генерального регламента уточняются и конкретизируются в актах наднационального органа по надзору за рынком ценных бумаг — Регионального совета по публичным сбережениям и финансовым рынкам (например, Инструкция № 37/2009 об условиях осуществления деятельности кредитных агентств на региональном финансовом рынке ЗАЭС⁶ или Циркуляр № 003-2004 об информационном сообщении,

¹ Instruction № 002/03/2011 relative aux modalites de constitution des reserves obligatoires aupres de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest.

² Loi-cadre portant reglementation bancaire.

³ Circulaire № 005-2011/CB/C relative a la gouvernance des etablissemments de credit de l'Union Monetaire Ouest Africaine.

⁴ Франц. Bourse Regionale des Valeurs Mobilières.

⁵ Règlement general relatif a l'organisation, au fonctionnement et au controle du marche financier regional de l'UMOA.

⁶ Instruction № 37/2009 relative aux conditions d'exercice de l'activite d'agence de notation sur le marche financier regional de l'UMOA.

подлежащем распространению юридическими лицами, публично привлекающими сбережения¹).

Целям формирования единого денежного рынка также служит единое законодательство о платежных системах, источником которого выступает Регламент № 15/2002 о платежных системах в государствах — членах Западноафриканского экономического и валютного союза².

С этими же целями связано и законодательство о борьбе с противоправным использованием денежных активов, а именно их использованием в целях финансирования террористической деятельности или для отмыывания доходов, полученных преступным путем:

Единообразный закон о борьбе с финансированием терроризма в государствах — членах Западноафриканского валютного союза³;

Регламент № 14/2002 о замораживании средств и других финансовых ресурсов в рамках борьбы с терроризмом в государствах — членах Западноафриканского экономического и валютного союза⁴;

Директива № 04/2007 о борьбе с финансированием терроризма в государствах — членах Западноафриканского экономического и валютного союза⁵;

Директива № 07/2002 о борьбе с отмыыванием капиталов в государствах — членах Западноафриканского экономического и валютного союза⁶.

4.2. Правовые механизмы координации экономической политики государств-членов

Создание в 1994 г. на основе валютного союза (ЗАВС) экономического союза западноафриканских государств (ЗАЭВС) повлекло за собой установление правовых механизмов координации экономической политики государств-членов. Под «экономической политикой» в данном случае понимается макроэкономическая политика, т. е. политика, направленная на регулирование экономики в целом (в отличие от регулирования отдельных отраслей экономики в рамках сельскохозяйственной, горной или других направлений «секторной политики» ЗАЭВС).

¹ Circulaire № 003-2004 relative a la note d'information a diffuser par les personnes morales faisant appel public a l'epargne.

² Règlement № 15/2002/CM/UEMOA relatif aux systèmes de paiement dans les Etats Membres de l'Union Economique et Monetaire Ouest Africaine.

³ Loi uniforme relative a la lutte contre le financement du terrorisme dans les Etats Membres de l'Union Monetaire Ouest Africaine.

⁴ Règlement № 14/2002/CM/UEMOA relatif au gel des fonds et autres ressources financières dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme dans les Etats Membres de l'Union Economique et Monetaire Ouest Africaine.

⁵ Directive № 04/2007/CM/UEMOA relative a la lutte contre le financement du terrorisme dans les Etats Membres de l'Union Economique et Monetaire Ouest Africaine.

⁶ Directive № 07/2002/CM/UEMOA relative a la lutte contre le blanchiment des capitaux dans les tats Membres de l'Union E

В соответствии с Договором о Западноафриканском экономическом и валютном союзе 1994 г. все государства-члены обязались рассматривать «свою экономическую политику как вопрос общего интереса» и координировать ее в рамках Совета министров ЗАЭВС.

С этой целью Совет министров принимает «*главные ориентиры экономической политики*» и совместно с Комиссией организует «*многостороннее наблюдение*» за их претворением в жизнь.

Совет министров также утверждает для каждого государства-члена индивидуальную «*многолетнюю программу сближения, стабильности, роста и солидарности*». Последняя серия таких программ, рассчитанных на период 2012–2016 гг., была утверждена на сессии Совета министров 10 мая 2012 г. (например, Решение № 09/2012 о многолетней программе сближения, стабильности, роста и солидарности Республики Сенегал на период 2012–2016 гг.¹).

Несоблюдение государством-членом обязательных для него предписаний Совета министров, направленных в ходе процедуры многостороннего наблюдения, может повлечь санкции вплоть до приостановления финансовой помощи ЗАЭВС.

В целях уточнения и усиления правовых механизмов координации экономической политики высшим органом ЗАЭВС — Конференцией глав государств и правительств — в 1999 г. в форме дополнительного акта был утвержден «Пакт сближения, стабильности, роста и солидарности между государствами — членами Западноафриканского экономического и валютного союза»².

Составной частью правовых механизмов координации экономической политики государств — членов ЗАЭВС выступает и гармонизация *бюджетного права*, т. е. установление единообразных правил составления, принятия и исполнения государственных бюджетов, а также многолетнего планирования в области государственных и муниципальных финансов.

По этим вопросам Советом министров издан обширный комплекс правовых актов в форме директив (основ законодательства ЗАЭВС):

Директива № 01/2009 о Кодексе прозрачности в управлении публичными финансами в ЗАЭВС³;

Директива № 06/2009 о финансовых законах в ЗАЭВС⁴;

¹ Decision № 09/2012/CM/UEMOA relative au programme plurannuel de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de la République du Sénégal au titre de la période 2012–2016.

² Acte additionnel № 04/99 portant pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les Etats Membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

³ Directive № 01/2009/CM/UEMOA portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.

⁴ Directive № 06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA.

Директива № 08/2009 о бюджетной номенклатуре государства в ЗАЭВС¹;

Директива № 01/2011 о финансовом режиме территориальных коллективов в ЗАЭВС² и др.

С гармонизацией бюджетного права, в свою очередь, связана гармонизация законодательства о государственных закупках, т. е. о договорах (контрактах), на основании которых органы власти за счет государственных средств приобретают у частных предприятий товары, работы или услуги для общественных нужд либо делегируют частным предприятиям оказание отдельных видов услуг населения от имени государства (подобные договоры в праве ЗАЭВС обозначаются категориями «публичная сделка» и «делегирование публичной услуги»).

Единообразное законодательство ЗАЭВС о государственных закупках сосредоточено главным образом в двух правовых актах, изданных в 2005 г.:

Директива № 04/2005 о процедурах заключения, исполнения и регулирования публичных сделок и о процедурах делегирования публичной услуги³;

Директива № 05/2005 о контроле и упорядочении публичных сделок и делегирования публичной услуги в ЗАЭВС⁴.

4.3. Правовые основы формирования общего рынка

Наряду с координацией экономической политики к числу важнейших новаций Договора о Западноафриканском экономическом и валютном союзе 1994 г. относится установление правовых основ формирования общего рынка, который к настоящему времени, однако, еще не создан в полной мере.

Согласно Договору ЗАЭВС, общий рынок Западноафриканского экономического и валютного союза, подобно единому внутреннему рынку Европейского союза, должен базироваться на четырех **«свободах передвижения»** — **свободном передвижении товаров, лиц, услуг и капиталов**.

Свободное передвижение товаров предполагает взаимное устранение таможенных пошлин, а также других ограничений на товарооборот между государствами-членами.

¹ Directive № 08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgetaire de l'Etat au sein de l'UEMOA.

² Directive № 01/2011/CM/UEMOA portant regime financier des Collectivites territoriales au sein de l'UEMOA.

³ Directive № 04/2005/CM/UEMOA portant procedures de passation, d'execution et de reglement des marches publics et des delegations de service public dans l'UEMOA.

⁴ Directive № 05/2005/CM/UEMOA portant controle et regularisation des marches publics et des delegations de service public dans l'UEMOA.

С целью введения свободы передвижения товаров государства-члены при заключении Договора ЗАЭВС обязались не вводить новых и не повышать ранее установленных таможенных пошлин, количественных ограничений или равнозначных им сборов и мер.

В 1996 г. Конференцией глав государств и правительств был утвержден Дополнительный акт № 04/1996, устанавливающий переходный преференциальный режим торговли в ЗАЭВС и порядок его финансирования¹.

В соответствии с Дополнительным актом № 04/1996 внутри ЗАЭВС с 1 июля 1996 г. отменены «количественные ограничения, нетарифные барьеры, запреты и другие равнозначные меры» на импорт-экспорт товаров, произведенных в государствах-членах.

Что касается тарифных ограничений (таможенных пошлин и равнозначных им сборов на товарооборот между государствами-членами), то они были ликвидированы, в первую очередь для продуктов земледелия и ремесла. Отмена пошлин на взаимную торговлю промышленными товарами осуществляется постепенно. Пока что она касается только товаров, произведенных в государствах-членах, при условии что соответствующие товары получили специальное разрешение со стороны Комиссии ЗАЭВС (в настоящее время примерно 3000 видов промышленной продукции)².

Свободное передвижение лиц в праве ЗАЭВС, как и в праве Европейского союза, распространяется на две категории субъектов экономической деятельности:

- с одной стороны, на наемных работников, которым Договор ЗАЭВС предоставляет право искать работу и трудиться на территории всех государств-членов, перемещаться и проживать на их территориях, в том числе после завершения трудовой деятельности;
- с другой стороны, на предпринимателей и других граждан, занимающихся самостоятельной экономической деятельностью (к гражданам-предпринимателям приравниваются юридические лица государств-членов).

Свобода передвижения для субъектов самостоятельной экономической деятельности, также аналогично правовой системе ЕС, названа в Договоре ЗАЭВС «правом учреждения», т. е. правом граждан и юридических лиц одного государства-члена учреждать собственное дело на территории других государств-членов.

В целях уточнения порядка реализации права учреждения Совет министров издал ряд нормативных актов, касающихся отдельных про-

¹ Acte additionnel № 04/1996 instituant le regime tarifaire prefereentielle transitoire des echanges au sein de l'UEMOA et son mode de financement.

² См.: *Sakho E. L'integration economique en Afrique de l'Ouest. Analyse et perspectives.* Paris: Economica, 2011. P. 50.

фессий, главным образом медицинских — врачей, ветеринаров, фармацевтов, а также архитекторов (Директива № 01/2012 о свободном передвижении и учреждении в Союзе докторов-ветеринаров — граждан государств — членов ЗАЭВС¹, Директива № 07/2005 о свободном передвижении и учреждении на пространстве ЗАЭВС архитекторов — граждан Союза² и др.).

Для указанных профессий акты Совета министров ставят право учреждения в зависимость от выполнения дополнительных формальностей, которые на деле осложняют его осуществление. Например, для того чтобы гражданин одного государства — члена ЗАЭВС получил возможность заниматься постоянной медицинской практикой на территории другого, ему необходимо получить персональное разрешение со стороны министра здравоохранения принимающего государства, в котором может быть и отказано (Директива № 06/2005 о свободном передвижении и учреждении на пространстве ЗАЭВС врачей — граждан Союза³).

Свободное передвижение услуг по своему характеру и содержанию сходно с правом учреждения (право граждан и юридических лиц одного государства-члена заниматься самостоятельной экономической деятельностью на территории другого), но отличается от него непостоянным характером деятельности: не открытие собственного дела, а эпизодическое предоставление отдельных услуг в другом государстве-члене.

В соответствии с Договором ЗАЭВС граждане и приравняемые к ним юридические лица каждого государства-члена «могут осуществлять предоставление услуг в любом другом государстве-члене на таких же условиях, какие это государство-член предъявляет к своим собственным гражданам, при соблюдении ограничений, оправданных по соображениям общественного порядка, общественной безопасности и общественного здоровья, и без ущерба исключениям, предусмотренным настоящим Договором».

В том, что касается *свободного передвижения капиталов*, то оно гарантировано Договором ЗАЭВС только внутри Союза и только для «капиталов, принадлежащих лицам, проживающим в государствах-членах»⁴.

¹ Directive № 01/2012/CM/UEMOA relative a la libre circulation et a l'établissement des docteurs vétérinaires ressortissants des Etats Membres de l'UEMOA.

² Directive № 07/2005/CM/UEMOA relative a la libre circulation et a l'établissement des architectes ressortissants de l'Union au sein de l'espace UEMOA.

³ Directive № 06/2005/CM/UEMOA relative a la libre circulation et a l'établissement des medecins ressortissants de l'Union au sein de l'espace UEMOA.

⁴ Для сравнения: в праве ЕС свободное передвижение капиталов предполагает отмену ограничений на перемещение капиталов не только между государствами — членами Европейского союза, но и между ними и третьими странами. Бенефициарами данной свободы выступают любые физические и юридические лица, в том числе проживающие (находящиеся) за пределами ЕС.

Важное значение для формирования подлинного общего рынка имеет *устранение технических и санитарных барьеров* взаимной торговле, обусловленных неодинаковыми требованиями государств-членов в отношении качества и безопасности товаров, а также различиями в их санитарных нормативах.

Для преодоления технических и санитарных барьеров Советом министров ЗАЭВС было издано несколько нормативных актов, направленных на гармонизацию соответствующих предписаний государств-членов. Однако едиными правилами удалось охватить только отдельные виды товаров, преимущественно сельскохозяйственных продуктов и лекарственных средств:

- Регламент № 02/2005 о гармонизации фармацевтического регулирования в государствах — членах ЗАЭВС¹;
- Регламент № 02/2007 о санитарной безопасности растений, животных и продуктов питания в ЗАЭВС²;
- Регламент № 04/2009 о гармонизации правил, регулирующих контроль качества, сертификацию и коммерциализацию семян растений и посадочного материала в ЗАЭВС³ и некоторые другие.

Ключевым шагом в направлении создания подлинно единого технического регулирования всех товаров в ЗАЭВС стало принятие Советом министров регламента № 03/2010 о схеме гармонизации деятельности по аккредитации, сертификации, стандартизации и метрологии в ЗАЭВС⁴. В соответствии с регламентом № 03/2010 в качестве специализированных учреждений ЗАЭВС должны быть созданы «технические структуры качества», важнейшей из которых является «Региональная организация по стандартизации, сертификации и повышению качества», сокращенно НОРМСЕРК⁵.

Задачей НОРМСЕРК является разработка проектов «общих стандартов» ЗАЭВС, которые утверждаются Комиссией ЗАЭВС. На основе этих стандартов, имеющих рекомендательный характер, Совет министров ЗАЭВС далее может принимать единые «технические регламенты», имеющие обязательную силу. Комиссии ЗАЭВС также предоставлено

¹ Règlement № 02/2005/CM/UEMOA relatif à l'harmonisation de la réglementation pharmaceutique dans les Etats Membres de l'UEMOA.

² Règlement № 07/2007 /CM/UEMOA relatif à la securite sanitaire des vegetaux, des animaux et des aliments dans l'UEMOA.

³ Règlement № 04/2009/CM/UEMOA relatif à l'harmonisation des règles regissant le controle de qualite, la certification et la commercialisation des semences vegetales et plants dans l'UEMOA.

⁴ Règlement № 03/2010/CM/UEMOA portant schema d'harmonisation des activites d'accréditation, de certification, de normalisation et de metrologie dans l'UEMOA.

⁵ Франц. NORMCERQ: organisme regional de NOR malisation, de CER tification et de promotion de la Qualite.

право утверждать «общие знаки соответствия» (знаки соответствия общим требованиям качества и безопасности), которыми может снабжаться продукция, выпускаемая на рынок ЗАЭС.

Значительно более существенного прогресса Западноафриканскому экономическому и валютного союзу удалось достичь в устранении налоговых препятствий общему рынку на основе *гармонизации налогового законодательства* государств — членов ЗАЭС. В этих вопросах право ЗАЭС опережает многие другие интеграционные правовые порядки, в том числе право Европейского союза.

Единообразные налоговые правила ЗАЭС регулируют не только основные виды косвенного налогообложения (налог на добавленную стоимость, акцизы), но и некоторые виды прямых налогов, в том числе имеющий наибольшее экономическое значение для любого государства налог на прибыль¹. Важнейшими источниками единообразных налоговых правил ЗАЭС являются:

- Директива № 02/98 о гармонизации законодательств государств-членов в области налога на добавленную стоимость²;
- Директива № 03/98 о гармонизации законодательств государств-членов в области акцизов³;
- Директива № 01/2008 о гармонизации порядка определения подлежащих налогообложению доходов юридических лиц в ЗАЭС⁴;
- Директива № 02/2010 о гармонизации налогообложения ценных бумаг в государствах — членах ЗАЭС⁵;
- Директива № 02/2011 о гармонизации налогообложения инвестиционных предприятий в ЗАЭС⁶ и др.

Единообразные налоговые правила ЗАЭС касаются не только порядка исчисления и взимания соответствующих видов налогов, но и их ставок. Например, ставка налога на прибыль должна устанавливаться государствами — членами ЗАЭС в весьма узких пределах 25–30%. Увеличение ставки свыше 30% или сокращение ниже 25% не допуска-

¹ Для сравнения: гармонизация налогового законодательства в рамках Европейского союза сегодня ограничивается преимущественно косвенным налогообложением. Порядок взимания в том числе ставки налогов на прибыль каждое государство — член ЕС определяет самостоятельно.

² Directive № 02/98/CM/UEMOA portant harmonisation des législations des Etats Membres en matière de taxe sur valeur ajoutée.

³ Directive № 03/98/CM/UEMOA portant harmonisation des législations des Etats Membres en matière de droits d'accises.

⁴ Directive № 01/2008/CM/UEMOA portant harmonisation des modalités de détermination du résultat imposable des personnes morales au sein l'UEMOA.

⁵ Directive № 02/2010/CM/UEMOA portant harmonisation de la fiscalité applicable aux valeurs mobilières dans les Etats Membres de l'UEMOA.

⁶ Directive № 02/2011/CM/UEMOA portant harmonisation de la fiscalité applicable aux entreprises d'investissement à capital fixe au sein de l'UEMOA.

ется (Директива № 08/2008 о гармонизации ставок налога на прибыль юридических лиц в государствах — членах ЗАЭВС)¹.

Специальный акт налогового законодательства ЗАЭВС издан с целью обеспечить устранение двойного налогообложения между государствами-членами и установить порядок сотрудничества и взаимопомощи между национальными налоговыми службами: Регламент № 08/2008 о принятии правил в целях избежания двойного налогообложения в ЗАЭВС и правил содействия в налоговой сфере².

Как и в других интеграционных правопорядках, в том числе в праве Европейского союза и праве формируемого Евразийского союза, неотъемлемым элементом нормативной модели общего рынка ЗАЭВС является создание *единого права конкуренции*, т. е. системы правил, запрещающих антиконкурентные действия предприятий и государств-членов (картели, т. е. антиконкурентные договоренности между предприятиями, например в целях поддержания завышенных цен на определенную продукцию; злоупотребление доминирующим положением; государственная помощь предприятиям, способная исказить условия конкуренции на общем рынке, и др.).

На основании специальных полномочий, предоставленных Договором ЗАЭВС, Совет министров в 2002 г. издал комплекс из трех нормативных актов, являющихся основными источниками законодательства ЗАЭВС об охране конкуренции:

Регламент № 02/2002 об антиконкурентной практике внутри Западноафриканского экономического и валютного союза³;

Регламент № 03/2002 о процедурах, подлежащих применению к картелям и злоупотреблениям доминирующим положением внутри Западноафриканского экономического и валютного союза⁴;

Регламент № 04/2002 о государственной помощи внутри Западноафриканского экономического и валютного союза и о порядке применения статьи 88 (С) Договора⁵.

Наднациональный контроль за соблюдением единых правил конкуренции возложен на исполнительный орган ЗАЭВС — Комиссию. Последняя, в частности, уполномочена налагать штрафы на предпри-

¹ Directive № 08/2008/CM/UEMOA portant harmonisation des taux d'impôt assis sur les bénéficiaires des personnes morales dans les Etats Membres de l'UEMOA.

² Règlement № 08/2008/CM/UEMOA portant adoption des règles visant à éviter la double imposition au sein de l'UEMOA et des règles d'assistance en matière fiscale.

³ Règlement № 02/2002/CM/UEMOA relatif aux pratiques anticoncurrentielles à l'intérieur de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

⁴ Règlement № 03/2002/CM/UEMOA relatif aux procédures applicables aux ententes et abus de position dominante à l'intérieur de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

⁵ Règlement № 04/2002/CM/UEMOA relatif aux aides d'Etat à l'intérieur de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine et aux modalités d'application de l'article 88 (C) du Traité.

ятия-нарушители (в размере до 10% их годового оборота или размера их активов) и санкционировать предоставление государствами-членами финансовой помощи предприятиям, если признает ее не искажающей конкуренцию на общем рынке (любые проекты помощи предварительно должны быть представлены государствами-членами на одобрение Комиссии).

Кроме создания условий для объединения территорий государств-членов в подлинно единое экономическое пространство, правовой режим формируемого общего рынка ЗАЭВС включает в себя внешний аспект — *правила, регулирующие внешнеэкономические связи* с другими странами мира (третьими странами для ЗАЭВС). Эти правила создаются главным образом в рамках общей торговой политики ЗАЭВС.

Согласно Договору ЗАЭВС, его общий рынок должен включать в себя таможенный союз, т. е. создание единой таможенной территории, на внешних границах которой действует единый таможенный тариф под названием «общий внешний тариф».

Данный тариф был утвержден Советом министров ЗАЭВС в 1997 г. (регламент № 02/97 о принятии общего внешнего тарифа Западноафриканского экономического и валютного союза¹) и введен в действие с 2000 г.

Применение единого таможенного тарифа к различным видам товаров базируется на единой системе их классификации в целях таможенного обложения, которая регулируется другим нормативным актом ЗАЭВС (регламент № 08/2007 о принятии тарифной и статистической номенклатуры общего таможенного тарифа Западноафриканского экономического и валютного союза (ЗАЭВС), базирующейся на версии Гармонизированной системы обозначения и кодификации товаров²).

Следует отметить, что единый таможенный тариф ЗАЭВС в настоящее время охватывает не все виды сборов, которыми товары из третьих стран облагаются при импорте в государства — члены ЗАЭВС. Как следствие импортируемые товары не вводятся в свободное обращение на общем рынке ЗАЭВС в целом, а между государствами-членами сохраняется таможенный контроль. Таким образом, таможенный союз как неотъемлемый элемент общего рынка ЗАЭВС еще не создан в полной мере³.

¹ Règlement № 02/97/CM/UEMOA portant adoption du tarif extérieur commun de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

² Règlement № 08/2007/CM/UEMOA portant adoption de la nomenclature tarifaire et statistique du tarif extérieur commun de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), basée sur la version du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises.

³ См.: *Kokoroko D.* La coexistence entre organisations sous regionales: limites et perspectives // La concurrence des organisations regionales en Afrique / *Sous la direction de M. Fau-Nougaret.* Paris: L'Harmattan, 2012. P. 201; *Sakho El-Hadj Abdou.* L'intégration économique en Afrique de l'Ouest. Analyse et perspectives. Paris: Economica, 2011. P. 50, 55–56.

Продвижение в сторону таможенного союза также связано с принятием единого Таможенного кодекса ЗАЭВС. Он был утвержден в 2001 г., но только в отношении норм общей части (регламент № 09/2001 о принятии Таможенного кодекса Западноафриканского экономического и валютного союза (ЗАЭВС). Книга I: Организационные механизмы, процедуры и таможенные режимы¹).

Другие нормы таможенного законодательства ЗАЭВС закрепляются в нормативных актах специального характера, например в регламенте № 09/2008 об установлении упрощенных процедур растаможивания² или регламенте № 14/2008 о правилах и условиях создания, концессии, размещения и эксплуатации свободных зон³.

В целях борьбы с импортом товаров из третьих стран по заниженным (демпинговым) ценам в рамках общей торговой политики принято единое антидемпинговое законодательство ЗАЭВС, которое выступает в виде полноценного кодекса (регламент № 09/2003, устанавливающий Общий антидемпинговый кодекс⁴).

Помимо внешнеторговых связей, в реальном секторе экономики право ЗАЭВС регулирует отношения с третьими странами, которые связаны с ввозом-вывозом капиталов и других денежных средств. Единым источником правил по этим вопросам выступает регламент № 09/2010 о внешних финансовых отношениях государств — членов Западноафриканского экономического и валютного союза (ЗАЭВС)⁵.

Регламент № 09/2010 устанавливает режим свободы иностранных инвестиций в государства — члены ЗАЭВС. Осуществление подобных инвестиций не требует никаких разрешений.

Напротив, ввиду слабого уровня экономического развития государств — членов ЗАЭВС вывоз капиталов из этих государств серьезно ограничен. В частности, любая инвестиция резидента ЗАЭВС за его пределами требует предварительного разрешения министра финансов соответствующего государства-члена.

Ограничения накладываются и на владение иностранной валютой. Любые лица, приезжающие или находящиеся в ЗАЭВС и располагаю-

¹ Règlement № 09/2001/CM/UEMOA portant adoption du code des douanes de l'Union Economique et Monetaire Ouest Africaine (UEMOA). *Livre I. Cadres organisationnels, procedures et regimes douaniers.*

² Règlement № 09/2008/CM/UEMOA determinant des procedures simplifiees de dedouanement.

³ Règlement № 14/2008/CM/UEMOA portant sur les rigles et les conditions de constitution, de concession, d'installation et d'exploitation de la zone franche.

⁴ Règlement № 09/2003/CM/UEMOA portant adoption du code communautaire antidumping.

⁵ Règlement № 09/2010/CM/UEMOA relatif aux relations financieres exterieures des Etats Membres de l'Union Economique et Monetaire Ouest Africaine (UEMOA).

щие средствами в иностранной валюте, обязаны сдать их на хранение в уполномоченное кредитное учреждение либо произвести их отчуждение, например путем обмена на местную денежную единицу, т. е. на франк КФА.

4.4. Правовое регулирование в рамках секторной политики

Самостоятельное место в содержании права Западноафриканского экономического и валютного союза занимают нормы, создаваемые в рамках секторной политики ЗАЭВС. Эти нормы направлены на **регулирование отдельных отраслей экономики (сельское хозяйство, промышленность, транспорт, горное дело и т. д.) и некоторых видов неэкономических отношений, отнесенных к компетенции ЗАЭВС (охрана окружающей среды, образование, визовый режим и др.)**.

Уровень развития правового регулирования по различным направлениям секторной политики ЗАЭВС неодинаков. В одних случаях органы ЗАЭВС ограничиваются установлением правил координации или финансовой поддержки деятельности государств-членов в конкретных отраслях, например регламент № 06/2006 о порядке интервенций, организации и функционировании Регионального фонда сельскохозяйственного развития (РФСР)¹, решение № 08/2009 о создании Фонда развития энергетики (ФРЕ)² или решение № 01/2009 о принятии индикативной региональной программы развития городов государств — членов ЗАЭВС³.

Напротив, по другим направлениям секторной политики в рамках ЗАЭВС уже издано полноценное законодательство, вводящее единые правила в соответствующей сфере жизни. Например, в рамках горной политики ЗАЭВС Советом министров в 2003 г. был принят *Общий горный кодекс*, регулирующий создание и эксплуатацию шахт во всех государствах-членах (регламент № 18/2003 о принятии Общего горного кодекса ЗАЭВС⁴).

Наибольших результатов нормотворческая деятельность ЗАЭВС достигла в рамках транспортной и телекоммуникационной политики, благодаря которой формируется единое транспортное и телекоммуникационное законодательство ЗАЭВС.

¹ Règlement № 06/2006/CM/UEMOA fixant des modalités d'intervention, d'organisation et de fonctionnement du Fonds Regional de Developpement Agricole (FRDA).

² Decision № 08/2009/CM/UEMOA portant creation du Fonds de Developpement Energie (FDE).

³ Decision № 01/2009/CM/UEMOA portant adoption du programme indicatif regional de developpement urbain des Etats Membres de l'UEMOA.

⁴ Règlement № 18/2003/CM/UEMOA portant adoption du code minier communautaire.

Телекоммуникационное законодательство ЗАЭС состоит из шести нормативных актов, утвержденных Советом министров в виде единого пакета в 2006 г.:

- директива № 01/2006 о гармонизации политики контроля и регулирования телекоммуникационного сектора¹;
- директива № 02/2006 о гармонизации режимов, подлежащих применению к операторам сетей и поставщиков услуг²;
- директива № 03/2006 о межсоединении телекоммуникационных сетей и служб³;
- директива № 04/2006 об универсальной услуге и обязанностях по обеспечению качества сети⁴;
- директива № 05/2006 о гармонизации и тарификации телекоммуникационных услуг⁵;
- директива № 06/2006 об организации общего механизма сотрудничества между национальными регулирующими органами в области телекоммуникаций⁶.

Еще более значительным по числу источников является *транспортное законодательство* ЗАЭС. Оно устанавливает единые правила для всех основных видов транспорта, за исключением железнодорожного (в связи с незначительным количеством железных дорог в государствах — членах ЗАЭС):

- законодательство о морском транспорте — например, регламент № 02/2008 о морских перевозках в ЗАЭС⁷ или директива № 03/2008 о поставщиках портовых услуг в ЗАЭС⁸;
- законодательство о воздушном транспорте, в том числе по вопросам создания и функционирования общего рынка в секторе гражданской авиации, например регламент № 24/2002 об установлении условий доступа авиаперевозчиков ЗАЭС к внутрен-

¹ Directive № 01/2006/CM/UEMOA relative a l'harmonisation des politiques de controle et de regularisation du secteur des telecommunications.

² Directive № 02/2006/CM/UEMOA relative a l'harmonisation des regimes applicables aux operateurs des reseaux et fournisseurs de services.

³ Directive № 03/2006/CM/UEMOA relative a l'interconnexion des reseaux et services des telecommunications.

⁴ Directive № 04/2006/CM/UEMOA relative au service universel et aux obligations de performance du reseaux.

⁵ Directive № 05/2006/CM/UEMOA relative a l'harmonisation de la tarification des services de telecommunications.

⁶ Directive № 06/2006/CM/UEMOA organisant le cadre general de cooperation entre les autorites nationales en matiere de telecommunications.

⁷ Règlement № 02/2008/CM/UEMOA relatif aux transports maritimes au sein de l'UEMOA.

⁸ Directive № 03/2008/CM/UEMOA relative aux fournisseurs de services portuaires au sein de l'UEMOA.

нему воздушному сообщению¹, директива № 01/2004 о статусе административных гражданской авиации государств — членов ЗАЭС², регламент № 06/2005 об условиях выдачи лицензий, подготовке и контроле членов экипажей, управляющих воздушными судами³, регламент № 01/2007 о принятии Общего кодекса гражданской авиации государств — членов ЗАЭС⁴;

- законодательство об автомобильном транспорте, в том числе по вопросам выдачи удостоверений на право управления транспортными средствами (водительских прав), например директива № 14/2009 об учреждении и организации системы информирования о дорожно-транспортных происшествиях в государствах — членах ЗАЭС⁵, директива № 15/2009 об организации системы обучения в целях получения водительских удостоверений в государствах — членах ЗАЭС⁶, директива № 16/2009 о техническом контроле автомобилей в государствах — членах ЗАЭС⁷.

Уникальной особенностью интеграционного правового порядка ЗАЭС является наличие специального *законодательства о безопасности и качестве автомобильных дорог*, включая правовое регулирование мер по их ремонту, поддержанию в исправном состоянии и контролю деятельности эксплуатационных организаций.

Ключевым источником этого законодательства выступает регламент № 08/2009 об утверждении статуса общей дорожной сети ЗАЭС и порядка управления ею⁸. Положения регламента № 08/2009 дополняют другие, принятые одновременно с ним нормативные акты:

- директива № 11/2009 о гармонизации стратегий содержания дорог в государствах — членах ЗАЭС⁹;

¹ Règlement № 24/2002/CM/UEMOA fixant les conditions d'accès des transporteurs aériens de l'UEMOA aux liaisons aériennes intracommunautaires.

² Directive № 01/2004/CM/UEMOA portant statut des administrations de l'aviation civile des Etats Membres de l'UEMOA.

³ Règlement № 06/2005/CM/UEMOA relatif aux conditions de délivrance des licences, de formation et de contrôle des membres d'équipage de conduite avion.

⁴ Règlement № 01/2007/CM/UEMOA portant adoption du code communautaire d'aviation civile des Etats Membres de l'UEMOA.

⁵ Directive № 14/2009/CM/UEMOA portant institution et organisation du système d'information sur les accidents de la circulation routière dans les Etats Membres de l'UEMOA.

⁶ Directive № 15/2009/CM/UEMOA portant organisation du système de formation à l'obtention du permis de conduire dans les Etats Membres de l'UEMOA.

⁷ Directive № 16/2009/CM/UEMOA relative au contrôle technique automobile dans les Etats Membres de l'UEMOA.

⁸ Règlement № 08/2009/CM/UEMOA portant adoption du statut du réseau routier communautaire de l'UEMOA et de ses modalités de gestion.

⁹ Directive № 11/2009/CM/UEMOA portant harmonisation des stratégies d'entretien routier dans les Etats Membres de l'UEMOA.

- директива № 12/2009 об учреждении гармонизированной схемы управления дорожной безопасностью в государствах — членах ЗАЭВС¹;
- директива № 13/2009 об учреждении аудита дорожной безопасности в государствах — членах ЗАЭВС², т. е. регулярного обстоятельного анализа дорожной инфраструктуры независимым аудитором на предмет выявления рисков дорожно-транспортных происшествий, общей оценки безопасности дорожной сети и способов ее улучшения (ст. 1 Директивы № 13/2009).

Правовые акты ЗАЭВС по различным направлениям его секторной политики также регулируют некоторые виды общественных отношений, выходящие за рамки экономической сферы.

Например, в контексте «политики улучшения окружающей среды» формируется *экологическое законодательство* ЗАЭВС. К нему относятся, в частности, регламент № 02/2007 об осуществлении региональной программы борьбы с эрозией береговой линии ЗАЭВС³ и директива № 02/2008 о поиске и спасании на море и о защите морской окружающей среды в ЗАЭВС⁴, являющаяся одновременно источником экологического и транспортного законодательства ЗАЭВС.

Результатом политики «по развитию человеческих ресурсов» стало принятие на уровне ЗАЭВС *единого законодательства об образовании* (образовательного законодательства), которое касается прежде всего высшего образования.

Образовательное законодательство ЗАЭВС установило одинаковую для всех его государств-членов трехуровневую систему профессиональной подготовки в высших учебных заведениях:

- 1) «лицензиат»⁵ — 3 года после получения среднего образования, или 180 кредитов;
- 2) «магистр»⁶ — 5 лет после получения среднего образования, или 300 кредитов;
- 3) «доктор» («докторат») ⁷ — 8 лет после получения среднего образования, или 480 кредитов.

¹ Directive № 12/2009/CM/UEMOA portant institution d'un schema harmonise de gestion de la securite routiere dans les Etats Membres de l'UEMOA.

² Directive № 13/2009/CM/UEMOA portant institution de l'audit de securite routiere dans les Etats Membres de l'UEMOA.

³ Règlement № 02/2007/CM/UEMOA relatif a la mise en oeuvre du programme regional de lutte contre erosion cotiere de l'UEMOA.

⁴ Directive № 02/2008/CM/UEMOA relative a la recherche et au sauvetage en mer et a la protection de l'environnement marin au sein de l'UEMOA.

⁵ Франц. licence.

⁶ Франц. master.

⁷ Франц. doctorat.

По итогам каждого семестра обучающийся должен набрать 30 кредитов, которые накапливаются и должны учитываться в случае перехода в иные вузы, в том числе на территории других государств — членов ЗАЭВС (директива № 03/2007 о принятии системы «лицензиат, магистр, доктор (ЛМД)» в университетах и учреждениях высшего образования в ЗАЭВС¹).

В соответствии с другим актом образовательного законодательства ЗАЭВС гражданам каждого государства-члена предоставлено право поступать в государственные вузы любых других государств-членов на таких же условиях, как и их собственные граждане, включая условия оплаты за обучение (директива № 01/2008 о равноправии студентов — граждан ЗАЭВС в определении условий и прав доступа в публичные учреждения высшего образования государств — членов Союза²).

Наконец, еще один источник образовательного законодательства ЗАЭВС зафиксировал единый срок проведения в государствах-членах государственного экзамена по окончании среднего образования, который по французской традиции называется здесь «бакалавриатом»³ — с 18 по 21 июня каждого года (директива № 02/2007 об установлении единого периода проведения бакалавриата в государствах — членах Союза⁴).

Кроме образования, в рамках политики ЗАЭВС по «развитию человеческих ресурсов» было издано *законодательство об обществах взаимопомощи*⁵ — особой организационно-правовой форме некоммерческих юридических лиц, которые создаются в целях оказания помощи своим членам из средств общего фонда, пополняемого за счет взносов последних и, при необходимости, за счет других источников, в том числе самостоятельной хозяйственной деятельности подобных юридических лиц (регламент № 07/2009 о регулировании обществ взаимопомощи в ЗАЭВС⁶).

К неэкономическим аспектам правового регулирования ЗАЭВС можно отнести и формирование единого *визового законодательства*, которое разрабатывается в контексте «общей политики ЗАЭВС в области передвижения и пребывания лиц, не являющихся гражданами Союза».

¹ Directive № 03/2007/CM/UEMOA portant adoption du système licence, master, doctorat (LMD) dans les universités et établissements d'enseignement supérieur au sein de l'UEMOA.

² Directive № 01/2005/CM/UEMOA sur l'égalité de traitement des étudiants ressortissants de l'UEMOA dans la détermination des conditions et des droits d'accès aux institutions publiques d'enseignement supérieur des États Membres de l'Union.

³ Аналог Единого государственного экзамена (ЕГЭ) в России.

⁴ Directive № 02/2007/CM/UEMOA portant instauration d'une période unique de tenue du baccalauréat dans les États Membres de l'Union.

⁵ Франц. *mutuelles sociales*.

⁶ Règlement № 07/2009/CM/UEMOA portant réglementation de la mutualité sociale au sein de l'UEMOA.

В соответствии с Дополнительным актом № 01/2009 Конференции глав государств и правительств, учредившим эту политику¹, ее главной целью является введение единой визы, которая по одинаковым правилам выдавалась бы гражданам третьих стран при въезде на территорию ЗАЭВС в целом.

В качестве предварительного шага к введению единой визы законодательство ЗАЭВС в 2009 г. установило принцип взаимного признания национальных виз. Согласно этому принципу, виза, выданная одним государством — членом ЗАЭВС гражданину третьей страны, «является действительной во всех остальных государствах — членах Союза» и, соответственно, дает право ее обладателю «свободно передвигаться» любым государствам — членам ЗАЭВС (регламент № 06/2009 о взаимном признании виз, выдаваемых государствами — членами ЗАЭВС²).

4.5. Правовое регулирование в рамках других организаций по гармонизации законодательства западноафриканских государств

Завершая характеристику правового регулирования интеграционных процессов между государствами — членами Западноафриканского экономического и валютного союза, необходимо отметить еще одну его особенную черту: в некоторых аспектах общественной жизни формирование единого интеграционного законодательства производится здесь с использованием механизмов других, **специализированных организаций по гармонизации законодательства между бывшими государствами не только западной, но и центральной (экваториальной) и, отчасти, юго-восточной Африки, большинство из которых в прошлом были колониями Франции и впитали в себя французские правовые традиции.**

Наиболее важной из этих специализированных организаций является *Организация по гармонизации в Африке предпринимательского права (ОХАДА)*³, созданная в 1993 г.

В состав ОХАДА входят 17 государств, в том числе все восемь государств — членов ЗАЭВС (Бенин, Буркина Фасо, Гвинея-Бисау, Кот д'Ивуар, Мали, Нигер, Сенегал, Того), все шесть государств — членов Центральноафриканского экономического и валютного сообщества СЕМАК, которые образуют вторую часть зоны франка (Габон, Камерун, Конго, Центральноафриканская Республика, Чад и Экваториальная Гвинея)⁴, а также Гвинея (бывшая французская колония в Западной

¹ См. § 2 настоящей главы.

² Règlement № 06/2009/CM/UEMOA portant reconnaissance mutuelle des visas délivrés par les Etats Membres de l'UEMOA.

³ Франц. OHADA — Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires.

⁴ О Центральноафриканском экономическом валютном сообществе СЕМАК и функционирующем в его рамках «франке финансового сотрудничества в Центральной Африке» см. § 1 настоящей главы.

Африке), Коморские Острова (бывшая французская колония в Индийском океане) и Демократическая Республика Конго, бывший Заир (в прошлом бельгийская колония в Центральной Африке).

ОХАДА осуществляет разработку и принятие «единообразных актов» по различным аспектам предпринимательского права в широком смысле (включая установление порядка разрешения хозяйственных споров и оснований уголовной ответственности за преступления в области предпринимательской деятельности)¹.

Единообразные акты ОХАДА вступают в силу без ратификации, имеют прямое действие на территории государств-членов и пользуются верховенством по отношению к их национальному законодательству. Официальное толкование подобных актов, в том числе по кассационным жалобам на решения национальных судов, осуществляет Общий суд правосудия и арбитража ОХАДА.

Разработка и контроль соблюдения единого законодательства о страховании являются задачей другой специализированной организации — *Межафриканской конференции по страховым рынкам (СИМА)*². Эта организация ведет свою историю с 1962 г., а ее действующий учредительный договор заключен в 1992 г. (Договор об учреждении интегрированной организации страхования в африканских государствах — членах зоны франка и о создании Межафриканской конференции по страховым рынкам).

Членами СИМА являются те же страны, которые входят в состав ОХАДА, за исключением трех, т. е. 14 из 17 вышеперечисленных государств (все, кроме Гвинеи, Конго и Демократической Республики Конго).

Наиболее важным достижением СИМА является принятие Единого страхового кодекса³, который приложен к ее учредительному договору и состоит из шести книг. В рамках СИМА также функционирует специализированный контрольный орган — Региональная комиссия по контролю за страхованием.

Нормотворческой и контролирующей деятельностью в области социального обеспечения занимается специализированная интеграционная организация под названием *Межафриканская конференция по социальному обеспечению (СИПРЕС)*⁴. СИПРЕС включает 15 членов (17 вышеперечисленных государств, кроме Гвинеи и Гвинеи-Бисау).

В соответствии со своим учредительным договором, подписанным в 1993 г. (Договор об учреждении Межафриканской конференции по социальному обеспечению), СИПРЕС наделена полномочиями издавать

¹ Примеры актов ОХАДА см. в § 5 гл. V.

² Франц. СИМА — Conference Interafricaine des Marches d'Assurances.

³ Франц. Code unique des assurances.

⁴ Франц. CIPRES — Conference Interafricaine de la PREvoyance Sociale.

юридически обязательные акты по регулированию системы социального обеспечения в государствах-членах в форме непосредственно действующих регламентов и решений. Наднациональный контроль за функционированием учреждений социального обеспечения на их территории осуществляет специализированный орган СИПРЕС — Комиссия по надзору за социальным обеспечением.

Наконец, в целях выработки единого законодательства об интеллектуальной собственности функционирует *Африканская организация по интеллектуальной собственности (ОАПИ)*¹. Она объединяет 17 государств, в том числе все государства — члены Западноафриканского экономического и валютного союза (Бенин, Буркина Фасо, Габон, Гвинея, Гвинея-Бисау, Камерун, Коморские острова, Конго, Кот д'Ивуар, Мавритания, Мали, Нигер, Сенегал, Того, Центральноафриканская Республика, Чад, Экваториальная Гвинея).

Формирование ОАПИ началось еще в 1962 г. с учреждения Африканского и малагасийского ведомства промышленной собственности. В 1977 г. функции этого ведомства были распространены на гармонизацию права интеллектуальной собственности в целом (включая авторское право), а ведомство было переименовано в Африканскую организацию по интеллектуальной собственности.

В настоящее время правовой основой деятельности ОАПИ выступает Договор об учреждении Африканской организации по интеллектуальной собственности, подписанный в 1977 г. и пересмотренный в 1999 г. В приложениях к этому Договору, количество которых постепенно возрастает, приведено единое законодательство государств — членов ОАПИ по различным аспектам интеллектуальной собственности:

- патенты (приложение I);
- полезные модели (приложение II);
- товарные знаки и знаки обслуживания (приложение III);
- промышленные образцы (приложение IV);
- фирменные наименования (приложение V);
- наименования места происхождения продукции (приложение VI);
- литературная и художественная собственность (приложение VII);
- защита от недобросовестной конкуренции (приложение VIII);
- топологии интегральных микросхем (приложение IX);
- защита селекционных достижений в растительной сфере (приложение X).

Кроме правового регулирования интеллектуальной собственности, ОАПИ занимается регистрацией некоторых интеллектуальных прав. В частности, она выдает единые для ее государств-членов патенты на изобретения, осуществляет регистрацию полезных моделей, товарных

¹ Франц. ОАПИ — Organisation Africaine de la Propriete Intellectuelle.

знаков и знаков обслуживания, фирменных наименований, наименований места нахождения продукции, топологий интегральных микросхем и селекционных достижений (отдел II «О процедурах и правилах функционирования» учредительного договора ОАПИ).

Вопросы для самоконтроля

1. Как соотносятся понятия «Западноафриканский экономический и валютный союз» и «Западноафриканский валютный союз», какое из них возникло раньше?
2. Сколько учредительных документов имеет ЗАЭВС? Могут ли органы ЗАЭВС издавать правовые акты, имеющие прямое действие для граждан и юридических лиц?
3. Сформирован ли в настоящее время общий рынок ЗАЭВС?
4. В каких отраслях права изданы унифицирующие или гармонизирующие правовые акты на уровне ЗАЭВС?

Глава XVI

ПРАВО ЮЖНОАМЕРИКАНСКОГО ОБЩЕГО РЫНКА (МЕРКОСУР)

После изучения гл. XVI обучающиеся должны:

знать: историю формирования и современный правовой статус Южноамериканского общего рынка (МЕРКОСУР) и иных интеграционных южноамериканских образований, его органов; систему и юридические свойства источников права МЕРКОСУР; основные сферы и направления регулирования права МЕРКОСУР; правовое регулирование интеграционных процессов в рамках других интеграционных организаций с участием государств — членов МЕРКОСУР;

уметь: оперировать изученными в гл. XVI понятиями и категориями; анализировать юридические факты, относящиеся к праву МЕРКОСУР, и возникающие в связи с ними правовые отношения; ориентироваться в системе правовых механизмов и категорий, рассмотренных в гл. XVI; осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов применительно к вопросам, изученным в гл. XVI; давать квалифицированные юридические заключения и консультации применительно к вопросам, изученным в гл. XVI; правильно составлять и оформлять юридические документы применительно к вопросам, изученным в гл. XVII;

владеть: юридической терминологией по вопросам, изученным в гл. XVI; навыками работы с правовыми актами по вопросам, изученным в гл. XVI; навыками анализа правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, возникающих в процессе функционирования южноамериканской интеграции.

§ 1. История и современное развитие

История объединения южноамериканских стран началась после череды войн за независимость от Испании бывших испанских колоний в Америке в 1810—1826 гг. Тогда и появились многочисленные объединения государств, например Соединенные провинции Южной Америки, ныне Боливия, Уругвай и Аргентина. Вторая половина XX в. показала, что интеграционные процессы бурно начались после Второй мировой войны. В 1960 г. была создана Латиноамериканская ассоциация свободной торговли¹, в 1980 г. реорганизованная в Латиноамериканскую ассоциацию интеграции², ныне насчитывающую 13 стран.

¹ От англ. Latin American Free Trade Association, LAFTA, исп. Asociaciyn Latinoamericana de Libre Comercio.

² ЛАИ, от англ. Latin American Integration Association, LAIA, исп. Asociaciyn Latinoamericana de Integraciyn, ALADI.

Однако долгосрочной цели в виде создания общего рынка некоторым государствам было мало. Им хотелось это реализовывать сейчас. В 1985 г. МЕРКОСУР¹ положили начало Аргентина и Бразилия, принявшие программу интеграционного и экономического сотрудничества, предусматривавшего среди прочего введение единой валюты Гаучо. 26 мая 1991 г. Асунсьонским договором² Бразилия, Аргентина и два государства между ними — Парагвай и Уругвай — создали МЕРКОСУР.

К МЕРКОСУР также присоединились Венесуэла, в 2006 г. подписавшая договор о членстве, который вступил в силу в 2012 г.³ Боливия тоже подписала договор о вступлении в 2012 г., однако ее членство еще не вступило в силу по состоянию на май 2015 г.⁴

16 декабря 1994 г. положения Асунсьонского договора были дополнены протоколом, подписанным в городе Ору-Прето в Бразилии, который дополнил положения МЕРКОСУР международной правосубъективностью, организационным механизмом, зоной свободной торговли с общим таможенным тарифом и задачей превращения ее в таможенный союз. Уже в 1995 г. на внешних границах блока стали действовать единые пошлины и сборы примерно для 85% ввозимых товаров. К 1997 г. оборот между членами торгового блока возрос до 6 раз, а к 2008 г. — до 8 раз, несмотря на почти отсутствие роста объема торговли с развитыми странами.

Страны МЕРКОСУР последовательно придерживаются сдержанной политики заключения соглашений о свободной торговле с крупнейшими экспортерами — ЕС, США и Китаем — и иными развитыми странами. Так, Европейский союз заключил договоры о свободной торговле с 11 странами Латинской Америки, за исключением государств — членов МЕРКОСУР, на долю которых приходится около 60% совокупного ВВП региона. Несмотря на заключение в 1995 г. между ЕС и МЕРКОСУР Межрегионального рамочного соглашения о сотрудничестве за весь прошедший с этого момента до июня 2015 г. период, не удалось заключить соглашение о свободной торговле между ними, несмотря на предложения ЕС⁵.

¹ Дословно «общий рынок юга», от исп. Mercado Común del Sur, MERCOSUR, порт. Mercado Comumdo Sul, MERCOSUL, также имеет хождение перевод «общий рынок южного конуса».

² Treaty of Asunciyñ.

³ Protocolo de Adhesiyn del Estado Plurinacional de Bolivia al MERCOSUR. 7/12/2012. URL: http://www.Mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/protocolo_adhesion_bolivia_al_mercosur.pdf.

⁴ В связи с принудительной отставкой президента в Парагвае в 2012 г. членство Парагвая в МЕРКОСУР было приостановлено, при этом Парагвай считает, что принятие Боливии в 2012 г. было незаконным, в связи с чем готовится подписание нового протокола, в котором Боливия будет числиться уже как полноправный член.

⁵ См.: Карел де Гухт, Европейский комиссар по торговле. Plenaryspeakingpoints: State of play of the EU's trade negotiations with Mercosur: пленарное выступление в Европейском парламенте 17 января 2013 г. // http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/january/tradoc_150244.pdf (дата обращения: 10.06.2015).

Похожая ситуация и с США: государства — члены Общего рынка не имеют права заключать соглашения об учреждении зоны свободной торговли с третьими странами отдельно. Так, Чили, Перу и Колумбия, не будучи членами МЕРКОСУР, имеют такое соглашение с США, но это делает их членство в МЕРКОСУР невозможным — нужно единство среди членов.

Проблемы развития МЕРКОСУР на современном этапе также неоригинальны. Разделение компетенции между самой организацией и ее государствами-членами слабо проработано в документах. В связи с этим на протяжении ряда лет члены совместно делают громкие заявления о движении в том или ином направлении, включая намерения создать союз государств и координировать внешнюю политику. А учредительные документы свидетельствуют лишь о создании торгового, максимум торгово-экономического блока.

МЕРКОСУР возможно назвать экономическим центром УНАСУР¹, а также его политическим инициатором. Проблемой МЕРКОСУРа является отсутствие интенсивного внутривнутриполитического диалога, направленного на развитие регулирования законодательства блока и, следовательно, развития экономики и, в частности, торговли.

Прямо указана в главе V Асунсьонского договора возможность государства-участника выйти из МЕРКОСУР, уведомив за 60 дней другие государства-участники и МИД Парагвая и согласовав совместные действия по выходу в течение 60 дней в соответствии со ст. 21 и 22.

Государства — члены данной организации занимают площадь почти 15 млн км², а население составляет почти 300 млн человек. Официальными языками МЕРКОСУР на основании ст. 17 Асунсьонского договора являются испанский и португальский, на основании Решения Совета² — гуарани³.

Официальные акты публикуются в Официальном бюллетене МЕРКОСУР, издаваемом на испанском и португальском языках.

§ 2. Организационный механизм

Единой интеграционной организации, в рамках которой действует право МЕРКОСУР и которая дает название ее интеграционному правопорядку, нет. Однако в соответствии со ст. 34 протокола Оуро Прето МЕРКОСУР обладает правосубъектностью в соответствии с междуна-

¹ Союз южноамериканских наций, от исп. *Uniynde Naciones Suramericanas* — UNASUR.

² MERCOSUR/CMC/DEC. № 35/06 INCORPORACION DEL GUARANH COMO IDIOMA DEL MERCOSUR.

³ Индейский язык семьи тупи-гуарани, распространенный в ряде стран Южной Америки, один из двух официальных языков Парагвая.

родным правом. Функции МЕРКОСУР исполняют ее органы, являющиеся межправительственными.

Основных органов принятия решений два, а после принятия Протокола Оуро Прето — три: Совет Общего рынка, Группа Общего рынка и Торговая комиссия МЕРКОСУР. Важным является указание на метод принятия решения органов МЕРКОСУР — консенсус, при этом обязательно наличие всех государств-участников¹.



В протоколах и Асунсьонском договоре прямо не указано, что государства-участники обязаны принимать все меры для исполнения актов органов МЕРКОСУР. Однако наличествует принцип верховенства права МЕРКОСУР: государства-участники обязуются принимать все необходимые меры для обеспечения в пределах их соответствующих территорий, соблюдения решений, принятых указанными тремя органами МЕРКОСУР².

В соответствии со ст. 1 Протокола Оуро Прето³ Совет является высшим органом Общего рынка, осуществляет политическое руководство интегра-

¹ Статья 37 Протокола Оуро Прето.

² Статья 38 Протокола Оуро Прето.

³ Ранее полномочия закреплялись в ст. 10 Асунсьонского договора.

ции и принятие решений в целях обеспечения соблюдения целей Асунсьонского договора и для окончательного установления общего рынка.

Функциями и полномочиями Совета Общего рынка являются:

- обеспечение соблюдения Асунсьонского договора, протоколов и соглашений, подписанных в его рамках;
- разработка стратегий и необходимых действий для создания общего рынка;
- осуществление права собственности юридического лица МЕРКОСУР;
- проведение переговоров и подписание соглашений от имени МЕРКОСУР с третьими странами, группами стран и международными организациями. Эти функции могут быть делегированы экспресс-мандатом Группе Общего рынка;
- решения по предложениям, которые могут быть поданы Группой Общего рынка;
- организация встреч министров и управление договорами;
- создание, изменение и удаление соответствующих структур, которые он сочтет целесообразным;
- уточнение своих решений;
- назначение директора Административного секретариата МЕРКОСУР;
- решения по финансовым и бюджетным вопросам;
- утверждение внутренних положений Группы Общего рынка.

Председательствуют государства-участники в алфавитном порядке, каждое в течение периода шести месяцев.

Совет состоит из министров иностранных дел и министров финансов государств-участников, но при этом, как установлено ст. 6 Протокола Оуро Прето¹, Совет может собираться с участием президентов государств-участников так часто, как это будет сочтено целесообразным, по крайней мере раз в шесть месяцев. Повестка Заседаний Совета согласуется министрами иностранных дел, при этом могут быть приглашены для участия и другие министры или органы на уровне министров.

В качестве актов Совета определены решения, которые обязательны для государств-членов.

Группа Общего рынка является исполнительным органом Общего рынка и координируется министерствами иностранных дел. Группа Общего рынка имеет право инициативы.

Полномочия и функции Группы относительно обширны и включают в себя:

- обеспечение в пределах своей компетенции соблюдения Асунсьонского договора, протоколов и соглашений, подписанных в его рамках;

¹ Ранее ст. 11 Асунсьонского договора.

- предложение проектов решения Совета Общего рынка;
- принятие необходимых мер по выполнению решений, принятых Советом Общего рынка;
- принятие мер безопасности программы работы с целью обеспечить прогресс в создании общего рынка;
- создание, изменение или удаление органов, таких как подгруппы и специализированные совещания, для выполнения своих задач;
- доклады о предложениях или рекомендациях, которые могут быть представлены другими органами МЕРКОСУР, входящих в сферу его полномочий;
- переговоры с участием представителей всех государств-членов (с учетом экспресс-мандата Совета и с возможностью переделегировать этим полномочия Торговой комиссии МЕРКОСУР);
- утверждение бюджета и годовой отчетности по МЕРКОСУР, представленных Административным секретариатом;
- принятие решения по финансовым и бюджетным вопросам на основе руководящих принципов, выпущенных Советом;
- подача Совету Общего рынка своих правил процедуры;
- организация совещаний Совета Общего рынка и подготовка отчетов и исследований по его просьбе;
- выборы директора Административного секретариата МЕРКОСУР;
- контроль над деятельностью Административного секретариата МЕРКОСУР;
- утверждение внутреннего положения Торговой комиссии и Экономического и Социального консультативного форума.

Группа Общего рынка может создать рабочие подгруппы, которые могут быть необходимы для выполнения их задач. При этом изначально установленным был достаточно широкий спектр рабочих групп: торговые дела, стандарты таможенного дела, фискальная и денежно-кредитная политика, связанная с торговлей, наземный транспорт, морская перевозка, промышленная политика и технологии, сельскохозяйственная политика, энергетическая политика, координация макроэкономической политики. Позднее резолюцией № 11/91 Группы Общего рынка было утверждено предложение о создании новой Рабочей подгруппы, чье имя в соответствии с резолюцией № 11/92 отражает предмет ее работы: трудовые отношения, занятость и социальная защита.

Группа Общего рынка состоит из четырех членов и четырех заместителей членов от каждой страны, представляющих следующие организации: Министерство иностранных дел; Министерство экономики или его эквивалент (области промышленности, торговли и/или экономической координации); Центральный банк. При необходимости установлено право привлекать членов других органов МЕРКОСУР или других органов государств-членов.

Актами Группы Общего рынка определены резолюции, обязательные для государств-участников.

Вспомогательным органом Группы Общего рынка является Административный секретариат, основные функции которого заключаются в хранении документов и проектной деятельности.

Группа Общего рынка в соответствии со ст. 15 Асунсьонского договора находится в Монтевидео, столице Уругвая.

Протокол Оуро Прето изменил структуру органов МЕРКОСУР, изменив функции Совета и Группы, а также добавив такие органы, как Торговая комиссия МЕРКОСУР¹, Совместная парламентская комиссия; Экономический и Социальный консультативный форум. Дополнительно оговорена возможность создания дополнительных вспомогательных органов.

Торговая комиссия МЕРКОСУР — орган, ответственный за оказание помощи Группе Общего рынка, за обеспечение применения общих инструментов торговой политики, согласованных государствами-участниками для функционирования таможенного союза, а также мониторинг и обзор вопросов, касающихся общей торговой политики внутри МЕРКОСУР, торговли с третьими странами. Данный статус прямо закреплен в ст. 16 Протокола Оуро Прето.

Полномочия комиссии определены в статье 19:

- обеспечение применения общих инструментов торговой политики внутри МЕРКОСУР и с третьими странами, международными организациями и торговыми соглашениями;
- рассмотрение и принятие решений по просьбам, представленным государствами-членами в отношении применения и исполнения общего внешнего тарифа и других инструментов общей торговой политики;
- мониторинг имплементации инструментов политики общего рынка государств-участников;
- анализ эволюции инструментов общей торговой политики для функционирования таможенного союза и внесение предложений в этом отношении Группе Общего рынка;
- принятие решений, касающихся администрирования и применения инструментов общей и общей торговой политики, определенных внешним тарифом государствами-членами;
- информирование Группы Общего рынка по разработке и применению общих коммерческих инструментов политики по обработке заявок, полученных на решения, принимаемые на них;
- предложение Группе Общего рынка новых правил или изменений к существующим стандартам торговли и таможенным аспектам МЕРКОСУР;

¹ До принятия Протокола Оуро Прето Комиссия действовала на основании решения Совета Общего рынка № 09/94.

- предложение пересмотра тарифных аликвот по конкретным предметам общего внешнего тарифа, включая право ознакомления с делами, включающими новые производства внутри МЕРКОСУР;
- создание технических комитетов, необходимых для надлежащего исполнения его функции, и направление и контроль их деятельности;
- выполнение задач, связанных с общей торговой политикой, о которых запросит Группа Общего рынка;
- принятие правила процедуры, которые должны быть представлены в Группу Общего рынка.

Торговая комиссия МЕРКОСУР состоит из четырех членов и четырех заместителей членов от государства-участника и будет координироваться министерствами иностранных дел. Торговая комиссия МЕРКОСУР собирается как минимум один раз в месяц или всякий раз, когда это было предложено Группой Общего рынка или любым из государств-участников.

Актами Торговой комиссии являются директивы или предложения. Директивы являются обязательными для государств-участников.

Парламент МЕРКОСУР — представительный однопалатный орган народов государств-членов, призван содействовать распространению демократии, свободы мира, ценностей МЕРКОСУР¹. Согласно ст. 1 Протокола об учреждении парламента МЕРКОСУР, парламент состоит из представителей, избираемых всеобщим прямым и тайным голосованием согласно положениям законодательства каждой страны — участницы МЕРКОСУР и указанного Протокола.

Парламент МЕРКОСУР имеет следующие полномочия:

- наблюдение за соблюдением норм права МЕРКОСУР;
- поддержка в странах-участницах демократического режима правления,
- ежегодная публикация отчетов о состоянии прав человека в МЕРКОСУР;
- запрашивать у других органов МЕРКОСУР отчеты и мнения о ходе интеграции,
- издавать декларации, рекомендации и отчеты по вопросам, связанным с развитием интеграции в МЕРКОСУР.

Актами парламента являются заключения, проекты норм, проекты национальных норм, декларации, рекомендации, доклады и диспозиции. Как видно из названий актов, это акты, не имеющие обязательной силы и прямого действия для государств-членов.

¹ Ст. 2 Протокола об учреждении парламента МЕРКОСУР. Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. URL: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/1104/1/2005_protocoloparlamentomcs_es.pdf.

Ранее парламент заменяла Совместная парламентская комиссия — представитель парламентов государств-участников в органе МЕРКОСУР, как определено ст. 22 Протокола Оуро Прето. Совместная парламентская комиссия состояла из равного числа парламентских представителей государств-участников. Члены Объединенной парламентской комиссии назначались соответствующими парламентами, в соответствии со своими внутренними процедурами. Способ принятия решений данного представительного органа прямо влиял на эффективность всего МЕРКОСУР: совместная парламентская комиссия должна представлять рекомендации Совету Общего рынка через Группу Общего рынка, что являлось лишь косвенным влиянием непрямыми представителей народов государств — членов МЕРКОСУР.

Несмотря на свой наднациональный характер, парламент МЕРКОСУР имеет только право предлагать нормативно-правовые акты другим органам МЕРКОСУР. Стоит сделать вывод о промежуточной стадии наднациональности: полная форма, но не до конца развитые полномочия.

Экономический и социальный консультативный форум является, как следует из его названия, консультативным органом МЕРКОСУР и представляет собрание равного количества представителей экономических и социальных секторов от каждого государства-участника. Актами Экономического и социального консультативного форума являются рекомендации Группе Общего рынка.

Система органов МЕРКОСУР не предусматривала создания органа, разрешающего споры. Асунсьонским договором в 1992 г. была установлена система проведения прямых межгосударственных переговоров, при которой арбитром выступала Группа Общего рынка. При невозможности достижения согласия спор передавался в Совет Общего рынка. Позднее Бразильским протоколом в 1991 г. был установлен механизм создания арбитражей *ad hoc*. В 2002 г. Протоколом Оливос был введен новый орган: Постоянный трибунал, в котором стало возможно рассматривать дела по существу как по первой инстанции, так и для пересмотра решений трибуналов *ad hoc*.

Если обе стороны спора были согласны или же когда по окончании прямых переговоров об этом просило государство — член МЕРКОСУР, не являвшееся стороной по спору, государства-стороны вправе были предоставить дело на рассмотрение Группы Общего рынка. Но в этом случае, несмотря на рассмотрения объяснений сторон и при необходимости мнений экспертов, Группа выдавала лишь рекомендации или представляла заключение сторонам спора, но не разрешала самого спора. Также рассмотрение дела в арбитраже могло быть приостановлено только по соглашению не нашедших согласия сторон. В случае недостижения согласия стороны уведомляли Административный секретариат о желании прибегнуть к арбитражу.

Арбитры Постоянного трибунала действуют на постоянной основе и в случае необходимости приступают к выполнению своих обязанностей. Состав Трибунала — 5 арбитров, по одному от каждого государства-члена и дополнительный член. 5 заместителей назначаются по такому же принципу. Срок полномочий составляет 2 года, каждый из них может дважды быть назначен повторно. Пятый дополнительный арбитр назначается единогласно на 3 года государствами-участниками из представленного списка в 8 кандидатов, по двое от каждого государства-участника. Каждый кандидат в арбитры должен быть гражданином государств МЕРКОСУР и не может быть избран повторно, если иное не установлено их соглашением. Пятый арбитр может быть гражданином не только полных членов МЕРКОСУР, но и ассоциированных. В случае недостижения единогласия указанный арбитр избирается из представленного списка Административным секретариатом по жребию¹, при этом соглашением между государствами-членами могут быть установлены иные критерии назначения пятого арбитра. При рассмотрении дела между двумя государствами Трибунал действует в составе 3 арбитров, в случае участия более двух государств — пяти.

Административный секретариат — орган технического характера, но необходимый для надлежащей работы МЕРКОСУР, отвечает за предоставление услуг другим органам МЕРКОСУР, находится в г. Монтевидео. Административный секретариат осуществляет:

- хранение документации МЕРКОСУР;
- публикацию и распространение информации о принятых нормах в рамках МЕРКОСУР;
- издание в официальном бюллетене Общего рынка;
- осуществление совместно с государствами-членами аутентичных переводов на испанский и португальский языки всех принятых решений органов МЕРКОСУР.

Административный секретариат также помогает организации проведения встреч Совета, Группы, Комиссии по торговле МЕРКОСУР и, при необходимости, других органов, если эти встречи проводятся в месте их постоянного нахождения, или оказывает поддержку государству, на территории которого они проводятся, если встречи проводятся вне этого места.

Административный секретариат следит за предоставлением информации государствам-членам о мерах, принятых каждым из них, для приведения в соответствие своего национального законодательства

¹ Метод жребия закреплен на конституционном уровне в Аргентине (ст. 50): депутаты Парламента избираются сроком на 4 года, однако каждые 2 года состав депутатов должен обновляться наполовину. Поэтому при избрании депутаты тянут жребий, кому уходить после первых 2 лет мандата.

с нормами, принятыми органами МЕРКОСУР. Административный секретариат также выполняет обязанности, возложенные на него Протоколом Оливос (ст. 9 Протокола), в том числе регистрирует списки экспертов и арбитров от каждой страны-участницы и т. п.

С 2003 г. техническую помощь и рекомендации органам МЕРКОСУР выдает сформированное из представителей полноправных стран — участниц МЕРКОСУР Совещательно-техническое подразделение¹ Административного секретариата.

Стоит также отметить работу такого органа, как Комиссия постоянных представителей, созданного в 2003 г. Данная комиссия ответственна за внешнеполитическую деятельность. Советом Общего рынка ей переданы полномочия вести международные переговоры от лица МЕРКОСУР по широкому спектру вопросов. Кроме того, Комиссия представляет МЕРКОСУР на международной арене, вырабатывает предложения по усовершенствованию внешнего измерения интеграции и обеспечивает поиск и становление диалога с перспективными для МЕРКОСУР партнерами.

Несмотря на четкую компетенцию органа, которая должна помогать в общем развитии торгового блока, права принятия решений о заключении тех или иных соглашений у Комиссии нет, окончательное решение остается за Советом Общего рынка, от которого на ведение переговоров необходимо получить мандат. Известны случаи ведения переговоров, подписания и ратификации договоров непосредственно государств-участников без одобрения Совета Общего рынка, однако это все же можно считать исключением из правила. Существуют соглашения, которые заключались совместно органами МЕРКОСУР и государствами-членами в связи с разделением компетенции².

Особенной проблемой МЕРКОСУР является проблема межправительственного, а не наднационального характера его органов. Это определяет громоздкий и не вполне эффективный механизм принятия решений, а также ставит актуальную проблему непринятия решений ввиду отсутствия консенсуса. Представляется, что эта проблема требует реформирования, так как в случае расширения состава участников или более активного участия в УНАСУР консенсуса просто невозможно будет достичь³.

¹ Исп. Sector Asesoría Técnica.

² Самый важный из подобных — рамочное соглашение о межрегиональном сотрудничестве между МЕРКОСУР и его государствами-членами и ЕС и его государствами-членами от 15 декабря 1995 г.

³ Данный вывод высказан также южноамериканскими учеными: *Sosa A. J., Ferretti M. M. America del Sur: un breve balance sobre su proceso de integración* // <http://web.archive.org/web/20130719034519/http://www.Amersur.org.ar/Integ/Sosa0704-2.htm> (дата обращения: 18.05.2016).

§ 3. Источники

Источники права МЕРКОСУР можно поделить в соответствии с уже ставшей общепринятой классификацией на источники первичного права и источники вторичного права¹.

Источниками первичного права являются договоры, заключенные государствами-членами, и протоколы к ним. Основными такими источниками являются:

- Асунсьонский договор, 26 марта 1991 г.;
- Протокол Оуро Порто, 16 декабря 1994 г.;
- Протокол Оливос, 18 февраля 2002 г.;
- Протокол о внесении изменений в Протокол Оливос по урегулированию споров в МЕРКОСУР, 19 января 2007 г.;
- Протокол об учреждении парламента МЕРКОСУР, 9 декабря 2005 г.;
- Протокол к учредительному договору (протокол Монтевидео или протокол Ушуайя II) о приверженности демократии в МЕРКОСУР, 19 декабря 2011 г.

Источниками вторичного права являются акты, принятые органами МЕРКОСУР во исполнение источников первичного права. Такими источниками, например, являются: решение Совета Общего рынка № 26/00 от 29 июня 2000 г. об анализе структуры органов, зависимых от Группы Общего рынка и Торговой комиссии, решение Совета Общего рынка № 49/2004 от 16 декабря 2004 г. о создании парламента, решение Совета Общего рынка № 13/14 от 28 августа 2014 г. о направлениях политики гендерного равенства и т. д. Такие вторичные источники, как первое упомянутое решение, являются основой для создания вспомогательных органов МЕРКОСУР.

Несомненно, важным является понимание того, что в странах МЕРКОСУР действуют различные правовые системы с точки зрения принятия примата норм международного права над нормами национального законодательства или актов МЕРКОСУР. В связи с этим возникают вопросы имплементации правовых норм в национальных системах права и их реализации. Так, в Уругвае и Бразилии международные договоры

¹ Исп. *Originarios y derivados*. В научном сообществе государств-членов МЕРКОСУР указанная классификация поддерживается. См.: *Instituciones y derecho en los sistemas de integraciyn // Alonso Casellas C., Bozzo C., Ferro G. S., Gos L. A., Stabile M. R. Soluciyn de controversias en los sistemas de integraciyn. El caso del MERCOSUR. SERIE INAP — AAG. DNEYD — CEPAS. P. 16—32; Documentaciyn del Seminario «Las normas de derecho originario y derivado del MERCOSUR. Su incorporaciyna los ordenamientos de los estados partes». Secretaria Administrativa del Mercosur (SAM), Montevideo, Republica Oriental del Uruguay 26 y 27 de septiembre de 2002; *Ruesga Santos M.* Heredero, M. Isabel y Fujii, Gerardo, *Europa e Iberoamerica: dos escenarios de integraciyn econymica*, Editorial Parte Luz, Madrid, 1998.*

не ставятся выше по силе, нежели национальные акты. В Парагвае при соблюдении процедуры заключения международные договоры становятся неотъемлемой частью национального законодательства. А вот в Аргентине Конституцией закреплено верховенство международного права над национальным правом и можно «заключать соглашения об интеграции с делегированием полномочий наднациональным органам власти». Таким образом, говорить о существовании в настоящее время полноценной правовой системы или системы права МЕРКОСУР невозможно.

В декларациях государств-членов затрагивается желание находить выход из этой ситуации. Более того, в начале деятельности МЕРКОСУР наблюдались трудности не только с применением подписанных совместно документов (по причине, указанной выше), но даже с их вступлением в силу. Протоколом Ору-Прету была разработана схема интеграции норм актов МЕРКОСУР в национальные системы права. Но в случае, когда какой-либо акт не ратифицировался как минимум одним из государств — членов МЕРКОСУР, принятие данного акта оставалось незавершенным неопределенно долгий срок. В соответствии с методом гармонизации Протокол Ору-Прету отдавал на усмотрение членам союза способ имплементации законодательства, а государства в соответствии со своими историческими традициями избирали разные по времени и способу реализации пути.

Таким образом, анализ системы права МЕРКОСУР показал, что в ней присутствуют многие элементы наднациональности, однако полноценной системой права назвать ее нельзя¹. Можно сказать, что прогресс развития правовой системы МЕРКОСУР замедлился после наступления XXI века в сравнении со скоростью развития в веке XX.

§ 4. Содержание

4.1. Правовые основы формирования общего рынка

С целью развития межгосударственной торговли товарами и услугами Советом МЕРКОСУР издавались многочисленные акты.

Важнейшим актом в области свободы передвижения товаров и услуг является Таможенный кодекс МЕРКОСУР, принятый в 1994 г. и обновленный в 2010 г.² Он в соответствии с п. 5 ст. 1 имеет верховенство

¹ Некоторые исследователи говорят о праве МЕРКОСУР как о коммунитарном праве. См., в частности: *Vervaele J. A. MERCOSUR and Regional Integration In South America // International and Comparative Law Quarterly. 2005. № 54 (2). P. 387; Franca Filho M. T., Lixinski L., Olmos Giupponi M. B. The Law of MERCOSUR. Hart, 2010. P. 57.*

² MERCOSUL/CMC/DEC. № 27/10 CODIGO ADUANERO DEL MERCOSUR.

среди актов МЕРКОСУР по таможенным вопросам. По частичной аналогии с режимом Европейского экономического пространства¹ Таможенный кодекс МЕРКОСУР выделяет такие понятия, как эксклав — государство — член МЕРКОСУР, на которое, однако, не распространяется действие таможенного законодательства образования, и анклав — территория третьего государства, на которое распространяется действие таможенного законодательства МЕРКОСУР. Это показывает высокую готовность развивать свободы передвижения товаров и услуг с различными государствами, несмотря на нежелание или невозможность проводить большую интеграцию с ними. Статьей 163 определено, что импортные пошлины определяются на основании ставок Общего внешнего тарифа², структурированного на основе Общей номенклатуры, по таможенной стоимости товаров, определенной в соответствии с правилами Соглашения по применению статьи VII Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г. (ГАТТ) — акта ВТО.

Одним из акцентов развития являлись инфраструктурные реформы в государствах — членах МЕРКОСУР и создание национальных мер и институтов МЕРКОСУР для облегчения торговли, то есть сочетание мер негативной и позитивной интеграций. Так, были созданы механизм производственного укрепления³, предусматривавший содействие в разработке и реализации проектов, направленных на укрепление системной конкурентоспособности производственных цепочек, способных генерировать значительный экономический эффект и расширить свои преимущества для других цепочек производственной структуры; Фонд структурной конвергенции (ФОСЕМ)⁴ МЕРКОСУР, развивающий программы развития конкурентоспособности, социальной сплоченности и укрепления институциональной структуры и процесса интеграции; Фонд МЕРКОСУР гарантий микро-, малым и средним предприятиям⁵, кредитующий компании, развивающие производственную интеграцию;

¹ Интеграционное объединение Европейского союза, Швейцарии, Лихтенштейна, Норвегии и Исландии, на территории которого действуют лишь некоторые нормы законодательства ЕС об общем рынке.

² MERCOSUR/CMC/DEC № 22/94 ARANCEL EXTERNO COMUN.

³ Mecanismo de Fortalecimiento Productivo del MERCOSUR: Decision CMC № 67/12.

⁴ MERCOSUR/CMC/DEC. № 45/04 FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR; MERCOSUR/CMC/DEC. № 22/15 CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR; MERCOSUR/CMC/DEC № 18/05; INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DEL FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL Y FORTALECIMIENTO DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR.

⁵ MERCOSUR/CMC/DEC. № 39/14 FONDO MERCOSUR DE GARANTIAS PARA MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS.

принято Соглашение по упрощению предпринимательской деятельности в МЕРКОСУР¹, облегчившее нахождение инвесторов и должностных лиц компаний в государствах — членах МЕРКОСУР.

Важный элемент при стимулировании совместной торговли — миграционные потоки и их регулирование. На развитии свободы движения лиц в 1998—2003 гг. была сосредоточена работа рабочих встреч Технической комиссии и Подкомиссии по мониторингу и контролю. В 2004 г. был запущен Специальный миграционный форум МЕРКОСУР, членами которого являлись национальные министерства иностранных дел, который продолжает работу до настоящего времени. Уже в 1999 г. результатами работы явились подготовка и запуск систем обмена информацией между пограничными системами и консульствами о визах, лицах и иных аспектах трансграничного передвижения, принятие актов об упрощенном пересечении границы гражданами государств — членов МЕРКОСУР². Позднее, в связи с увеличившимися потоками передвижения граждан государств — членов МЕРКОСУР, были приняты еще десятки соглашений по разным аспектам миграции, основными из которых являлись обеспечение безопасности и дальнейшее развитие свободы передвижения³, включая регулирование передвижения отдельных категорий лиц⁴.

4.2. Правовое регулирование в рамках секторной политики

Отдельное место в правовом поле МЕРКОСУР занимает достаточное количество актов, определяющих или декларирующих нормы поведения в различных областях не только экономики, но и иной жизни.

¹ MERCOSUR/CMC/DEC. № 32/04 ACUERDO PARA LA FACILITACION DE ACTIVIDADES EMPRESARIALES EN EL MERCOSUR.

² Acuerdo № 13/99 — Acuerdo sobre cooperacion y coordinacion reciproca para la seguridad regional — reglamento interno de la subcomision de seguimiento y control de la comision administradora del sistema de intercambio de informacion; Acuerdo № 14/99 — Acuerdo sobre cooperacion y coordinacion reciproca para la seguridad regional — reglamento interno de la subcomision de seguimiento y control de la comision administradora del SISME entre el MERCOSUR, las republicas de Bolivia y Chile; Acuerdo № 17/99 — Acuerdo sobre Transito Vecinal Fronterizo, entre los estados parte del MERCOSUR; Acuerdo № 18/99 — Acuerdo sobre Transito Vecinal Fronterizo, entre el MERCOSUR, la Republica de Bolivia y la Republica de Chile.

³ Acuerdo № 3/02: Contra el Trafico Illicito de Migrantes entre los Estados Parte del MERCOSUR Acuerdo № 4/02: Contra el Trafico Illicito de Migrantes entre los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile, Acuerdo Residencia MERCOSUR, Acuerdo para la Creacion de la Red de Especialistas en Seguridad Documental Migratoria del MERCOSUR y Estados Asociados.

⁴ Acuerdo sobre Estudiantes del MERCOSUR y Estados Asociados, Acuerdo para la implementacion de bases de datos compartidas de nicos, nicas y adolescentes en situacion de vulnerabilidad del MERCOSUR y Estados Asociados

В социальной сфере в 2010 г. был принят План социальных действий МЕРКОСУР¹, предусматривавший в числе прочего продовольственную безопасность, обеспечение гражданских и политических прав, экономических, социальных и культурных прав, без дискриминации по гендерным причинам, возраста, расы, национальности, сексуальной ориентации, религии, убеждений, национального или социального происхождения, экономического положения, обеспечение того, чтобы свободное передвижение в рамках МЕРКОСУР сопровождалось возможностью полноценно реализовывать права человека, расширение участия женщин на руководящих должностях и принятия решения в представительных органах, повышение национального и регионального потенциала в области научных исследований и разработок в области здравоохранения, содействие качественному образованию для всех как фактору социальной интеграции, человеческого и продуктивного развития; повышение осведомленности о региональной культурной идентичности, оценки и распространения культурного разнообразия стран МЕРКОСУР и их региональных культур; расширение доступа к культурным товарам и услугам в регионе и повышение их индустрии культуры, поощряя процессы социальной интеграции и создания рабочих мест и доходов, укрепление экологической темы в качестве поперечной оси государственной политики, содействие изменения в сторону более устойчивых моделей производства и потребления. Во исполнение такого Плана позднее были приняты многие акты², определившие программы в определенных сферах социокультурной сферы и создавшие специализированные агентства МЕРКОСУР в этих областях.

В области правового регулирования оборота результатов интеллектуальной деятельности деятельность МЕРКОСУР нельзя назвать достигшей какого-либо видимого результата унификации. Существует всего один существенный акт, который определяет интеграцию правовых систем в данной сфере, — Протокол о гармонизации законодательства в области интеллектуальной собственности государств — участников МЕРКОСУР в отношении товарных знаков, географических указаний и мест происхождения товаров, принятый в 1995 г.³, сразу после создания ВТО в 1994 г. В данном протоколе дается определение товарному

¹ MERCOSUR/CMC/DEC. № 67/10 PLAN ESTRATÉGICO DE ACCIÓN SOCIAL DEL MERCOSUR.

² На основе этого Плана в 2015 г., в частности, было издано решение № 008/2015 Совета «Руководящие принципы образования и культуры в области прав человека в МЕРКОСУР»: Decisión № 008/2015 DIRECTRICES PARA UNA POLÍTICA DE EDUCACIÓN Y CULTURA EN DERECHOS HUMANOS EN EL MERCOSUR.

³ MERCOSUR/CMC/DEC. № 8/95 PROTOCOLO DE ARMONIZACIÓN DE NORMAS SOBRE PROPIEDAD INTELECTUAL EN EL MERCOSUR, EN MATERIA DE MARCAS INDICACIONES DE PROCEDENCIA Y DENOMINACIONES DE ORIGEN.

знаку, определяются срок его охраны — 10 лет, необходимость принятия Ниццкой классификации товаров и услуг, критериев, исключающих возможность охраны обозначения. Определена необходимость защиты селекционных достижений патентами или охраной *suigeneris*. Иных положений или актов, гармонизирующих или унифицирующих законодательство МЕРКОСУР в этой области, нет.

Именно существующие международные договоры являются фактической базой для возможности эффективной международной торговли, обеспечивая возможность предпринимателям и потребителям всего мира доносить незнакомые и воспринимать знакомые институты интеллектуальной собственности в другие страны. При этом государства — члены МЕРКОСУР даже не имеют членства во всех текущих международных соглашениях, являющихся стандартом де-факто для развития эффективной защиты правообладателей в области промышленной собственности: ни одно государство-член (и также Чили) не является членом Мадридской системы регистрации товарных знаков, только Бразилия и Чили вошли в Договор о патентной кооперации. Таким образом, гармонизация является минимальной и, по сути, касается лишь некоторых характеристик товарных знаков и лишь единичных характеристик других институтов промышленной собственности.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие формы интеграции были достигнуты к настоящему времени странами Южной Америки?
2. Существуют ли отношения иерархии (соподчиненности) между различными органами МЕРКОСУР?
3. Какие документы относятся к первичному/вторичному праву МЕРКОСУР?
4. Какова роль в системе источников права МЕРКОСУР Протокола Ору-Прето, что внес этот документ?
5. Каковы тенденции развития и причины замедления развития права МЕРКОСУР?

Глава XVII

ПРАВО СЕВЕРОАМЕРИКАНСКОЙ АССОЦИАЦИИ СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ (НАФТА)

После изучения гл. XVII обучающиеся должны:

***знать:** историю формирования и современный правовой статус НАФТА, ее органов; систему и юридические свойства источников права НАФТА, соотношение их по юридической силе с источниками права ВТО; основные направления интеграции в рамках НАФТА;*

***уметь:** оперировать изученными в гл. XVIII понятиями и категориями; анализировать юридические факты, относящиеся к праву НАФТА, и возникающие в связи с ними правовые отношения; ориентироваться в системе правовых механизмов и категорий, рассмотренных в гл. XVII; осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов применительно к вопросам, изученным в гл. XVII; давать квалифицированные юридические заключения и консультации применительно к вопросам, изученным в гл. XVII; правильно составлять и оформлять юридические документы применительно к вопросам, изученным в гл. XVII;*

***владеть:** юридической терминологией по вопросам, изученным в гл. XVII; навыками работы с правовыми актами по вопросам, изученным в гл. XVII; навыками анализа правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, возникающих в процессе функционирования НАФТА.*

§ 1. История и современное развитие

Идея объединения экономик государств Северной Америки впервые была вынесена на обсуждения лидеров этих стран в 1991 г. Итогом трехлетних переговоров стало заключение Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА)¹, оформившего создание одной из крупнейших в мире зон свободной торговли.

Необходимо отметить, что идея интеграции стран Северной Америки не нова, но до 1991 г. обсуждались лишь двухсторонние проекты между Соединенными Штатами Америки и Канадой и между Мексикой и США.

Одним из первых примеров стало подписание в 1965 г. Канадско-американского автомобильного договора (The Canada — United States Automotive Products Agreement), более известного как Автомобильный пакт. Данное соглашение фактически вводило зону свободной

¹ Далее в тексте также будет использоваться термин Соглашение.

торговли в отношении легковых и грузовых автомобилей, автобусов, а также запчастей и шин, отменяя пошлины на указанные товары, что в дальнейшем потребовало более тесного сотрудничества и в других отраслях экономики. Примером сотрудничества США и Мексики может служить запущенная в том же 1965 г. Программа приграничной индустриализации (Border Industrialization Program или Программа Макиладора — Maquiladora Program), направленная на борьбу с безработицей в приграничных территориях путем создания совместных предприятий.

Наиболее значимым документом до принятия НАФТА стало подписанное США и Канадой в 1989 г. Американско-канадское соглашение о свободной торговле (CUSFTA). Данное соглашение предусматривало отмену сторонами барьеров при торговле товарами и услугами, обеспечение условий для справедливой конкуренции в рамках зоны свободной торговли, либерализацию существенных условий в сфере инвестиций, учреждение эффективных процедур для реализации соглашения и разрешения возникающих при такой реализации споров. Кроме того, предусматривалось и некоторое упрощение въезда и временного пребывания для отдельных категорий лиц.

CUSFTA существенно либерализовало торговлю сельскохозяйственной продукцией, фактически ввело «билль о правах» для поставщиков услуг, предоставив компаниям-поставщикам услуг национальный режим, предусматривало очень развитый механизм разрешения споров. Таким образом, уже тогда были заложены основы будущей НАФТА.

Именно канадские опасения возможного ослабления эффективности достигнутого соглашения ввиду анонсированного в 1990 г. плана по созданию американско-мексиканской зоны свободной торговли заставили Канаду присоединиться к данному проекту, что в итоге и привело к созданию Североамериканской зоны свободной торговли.

Как утверждают некоторые эксперты, экономическая интеграция на североамериканском континенте могла бы развиваться и без НАФТА в силу многочисленных макроэкономических причин, но, скорее всего, эффективность двухстороннего сотрудничества была бы ниже, нежели полноценное сотрудничество всех трех государств в рамках НАФТА.

Для США интеграция в рамках НАФТА открывала возможности по расширению рынка экспорта на юг, в частности ввиду отмены мексиканских промышленных тарифов, в 5 раз превышавших средний размер аналогичных тарифов в США. При этом увеличение мексиканского экспорта в США снизит долю конкурирующего азиатского импорта, одновременно увеличив мексиканские закупки у американских компаний. Кроме того, немалые надежды возлагались на возможность упростить зачастую весьма напряженные политические отношения между США и Мексикой.

Для Мексики экономические возможности являлись залогом ускорения темпов экономического развития, открывая перспективы перед

молодым и быстро увеличивающимся населением страны. Помимо этого, НАФТА позволяла привлечь больший приток прямых иностранных инвестиций, обеспечивающих финансовый рост.

Как уже отмечалось, цели Канады были менее амбициозны. Именно США являются связующим звеном в рассматриваемой зоне свободной торговли, доля торговли между Канадой и Мексикой в ней крайне мала, в связи с этим участие Канады обусловлено лишь стремлением сохранить тяжело давшиеся договоренности с США в рамках CUSFTA. Кроме того, новое соглашение открывало несколько большие возможности для создания американо-канадских концессий.

Таким образом, результат взаимных согласований был оформлен Североамериканским соглашением о свободной торговле. Основными целями в ст. 102 данного документа провозглашались отмена торговых барьеров и усиление трансграничной торговли товарами и услугами, создание условий для справедливой конкуренции в рамках зоны свободной торговли, существенное увеличение возможностей по инвестированию в экономики государств — участников соглашения, обеспечение адекватной и эффективной защиты прав интеллектуальной собственности, учреждение эффективных процедур для имплементации и применения соглашения, в том числе путем создания механизма для разрешения споров.

Еще одной целью стало создание базы для дальнейшей трехстороннего, регионального и многостороннего взаимодействия в целях умножения достижений Соглашения. В дальнейшем были созданы соответствующие соглашения, определяющие структуру источников права НАФТА и основные направления развития сотрудничества государств — участников этой зоны свободной торговли.

Еще в период подготовки текста НАФТА сторонами велись переговоры о разработке соглашений об охране окружающей среды и регулировании вопросов миграции работников. В деле защиты окружающей среды стороны начали масштабное сотрудничество еще в 1980-е гг. Так, в 1983 г. было подписано Соглашение между Соединенными Штатами Америки и Соединенными Штатами Мексики о взаимодействии в сфере защиты и улучшения окружающей среды в приграничной зоне, в 1986 г. — Соглашение между правительством Канады и правительством Соединенных Штатов Америки о трансграничном передвижении опасных отходов. Урегулирование вопросов миграции работников было призвано внести социальную составляющую в вопросы торговли.

Таким образом, в качестве отдельных направлений сотрудничества государств — участников НАФТА стали сотрудничество в сфере защиты окружающей среды и сотрудничество в миграционной сфере. Эти вопросы практически не отражены в НАФТА, а регулируются двумя самостоятельными соглашениями — Североамериканским соглашением о сотрудничестве в сфере окружающей среды и Североамериканским

соглашением о сотрудничестве в сфере наемного труда. Именно эти два соглашения наряду с базовым НАФТА формируют правовую основу Североамериканской зоны свободной торговли.

С учетом взаимодействия государств — участников НАФТА в рамках названных соглашений на настоящий момент можно констатировать успешную реализацию всех названных целей, хотя говорить о полном завершении процесса интеграции нельзя.

§ 2. Организационный механизм

В силу того, что ни одно государство — участник НАФТА не стремились передавать создаваемой зоне свободной торговли свои полномочия, Североамериканское соглашение о свободной торговле предусмотрело минимальное количество политических институтов. При этом сами ограничения их полномочий зачастую только препятствовали реализации целей НАФТА. В отличие от Европейского союза, институциональный механизм НАФТА построен так, чтобы минимизировать вмешательство политических институтов в действия государств-участников, в соответствующих положениях Соглашения отсутствуют даже слабые отзвуки европейской наднациональности.

Непосредственно закрепленными в Соглашении органами управления организации являются Комиссия по свободной торговле или Комиссия (ст. 2001) и Секретариат (ст. 2002). Содействие Комиссии оказывают предусмотренные приложением 2002.1 Комитеты и Рабочие группы.

Сама Комиссия, кроме названия, не имеет ничего общего с Комиссией Европейского союза. Комиссия по свободной торговле состоит из членов правительств государств — участников Соглашения (обычно министров торговли) или их представителей. Она не является постоянно действующим органом, а собирается как минимум один раз в год. Решения принимаются на основе консенсуса, если в рамках Комиссии не будет достигнута договоренность об ином. Также самостоятельно Комиссия разрабатывает свои правила-процедуры.

Функциями Комиссии являются надзор за имплементацией Соглашения, наблюдение за его дальнейшим совершенствованием, разрешение споров, которые могут возникнуть в связи с применением или толкованием Соглашения, надзор за деятельностью комитетов и рабочих групп, предусмотренных приложением 2002.1, а также рассмотрение иных вопросов, которые могут возникнуть в процессе реализации Соглашения. Для выполнения этих функций Комиссия наделена такими полномочиями, как учреждение постоянных комитетов и рабочих групп, а также возможностью делегировать им свои полномочия, обращаться для получения консультаций к неправительственным организациям и отдельным лицам, совершать иные действия во исполнение своих функций по решению государств-участников.

Как мы видим, функции и полномочия Комиссии предельно узкие и практически не дают ей возможности серьезно влиять на характер взаимодействия государств — участников НАФТА. Однако именно в рамках Комиссии происходят разработка руководящих принципов деятельности организации и итоговое согласование позиций государств-участников касательно дальнейшей реализации положений НАФТА.

Содействие Комиссии оказывает Секретариат. Кроме того, он обеспечивает административную поддержку органам, созданным в рамках механизма разрешения споров, который будет рассмотрен ниже. Фактически Секретариат не является единым органом НАФТА, а состоит из трех национальных секций: США, Канады и Мексики.

Основная работа на уровне НАФТА ведется в рамках более чем 30 рабочих групп, комитетов и других вспомогательных органов, созданных для содействия в реализации целей Соглашения. Они, в отличие от Секретариата и Комиссии, хотя и состоят из представителей государств — участников Соглашения, не участвуют в политической жизни организации. Основные вспомогательные органы НАФТА перечислены в приложении 2001.2, но список не является исчерпывающим.

Основными направлениями деятельности таких вспомогательных органов являются торговля товарами (в рамках Комитета по торговле товарами — ст. 316 Соглашения), правила происхождения (в рамках Рабочей группы по правилам происхождения — ст. 513 Соглашения), вопросы таможенного контроля (в рамках таможенной подгруппы Рабочей группы по правилам происхождения — ст. 513 (6) Соглашения), торговля сельскохозяйственными товарами (в рамках Комитета по сельскохозяйственной торговле — ст. 706), субсидии (например, рабочая группа по субсидиям в сельском хозяйстве — ст. 705 (6) Соглашения), стандартизация (в рамках Комитета по мерам стандартизации — ст. 913 Соглашения), государственные закупки, инвестиции и услуги (например, в рамках Комитета по финансовым услугам — ст. 1412 Соглашения), трансграничное передвижение лиц в деловых целях, а также альтернативные способы разрешения споров.

Главной функцией рабочих групп являются консультирование и разработка рекомендаций по реализации предусмотренных Соглашением задач. Они зачастую играют роль форумов, на которых вырабатываются пути либерализации торговли или других предусмотренных Соглашением направлений либо обсуждаются пути разрешения возникающих при реализации Соглашения разногласий. Тем не менее их значение ограничивается лишь консультационной функцией без каких-либо распорядительных полномочий.

Как уже отмечалось, контроль за деятельностью вспомогательных органов НАФТА возложен на Комиссию, а кроме того, заместители

министров торговли государств — участников НАФТА дважды в год проводят встречи в целях обеспечения более тщательного надзора за деятельностью таких комитетов и рабочих групп.

Очевидная слабость политических институтов НАФТА обусловила сильный крен в сторону непосредственно государственного регулирования. Структура Секретариата определила необходимость согласования повседневной деятельности организации на уровне национальных координаторов — высших должностных лиц торговых департаментов государств — участников Соглашения.

Также большое значение имеет непосредственное взаимодействие государств — участников Соглашения за пределами институциональной структуры НАФТА.

В соответствии со ст. 1801 Соглашения каждое государство-участник назначает контактный орган (Contact Point), ответственный за обеспечение взаимодействия сторон по всем вопросам, охватываемым Соглашением, в том числе путем предоставления заинтересованным лицам информации о должностных лицах, в чью компетенцию входит решение тех или иных вопросов на национальном уровне. В дополнение к этому ст. 1802–1804 Соглашения предусматривают обязанность сторон по публикации или иным способам обнародования нормативных актов или соответствующих проектов, затрагивающих предмет Соглашения, а также обязанность по уведомлению заинтересованных сторон о реализуемых или планируемых мероприятиях.

Отдельно оговаривается обязанность каждого из государств-участников создать судебные, квазисудебные или иные юрисдикционные органы в целях обеспечения быстрого пересмотра и, в случае необходимости, корректировки административных мер государств-участников в отношении сфер, охватываемых Соглашением.

Так как решение слишком многих вопросов касательно применения Соглашения оставлено на национальном уровне, особое значение приобретают механизмы разрешения разногласий, возникающих между государствами-участниками.

Фактически предусматриваются три механизма разрешения споров.

Два из них являются специальными и предусмотрены главами, посвященными отдельным направлениям сотрудничества государств — участников НАФТА.

Первый связан с рассмотрением разногласий, возникающих из применения государствами-участниками антидемпинговых мер, предусмотренных гл. 19 Соглашения.

§ 2 ст. 1901 Соглашения предусматривает процедуру разрешения споров об антидемпинговых пошлинах и ответных мерах специальными двухсторонними органами — двухсторонними арбитражными панелями (Binational Panels), создаваемыми в соответствии с правилами, установленными приложением 1901.2 и ст. 1905 Соглашения,

а также разрабатываемыми согласно ст. 1909 Кодексами поведения¹. Кроме того, применяются достаточно детальные правила-процедуры², регламентирующие порядок ведения процесса (в том числе продолжительность процесса, пределы рассмотрения, требования к форме и содержанию жалобы, стадии процесса и др.), а также в ряде случаев предусматривающие последствия нарушений норм Кодекса поведения.

Особенности рассмотрения соответствующих споров в зависимости от их предмета устанавливаются ст. 1903 (обжалование изменений к предусмотренным Приложением 1911 нормативным актам, регулирующим вопросы импорта) и ст. 1904 (обжалование индивидуальной решений компетентных государственных органов государств — участников НАФТА, полномочных применять антидемпинговые и иные аналогичные меры в соответствии с нормативными актами, предусмотренными ст. 1903) Соглашения.

Как правило, судебные органы (арбитражные панели) заседают в составе 5 квалифицированных и независимых экспертов, по двое из которых назначают участники спора и пятый выбирается четырьмя назначенными экспертами.

Сама возможность введения антидемпинговых мер³ предусмотрена ст. 1902 Соглашения. Помимо условий относительно информирования другой стороны или сторон, в отношении которых принимаются такие меры, § 2 ст. 1902 устанавливает, что такие меры должны:

1) являться совместимыми с Генеральным соглашением о тарифах и торговле (ГАТТ), Соглашением о применении ст. VI ГАТТ (Антидемпинговым кодексом ВТО), Соглашением о толковании и применении статей VI, XVI и XXIII (Кодексом по субсидиям ВТО) или любыми последующими соглашениями, в которых участвуют все стороны НАФТА;

2) быть совместимыми с целями и задачами НАФТА, устанавливать справедливые и предсказуемые условия для поступательной либерализации торговли между сторонами Соглашения и поддерживать эффективные и справедливые меры регулирования в отношении недобросовестных торговых практик. При этом такие меры

¹ В настоящее время действует общий для всех механизмов разрешения споров Кодекс поведения, однако в нем содержатся и специальные нормы, посвященные отдельным механизмам: так, например, существует норма, запрещающая арбитрам, принимавшим участие в рассмотрении спора в порядке ст. 1904, в течение года выступать представителями какой-либо из сторон спора в сходных спорах как на международном, так и на национальном уровнях.

² Отдельное соглашение между государствами — участниками НАФТА.

³ В рамках НАФТА этот термин толкуется расширительно и включает в себя не только нормативные акты, но и сложившуюся административную и судебную практику.

должны соответствовать Соглашению и законодательству Сторон Соглашения.

В силу ст. 1903 Соглашения сторона, к которой применяются антидемпинговые меры, вправе вынести на рассмотрение арбитражной панели вопросы об установлении следующих обстоятельств:

- 1) соответствуют ли такие меры вышеуказанным условиям;
- 2) является ли целью или результатом таких мер отход от ранее вынесенного арбитражной панелью решения в соответствии с процедурой, предусмотренной ст. 1904 (будет рассмотрена ниже).

Как мы видим, суверенные права государств-участников по установлению и отмене таких мер Соглашением не затрагиваются, оставляя органам по разрешению споров лишь право констатировать нарушения и давать рекомендации по их устранению.

Правила-процедуры рассмотрения спора в обязательном порядке должны гарантировать сторонам возможность участия хотя бы в одном заседании, а также возможность представлять письменные доказательства и возражения на поданную жалобу.

Процесс вынесения решения в рамках двухсторонних арбитражных панелей является двухступенчатым. В течение 90 дней с момента назначения председателя арбитражной панели она выносит первоначальное письменное заключение об установлении фактов и их оценке в соответствии со ст. 1903 Соглашения. Если в заключении делается вывод о несоответствии мер положениям Соглашения, в него могут быть внесены рекомендации по внесению поправок в национальные акты, устанавливающие соответствующие антидемпинговые меры.

В случае если одна из сторон не согласна с вынесенным заключением, в течение 14 дней с момента его вынесения она вправе подать свои возражения на него. В этом случае двухсторонняя арбитражная панель пересматривает вынесенное заключение с учетом поданных возражений, в том числе может провести дополнительное расследование. По итогам рассмотрения выносится итоговое заключение об установлении фактов. В случае если возражения не были поданы, первоначальное заключение получает силу итогового.

Следует помнить, что заключения двухсторонней арбитражной панели, вынесенные в рамках ст. 1903 Соглашения, не являются «классическим» судебным решением и носят лишь характер рекомендаций. В случае вынесения арбитражной панелью заключения, в котором государствам-участникам рекомендуются меры по внесению изменений в их законодательство, стороны начинают консультации, с тем чтобы в течение 90 дней с момента вынесения заключения найти взаимоприемлемое решение возникшей проблемы. Если через 9 месяцев с момента истечения девяностодневного периода, отведенного на консультации, в законодательство не вносятся соответствующие поправки, а также сторонами не достигнуто иное приемлемое для них решение вопро-

са, государство-заявитель вправе ввести ответные меры в отношении государства-ответчика либо выйти из НАФТА.

Механизм разрешения споров по вопросам введения антидемпинговых пошлин не ограничивает круг участников разбирательства членами НАФТА, предоставляя также государствам-импортерам право требовать формирования и рассмотрения двухсторонней арбитражной панелью соответствующего спора.

Сходный механизм разрешения антидемпинговых споров предусматривается ст. 1904 Соглашения, однако предусмотренная данной статьей процедура направлена на предоставление субъектам хозяйственной деятельности возможности оспорить введение одним из государств — участников НАФТА антидемпинговых мер. Этот механизм является альтернативой рассмотрению подобных споров национальными судебными органами. Более того, ст. 1904 предусматривает обязательную замену рассмотрения споров касательно применения одной из сторон антидемпинговых пошлин или ответных мер в национальных судах производством в рамках соответствующего двухстороннего судебного органа. Сами необходимые изменения в законодательстве каждого из государств-участников предусмотрены в Приложении 1904.15.

В данном случае заявителем может быть не только государство — участник НАФТА, но и частные лица. Заявители вправе выносить на рассмотрение итоговые решения о применении антидемпинговых мер компетентных органов государств — участников НАФТА, вынесенные в соответствии с законодательством государства-импортера. В Канаде такими органами выступают Канадское агентство пограничных услуг (Canada Border Services Agency (CBSA)), полномочное принимать решения о применении антидемпинговых мер, и Канадский трибунал по международной торговле (Canadian International Trade Tribunal (CITT)), определяющий наличие и размер причиненного вследствие демпинга или субсидированного импорта ущерба. В США антидемпинговые меры налагаются Департаментом торговли (Department of Commerce) и Администрацией по международной торговле (International Trade Administration), а расследования касательно наличия и размера причиненного ущерба проводятся Комиссией США по международной торговле (United States International Trade Commission). В Мексике расследования касательно наличия ущерба и сами антидемпинговые меры вводятся одним и тем же органом — Секретариатом по экономике.

Заявление о создании двухсторонней коллегии арбитров подается в течение 30 дней с момента официального опубликования соответствующего решения.

По истечении тридцатидневного срока единственным средством защиты остается обращение в национальные судебные органы государ-

ства-импортера¹. При этом в силу § 10 ст. 1904 Соглашение не регулирует национальных процедур обжалования решений о введении антидемпинговых пошлин и аналогичных мер, а также не влияет на решения, принятые в рамках таких национальных процедур. Сами положения ст. 1904 не подлежат применению в случаях, если:

1) ни одна из сторон не обратилась с требованием о передаче спора арбитражной панели, либо

2) итоговое решение, пересмотра которого требует сторона, вынесено по итогам процедуры обжалования первоначального решения о применении антидемпинговых мер, в отношении которого не заявлялось требование о его обжаловании в арбитражной панели, либо

3) итоговое решение принято в соответствии с судебным решением страны-импортера, вынесенным до вступления в силу Соглашения.

Так же как и в соответствии с процедурой, предусмотренной ст. 1903 Соглашения, и заявитель, и компетентные национальные органы, вынесшие итоговое решение о применении антидемпинговых мер, должны иметь право лично или через представителей участвовать в заседании арбитражной панели. В случае если заявителем является частное лицо, то оно имеет право на рассмотрение спора в соответствии с правилами, сравнимыми с процедурами рассмотрения споров в национальных судебных органах государства-импортера, полномочных рассматривать аналогичные споры. Таким образом, даже установив исключительную подсудность органов по разрешению споров НАФТА по обращениям частных лиц в связи с введением антидемпинговых мер, государства — участники НАФТА сохранили на международном уровне все основные правовые механизмы, предусмотренные национальным правом.

Детальные требования к процедурам рассмотрения спора в рамках ст. 1904 установлены § 14 данной статьи. Отдельно предусмотрен механизм обжалования принимаемых двухсторонней арбитражной панелью решений. Обжалование возможно в случае нарушения принципа беспристрастности членов арбитражной панели, существенного нарушения установленных правил-процедур или в случае выхода арбитражной панели за пределы ее компетенции.

Апелляционная жалоба рассматривается специальным комитетом, создаваемым в соответствии с нормами Приложения 904.13. Он должен состоять из трех членов, избираемых из числа лиц, входящих в список из 15 человек, занимающих или ранее занимавших судебные должности в государствах-участниках. Если по итогам рассмотрения апел-

¹ Соответственно, в Федеральный суд Канады (Federal Court of Canada), в Суд США по международной торговле (the United States to the Court of International Trade), Мексиканский федеральный фискальный трибунал (Mexico to the Tribunal Fiscal de la Federaciyn).

ляционной жалобы специальный комитет установит наличие одного из оснований для обжалования, он принимает решение об отмене вынесенного решения либо о направлении дела на новое рассмотрение (в этом случае арбитражная панель формируется заново). В противном случае решение остается в силе.

Решения, принимаемые в соответствии со ст. 1904, являются обязательными (хотя обязательность поддерживается весьма аморфными нормами ст. 1905, рассмотренными ниже).

Статья 1905 Соглашения также предусматривает определенные защитные механизмы, направленные на защиту интересов сторон спора в случае, если какое-либо из государств — участников НАФТА не исполнило обязанности по внесению изменений в национальное законодательство, сохранив положения, которые:

- 1) препятствуют формированию арбитражной панели по запросу заинтересованной стороны;
- 2) препятствуют панели в вынесении итогового решения;
- 3) препятствуют исполнению вынесенного панелью решения или отрицают его обязательную силу;
- 4) ограничивают саму возможность обжалования решений компетентных государственных органов стран — участниц НАФТА о введении антидемпинговых мер.

В этих случаях заинтересованное государство — участник НАФТА (в данном случае круг возможных заявителей ограничен только членами НАФТА) вправе затребовать проведения письменных консультаций. В случае если они не увенчаются успехом, государство-заявитель вправе требовать создания специального комитета (порядок его формирования был рассмотрен выше). Процессуальные нормы, регламентирующие деятельность специального комитета, содержатся в отдельном соглашении — правилах-процедурах для ст. 1905.

Если специальный комитет установит одно из вышеназванных оснований, препятствующих применению процедур, предусмотренных ст. 1904 Соглашения, стороны начинают консультации, направленные на выработку взаимоприемлемого решения. Если в течение 60 дней взаимоприемлемого решения достичь не удастся, сторона-заявитель вправе приостановить действие ст. 1904 Соглашения в отношении виновной стороны или принять иные необходимые в сложившихся ситуациях меры. Правда, на эффективность таких шагов сильно влияет норма, позволяющая виновной стороне ввести взаимные ограничения в отношении стороны-заявителя.

По запросу стороны, против которой подана жалоба, специальный комитет может быть вновь создан, с тем чтобы оценить, являются ли введенные стороной-заявителем ограничения действия ст. 1904 явно избыточными, или дать заключение по вопросу, устранила ли сторона, против которой подана жалоба, допущенные нарушения.

Для надлежащего обеспечения деятельности описанных выше двухсторонних арбитражных панелей государства-участники в соответствии со ст. 1908 Соглашения создают соответствующие подразделения в рамках национальных секций Секретариата. Также ст. 1910 Соглашения предусматривает обязанность государств-участников предоставлять другим сторонам спора копии всех официальных документов, имеющихся в распоряжении компетентных органов государств — участников НАФТА.

Кроме того, возможно проведение обычных межгосударственных консультаций. В соответствии со ст. 1907 Соглашения они должны проводиться ежегодно или по запросу другой стороны для устранения проблем, которые могут возникнуть в связи с имплементацией Соглашения или разработки путей разрешения разногласий.

Другой специальный механизм разрешения споров предусмотрен главой 11 НАФТА, посвященной инвестициям в рамках зоны свободной торговли. Механизму разрешения споров посвящен раздел В указанной главы. Этот механизм направлен на предоставление инвесторам возможности оспаривать принимаемые или сохраняемые государствами — участниками НАФТА меры в отношении инвесторов или их инвестиций.

Заявителем по таким спорам выступают как инвесторы Стороны, так и инвесторы стран, не входящих в Соглашение. При этом термин «инвестор Стороны» толкуется в соответствии со ст. 1139 достаточно широко. В качестве инвестора Стороны может рассматриваться как само государство — участник НАФТА, так и его государственное предприятие, равно как и граждане и юридические лица государств-участников, осуществляющие инвестиции. Соответственно, аналогичный подход применяется к определению термина «инвесторы стран, не входящих в Соглашение».

В отличие от рассмотрения споров в порядке гл. 19 НАФТА, глава 11 предусматривает обязательное соблюдение претензионного порядка. Прежде чем передать спор для разрешения в предусмотренный главой 11 арбитражный орган, предполагаемый инвестор должен обратиться с письменным «Уведомлением о намерениях» (Notice of Intent) к принимающему государству-участнику, с тем чтобы попытаться решить возникшие разногласия на досудебной стадии. Непосредственно в арбитражный орган (в главе 11 используется термин «Трибунал») спор может быть передан не ранее чем через 6 месяцев с момента возникновения обстоятельств, послуживших причиной обращения, и не менее чем через 90 дней с момента направления Уведомления о намерениях. Срок исковой давности истекает по прошествии 3 лет с момента, когда заявитель узнал или должен был узнать о предполагаемом нарушении его прав.

Споры рассматриваются Трибуналом из трех человек. Каждая сторона (заявитель и принимающее государство) назначает по одному

арбитру, после чего сторонами выбирается председательствующий арбитр. Если в течение 90 дней с момента подачи арбитражной жалобы состав арбитража не сформирован, по запросу одной из сторон недостающих арбитров могут назначить Генеральный секретарь Международного центра по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС).

Процедура рассмотрения споров не устанавливается НАФТА, а может определяться в соответствии с Арбитражными правилами МЦУИС либо Арбитражными правилами ЮНСИТРАЛ (аналогично решается и вопрос касательно места нахождения арбитража). При этом в связи с тем, что ни Канада, ни Мексика не присоединились к Конвенции по урегулированию инвестиционных споров между государствами и частными лицами других государств 1965 г., в случаях, когда какое-либо из этих государств выступает ответчиком, процедура рассмотрения спора определяется в соответствии с Арбитражными правилами ЮНСИТРАЛ. В том случае, если ответчиком являются США, выбор применимых процессуальных норм остается за заявителем.

Споры разрешаются в соответствии с положениями Соглашения и нормами международного права. Кроме того, арбитражная панель вправе дать предписание о применении национальных норм в целях защиты прав одного из участников спора (нечто вроде обеспечительных мер), обеспечения надлежащей эффективности действий Трибунала при рассмотрении спора (в том числе в целях обеспечения сохранения доказательств в распоряжении одной из сторон спора).

Интересно, что в случае возникновения затруднений с применением Соглашения Комиссия по свободной торговле вправе давать обязательные для применения толкования положений Соглашения. Такое же право предоставлено самому арбитражному органу в случае поступления в него запроса от участвующей в споре стороны.

По итогам рассмотрения жалобы может быть присуждена компенсация (как в денежной форме, так и путем принятия решения о реституции, также возможно сочетание этих форм).

Во всех остальных случаях применяется общий механизм разрешения споров. Такой механизм используется при разрешении споров между сторонами касательно:

- 1) толкования и применения НАФТА или
- 2) заявлений о том, что применение другой стороной действующих или предлагаемых мер несовместимо с обязательствами, накладываемыми Соглашением, либо ухудшит правовое положение стороны, либо аннулирует определенные преимущества, которые государство-заявитель планирует получить в соответствии с Соглашением.

Необходимо принимать во внимание, что в основе правового регулирования деятельности НАФТА лежит не только Североамериканское соглашение о свободной торговле, но и еще два дополнительных со-

глашения: Североамериканское соглашение о сотрудничестве в сфере защиты окружающей среды и Североамериканское соглашение о сотрудничестве в сфере наемного труда. Однако разделы этих соглашений, посвященные разрешению споров (в обоих случаях это раздел V), не содержат каких-либо существенных особенностей, практически дословно повторяя положения Североамериканского соглашения о свободной торговле. В связи с этим в настоящей главе будут рассмотрены нормы только Соглашения НАФТА.

В случае возникновения разногласий государства в соответствии со ст. 2006 обязаны провести взаимные консультации. Если в установленный период не будет найдено взаимоприемлемое решение, государство-заявитель вправе требовать созыва Комиссии по свободной торговле, которая будет играть роль посредника в целях ускорения разрешения разногласий. Если и в этом случае не удастся разрешить разногласия, любая из сторон вправе требовать от Комиссии создания арбитражной панели *ad hoc*.

Такая арбитражная панель состоит из 5 судей, по два от каждой стороны, после чего 4 арбитра, назначенных государствами-участниками, избирают председателя. Для упрощения процедуры формирования арбитражной панели стороны Соглашения должны по общему согласию сформировать и поддерживать список из 30 возможных арбитров. Однако на практике такой список никогда не создавался, что влечет за собой затягивание процесса формирования арбитражной панели.

Сама процедура рассмотрения спора и вынесения решения практически аналогична процедуре рассмотрения споров по введению антидемпинговых пошлин и ответных мер. Помимо положений Соглашения, порядок разрешения спора регламентируется нормами общего для всех механизмов Кодекса поведения, тем не менее в отношении общего механизма разрешения споров применяются свои процессуальные нормы, установленные правилами-процедурами, направленными на детализацию положений Соглашения. Одной из основных целей Кодекса поведения является обеспечение беспристрастности арбитров, участвующих в рассмотрении дела. Для этого, помимо прочего, вводится обязанность арбитров раскрывать любую информацию о наличии существующей или ранее существовавшей личной заинтересованности или заинтересованности лиц, связанных с арбитром либо деловыми, либо личными связями, в исходе дела. Кроме того, уделено внимание обеспечению режима конфиденциальности со стороны арбитров и задействованного в процедуре разрешения спора персонала.

Первоначальное заключение (*initial report*) выносится в соответствии с предоставленными сторонами сведениями, а также с учетом заключений экспертов и проведенных экспертиз (при необходимости). В нем должны быть отражены установленные по итогам рассмотрения спора факты, заключение о том, является или будет ли являться рассматрива-

мая мера несовместимой с обязательствами по Соглашению или влечет ли такая мера устранение выгод, предоставляемых государству-участнику Соглашением, а в случае констатации нарушения — рекомендации по его устранению.

На первоначальное заключение, так же как и в соответствии с гл. 19 Соглашения, могут быть поданы возражения, после рассмотрения которых выносятся итоговое заключение (final report).

Как первоначальное, так и итоговое заключения могут сопровождаться особыми мнениями, если решение по тому или иному вопросу не было принято единогласно. При этом имена лиц, придерживающихся особого мнения, не подлежат раскрытию.

Итоговое заключение (вместе с экспертными заключениями и данными экспертиз), а также мнения сторон, которые те хотели бы приложить к итоговому заключению, подлежат передаче в Комиссию по свободной торговле. На Комиссию возложена обязанность по опубликованию такого заключения.

Как и в случае с антидемпинговыми спорами, заключения арбитражной панели в рамках общего механизма разрешения споров не содержат юридически обязательных предписаний в строгом смысле. Это лишь рекомендации, в соответствии с которыми сторонам спора предстоит найти взаимоприемлемое решение. В случае же, когда такое решение найти не удастся, по истечении 30 дней с момента получения итогового заключения сторона-заявитель вправе приостановить действие Соглашения в отношении виновной стороны. Первоначально сторона-заявитель должна рассмотреть вопрос о приостановке применения норм, регулирующих те общественные отношения, в рамках которых возник спор. Если же будет установлено, что введение ограничений в соответствующей сфере не будет достаточно эффективным, возможно введение ограничений и в других сферах. Необходимо отметить, что более широкие возможности, по сравнению с исполнением решений, принятых по гл. 19¹, позволяют в некоторой мере уравновесить экономические силы государств-участников, хотя в целом ситуация не меняется: юридическая сила решений органов по рассмотрению споров ставится в зависимость от экономической мощи и экономических связей государств-участников.

Следует отметить, что существующие в НАФТА механизмы разрешения споров, равно как большинство норм права НАФТА, чрезвычайно сходны с нормами, действующими в рамках Всемирной торговой организации. Кроме того, все государства — участники НАФТА входят в ВТО. В связи с этим и разрешение большей части споров, возникающих в связи с применением Североамериканского соглашения о сво-

¹ Как уже отмечалось, при исполнении решений по антидемпинговым мерам предусматривается лишь возможность введения ответных мер.

бодной торговле, может разрешаться в соответствии как с правилами НАФТА, так и с правилами ВТО.

В отличие от многих других интеграционных организаций (например, Европейского союза, ЕАЭС), глава 20 НАФТА не предусматривает исключительной юрисдикции органов по разрешению споров НАФТА, оставляя за стороной-заявителем выбор механизма разрешения споров: либо в рамках НАФТА, либо в рамках ВТО¹. Единственным общим условием для избрания стороной механизма разрешения споров ВТО является то, что аналогичные возможности доступны сторонам в соответствии с Соглашением НАФТА. В случае использования механизмов ВТО сторона обязана уведомить третье государство-участник об этом. Такому третьему государству-участнику предоставляется право затребовать рассмотрения спора в рамках НАФТА, но единственным последствием этого будет проведение консультаций с государством, уведомившим о рассмотрении спора в рамках ВТО².

Исключительная подсудность — рассмотрение спора в рамках НАФТА — возможна только по заявлению стороны ответчика и только по спорам, связанным с защитой окружающей среды, применением санитарных и фитосанитарных мер, в том числе связанных с защитой жизни и здоровья людей, животных, растений или среды их обитания, а также споров, возникающих из фактических обстоятельств, связанных с защитой окружающей среды, жизни и обеспечением безопасности, включая непосредственно связанные с этим вопросы научных исследований.

Несмотря на то что нормы, действующие в рамках ВТО и НАФТА, сходны, они не всегда являются идентичными, кроме того, возможны различные подходы к их толкованию. В связи с этим необходимо учитывать, что приоритет норм ВТО либо НАФТА в части разрешения споров по отношению друг к другу не предусмотрен, следовательно, возможна ситуация, при которой правоприменительная практика в рамках органов по разрешению споров НАФТА и ВТО будет различаться. Это влечет риск того, что сторона спора будет использовать более выгодный ей механизм, в то время как подобные различия только замедлят интеграционные процессы в рамках Североамериканской зоны свободной торговли.

В связи с тем, что сотрудничество в сфере защиты окружающей среды и сотрудничество в миграционной сфере регулируются самостоятельными международными договорами, то и созданные этими договорами

¹ Процесс разбирательства может быть инициирован стороной либо в рамках арбитражной панели в соответствии со ст. XXIII ГАТТ, либо комитетом по расследованию в соответствии со ст. 20.1 Кодекса по таможенной оценке

² Правда, ст. 2005 содержит оговорку, что в случае недостижения между ними согласия в процессе консультации спор по общему правилу должен рассматриваться в соответствии с Соглашением, однако никаких уточнений этой достаточно размытой формулировки не приводится.

институциональные механизмы взаимодействия государств-участников в этой сфере также находятся за пределами Североамериканского соглашения о свободной торговле.

Основным органом, предусмотренным Североамериканским соглашением о сотрудничестве в сфере окружающей среды, является Комиссия по взаимодействию в сфере окружающей среды, чей правовой статус закреплен в ч. 3 указанного соглашения. Ее структурными подразделениями выступают Совет (основной руководящий орган), Секретариат и Объединенный публичный консультативный комитет (Joint Public Advisory Committee).

Как и в Комиссии НАФТА, в состав высших руководителей Комиссии по взаимодействию в сфере окружающей среды входят должностные лица на уровне министров или их уполномоченные представители, которые собираются на ежегодные сессии не реже одного раза в год. По запросу одной из сторон возможно проведение внеочередных сессий. Содействие представителям государств-участников оказывают советники и эксперты, которых считает необходимым привлечь соответствующий представитель.

В качестве руководящего органа Комиссии на Совет в соответствии со ст. 10 Североамериканского соглашения о сотрудничестве в сфере окружающей среды возложены функции по надзору за имплементацией Соглашения, выработке рекомендаций по его дальнейшему совершенствованию. В связи с тем, что Совет рассматривается в качестве главного форума по обсуждению вопросов, входящих в предмет Соглашения о сотрудничестве в сфере окружающей среды, именно Совету предоставлены полномочия по разрешению вопросов и разногласий, возникающих между сторонами Соглашения, касательно его применения и толкования, а также по продвижению и усилению взаимодействия государств-участников в сфере защиты окружающей среды.

Как и в рамках НАФТА, Совет вправе учреждать комиссии, комитеты и рабочие группы для оказания ему содействия.

Совету предоставлены и консультативные функции, в связи с чем он наделен правом разрабатывать рекомендации по вопросам защиты окружающей среды, в частности технологий и методик защиты окружающей среды от загрязнения, использования экономических механизмов в целях достижения целей защиты окружающей среды, поставленных на национальном и международном уровнях, сохранения и защиты флоры и фауны и многим другим.

Отдельно предусматривается обязанность Совета по усилению взаимодействия и содействия принятию «экологических» законов и других нормативных актов в государствах-участниках по вопросам обмена информацией о критериях и методиках, используемых в национальных экологических стандартах, а также без ущерба уже достигнутому уровню защиты окружающей среды, устанавливающих механизмы разработки

рекомендаций по обеспечению большей совместимости национальных нормативных актов и технических стандартов в экологической сфере, а также процедур оценки совместимости таких актов способами, не противоречащими механизмам, установленным в рамках НАФТА.

О необходимости взаимодействия с НАФТА говорится и в других статьях Североамериканского соглашения о сотрудничестве в сфере окружающей среды. Наиболее обще это выражено в обязательстве Совета тесно взаимодействовать с Комиссией по свободной торговле НАФТА, в том числе путем предоставления информации и технического содействия комитетам, рабочим группам и другим органам НАФТА, участия в консультациях, проводимых в рамках НАФТА по вопросам, затрагивающим экологическую сферу. Таким образом, можно сделать вывод о том, что, несмотря на существование отдельного документа по вопросам защиты окружающей среды, решение данных вопросов рассматривается в рамках общего комплекса вопросов обеспечения взаимодействия государств — участников НАФТА.

На Секретариат возложены преимущественно административные и технические функции, в том числе по предоставлению государствам-участникам информации о возможных способах получения технического содействия по вопросам защиты окружающей среды.

Кроме того, Секретариат вправе принимать обращения от неправительственных организаций и частных лиц касательно нарушения действующего экологического законодательства государствами-участниками, на территории которых находятся такие лица. Если обращение будет признано приемлемым¹, Секретариат принимает решение о необходимости затребовать ответ от соответствующего государства-участника (копия обращения направляется государству-участнику в любом случае). При этом если таким государством будет предоставлена информация о том, что отраженные в обращении вопросы являются предметом судебного разбирательства в государстве-участнике, дальнейшее производство прекращается. В свете полученной информации Секретариат может принять решение о подготовке отчета для Совета. Совет не обладает полномочиями по вынесению какого-либо решения касательно вопросов, отраженных в отчете, тем не менее ему предоставлено право политического воздействия на государство-участник, в том числе путем публикации такого отчета.

Объединенный публичный консультативный комитет оказывает информационную, научную и техническую поддержку Совету во время его заседаний, в связи с чем его заседания проводятся одновременно с сессиями Совета.

¹ Критерии приемлемости изложены в § 1 ст. 14 Североамериканского соглашения о сотрудничестве в сфере окружающей среды и являются стандартными для большинства подобных жалоб.

Механизму обмена информацией и взаимных консультаций придает не меньшее значение, чем аналогичному механизму в рамках НАФТА, что в немалой степени обусловлено сходством и других механизмов этих двух соглашений. В Североамериканском соглашении о сотрудничестве в сфере окружающей среды эти вопросы урегулированы ч. 4 и в целом дублируют положения Североамериканского соглашения о свободной торговле, рассмотренные выше.

Механизмы разрешения споров, вытекающих из применения и толкования Североамериканского соглашения о сотрудничестве в сфере окружающей среды, также практически полностью идентичны установленным Североамериканским соглашением о свободной торговле.

Структура Североамериканского соглашения о сотрудничестве в сфере наемного труда и предусмотренные им механизмы взаимодействия практически полностью идентичны нормам Североамериканского соглашения о сотрудничестве в сфере окружающей среды. В отличие от Комиссии, созданной в рамках Североамериканского соглашения о сотрудничестве в сфере окружающей среды, Комиссия, функционирующая на основе Североамериканского соглашения о сотрудничестве в сфере наемного труда, не содержит в себе такого структурного подразделения, как Объединенный публичный консультативный комитет, чьи функции в рамках Североамериканского соглашения о сотрудничестве в сфере наемного труда выполняют Национальные административные офисы (**National Administrative Offices**). Кроме того, Секретариат Комиссии Североамериканского соглашения о сотрудничестве в сфере наемного труда не обладает правом рассматривать обращения частных лиц касательно нарушений трудового законодательства. В остальном правовой статус Комиссий идентичен, равно как отсутствуют какие-либо различия в механизмах консультаций, обмена информацией и разрешения споров.

§ 3. Источники

Как уже неоднократно отмечалось, нормативной основой НАФТА выступают три международных договора: базовое Североамериканское соглашение о свободной торговле (которое и дало название всей интеграционной организации) и два секторных соглашения — Североамериканское соглашение о сотрудничестве в сфере окружающей среды и Североамериканское соглашение о сотрудничестве в сфере наемного труда.

Отдельную группу источников образуют соглашения, содержащие процессуальные нормы, регламентирующие порядок взаимодействия государств — участников НАФТА при разрешении споров¹.

¹ Они уже были рассмотрены в предыдущем параграфе, в связи с чем останавливаться на них еще и в этом параграфе не представляется целесообразным.

Как уже было продемонстрировано в предыдущем параграфе, по большей части положения, регламентирующие взаимодействие государств — участников НАФТА в рамках институционального механизма данной зоны свободной торговли, являются практически идентичными во всех трех соглашениях, а вот нормы собственно материального права каждого из секторных соглашений дополняют Соглашение НАФТА положениями, которые по тем или иным причинам не могли быть изначально включены в текст Североамериканского соглашения о свободной торговле.

Еще одной общей чертой всех трех соглашений является то, что они в своих приложениях содержат очень подробные перечни национальных актов, которые должны быть изменены в связи с принятием данных соглашений отдельными государствами. Это обусловлено тем, что НАФТА не предполагает даже отдельных элементов наднациональности и, как следствие, в рамках НАФТА не возможно создание источников вторичного права, конкретизирующего нормы учредительных документов. Все это ведет к тому, что в приложения к Североамериканским соглашениям приходится вводить очень длинный перечень взаимных уступок в части внесения изменений в национальные нормативные акты либо просто нормативных актов государств-участников, применимых к отношениям, урегулированным одним из соглашений, а любые изменения требуют внесения поправок в текст Соглашений. Все это в значительной мере усложняет восприятие норм Североамериканских соглашений, однако альтернативы подобному механизму при сохранении созданной Соглашениями системы взаимодействия государств-участников нет.

Североамериканское соглашение о свободной торговле состоит из преамбулы, 8 частей и 22 двух глав, а также 8 приложений. При этом к каждой из глав также разработаны свои приложения, не входящие в число тех восьми, которые являются общими для всего Соглашения. Некоторый интерес представляет и нумерация статей — первые цифры номера статьи всегда указывают на номер главы, соответственно, первая статья Соглашения — 101, последняя — 2206. Фактически каждая глава содержит автономную нумерацию, а первые цифры статьи позволяют понять, к какой главе она относится.

Североамериканское соглашение о свободной торговле является наиболее подробным актом, регламентирующим деятельность НАФТА, и охватывает практически все основные аспекты деятельности зоны свободной торговли, в то время как остальные соглашения скорее детализируют положения Североамериканского соглашения о свободной торговле или же предусматривают меры, направленные на поддержку деятельности, реализуемой в соответствии с ним.

Первая часть Североамериканского соглашения о свободной торговле содержит общие положения, очерчивающие рамки функциони-

рования НАФТА, в том числе провозглашение создания данной зоны свободной торговли, цели функционирования, соотношение Соглашения с другими международными договорами.

Глава 2 Соглашения состоит всего из одной статьи, содержащей определения. Кроме того, к приложению 201.1 к данной главе приводятся дефиниции терминов, применяемых к отдельным государствам¹. Определения таких терминов даются путем отсылки к конкретным национальным актам.

Часть 2 является одной из наиболее подробных и значительных по объему и посвящена торговле товарами. Она предусматривает как общие правила, так и специальные нормы, посвященные торговле отдельными видами товаров.

Глава 3 устанавливает режимы обращения товаров в рамках Североамериканской зоны свободной торговли. Главы 4 и 5 предусматривают правила определения происхождения товаров и таможенные процедуры, связанные с установлением мест происхождения товаров соответственно.

Специальные положения приведены в главах 6 и 7, определяющих условия торговли энергоносителями и сельскохозяйственными товарами соответственно. Кроме того, гл. 7 также предусматривает применение санитарных и фитосанитарных мер, общих для государств-участников.

Отдельно регулируются и государственные закупки — глава 10, хотя так как они могут включать в себя как закупку товаров, так и закупку услуг, соответствующие нормы выделены в самостоятельную часть 4.

Часть 3 состоит всего из одной главы — главы 9, посвященной защитным мерам государств в случае нарушения условий Соглашения в части торговли товарами.

Часть 5 регулирует взаимодействие государств при осуществлении их субъектами инвестиций, а также торговле услугами и связанными с этим вопросами. Собственно инвестициям посвящена глава 11. Глава 12 предусматривает общие положения о торговле услугами, а главы 13 и 14 содержат специальные нормы, регулирующие предоставление телекоммуникационных и финансовых услуг. Также в часть 5 включены положения главы 15, регулирующей политику конкуренции.

В качестве мер, связанных с предоставлением услуг и инвестиционной деятельностью, выступают некоторые миграционные нормы, закрепленные в главе 16.

Защите прав интеллектуальной собственности посвящена часть 6, также состоящая только из одной главы — 17.

Часть 7 включает в себя положения, касающиеся взаимодействия государств-участников между собой, а также устанавливающие инсти-

¹ Например, понятия «гражданин», «территория» в соответствии с законодательством каждого из государств-участников НАФТА.

туциональный механизм НАФТА, что уже было рассмотрено в предыдущем параграфе.

Финальная часть 8 включает в себя главу 21, предусматривающую исключения из сферы применения Соглашения, и главу 22, содержащую заключительные положения.

Следующим, уже секторным соглашением является Североамериканское соглашение о сотрудничестве в сфере окружающей среды 1993 г. Оно состоит из преамбулы, 7 частей и 51 статьи.

Вторым секторным соглашением является Североамериканское соглашение о сотрудничестве в сфере наемного труда 1993 г. Его структура повторяет структуру Североамериканского соглашения о сотрудничестве в сфере окружающей среды, оно состоит из преамбулы, семи частей и 55 статей.

Оба соглашения направлены на развитие и укрепление положений Североамериканского соглашения о свободной торговле.

§ 4. Содержание

Приступая к анализу содержания договоров, определяющих правовые основы функционирования НАФТА, необходимо сразу отметить, что за основу взята модель, предлагаемая Всемирной торговой организацией, что, собственно, и подчеркивается Североамериканским соглашением о свободной торговле 1991 г. Зачастую единственным отличием от соответствующих положений права ВТО в тексте Соглашений может выступать предоставление национального режима товарам и хозяйствующим субъектам, в то время как ВТО предусматривает лишь снижение тарифных барьеров.

Сходство в способах регулирования в рамках ВТО и НАФТА наблюдается даже на уровне преамбулы Североамериканского соглашения о свободной торговле. В ней отдельно оговаривается уже на уровне преамбулы, что создаваемая зона свободной торговли строится на принципах уважения прав и обязанностей государств-участников, вытекающих из их членства в ВТО¹.

Также в преамбуле Соглашения закрепляются цели создания НАФТА, достаточно стандартные для большинства создаваемых зон свободной торговли: содействие гармоничному развитию и расширению мировой торговли, создание и расширение безопасного рынка товаров и услуг, производимых и оказываемых на территории государств-участников, создание предсказуемых условий для планирования в деловой

¹ Точнее, их участие в Генеральном соглашении о тарифах и торговле, однако на настоящий момент оно является приложением к Соглашению ВТО, но поправки в текст преамбулы Североамериканского соглашения, разработанной еще до создания ВТО, не вносились.

сфере и инвестирования, введение понятных и взаимовыгодных правил, регулирующих торговлю между государствами-участниками, усиление конкурентоспособности компаний государств-участников на мировом рынке.

Интерес представляют и такие цели, как создание новых возможностей в сфере трудоустройства и улучшение условий труда и качества жизни на территории государств-участников, усиление защиты прав работников, усиление законодательной защиты окружающей среды, содействие устойчивому развитию. То есть в преамбуле Североамериканского соглашения о свободной торговле изначально закрепляются нормы-цели, достижение которых преимущественно должно реализовываться посредством норм двух других соглашений, образующих правовую основу НАФТА, однако уже в момент создания первого из трех Североамериканских соглашений предполагались данные направления сотрудничества. Возможно, сохранение таких норм в тексте Североамериканского соглашения о свободной торговле после принятия секторных соглашений должно подчеркнуть неразрывную связь положений всех трех Североамериканских соглашений, обязанность обеспечить гармоничное и непротиворечивое их применение.

Верность подходам, закрепленным в праве ВТО, подтверждается не только в преамбуле, но и тексте Соглашения. Первая же его статья — ст. 101 — провозглашает создание зоны торговли в соответствии со ст. XXIV ГАТТ. Целями функционирования такой зоны свободной торговли в силу ст. 102 Соглашения являются отмена торговых барьеров и усиление трансграничной торговли товарами и услугами, создание условий для справедливой конкуренции в рамках зоны свободной торговли, существенное увеличение возможностей по инвестированию в экономики государств — участников соглашения, обеспечение адекватной и эффективной защиты прав интеллектуальной собственности, учреждение эффективных процедур для имплементации и применения соглашения, в том числе путем создания механизма для разрешения споров.

Статьи 103 и 104 устанавливают соотношение положений Соглашения и иных международных договоров.

В ст. 103 вслед за положениями преамбулы повторяется обязательство уважать права и обязанности сторон, вытекающие из ГАТТ, однако § 2 данной статьи уточняет, что в случае коллизии Соглашения и ГАТТ подлежит применению Соглашение, если иное не предусмотрено его специальными нормами.

Противоположный подход закреплен в отношении «экологических» соглашений — Конвенции о международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения 1973 г., Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой 1987 г., Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой

опасных отходов и их удалением и двухсторонних соглашений: Соглашения между правительством Канады и правительством Соединенных Штатов Америки о трансграничном передвижении опасных отходов 1986 г. и Соглашения между Соединенными Штатами Америки и Соединенными Штатами Мексики о защите и улучшении окружающей среды в пограничной зоне 1983 г. В случае коллизии норм Соглашения и указанных актов подлежат применению последние. Однако если у государства-участника есть выбор относительно применимых положений, оно должно избрать наиболее соответствующие нормам Соглашения.

Традиционно при определении правовых основ функционирования Североамериканской зоны свободной торговли наибольшее внимание уделяется торговле товарами.

Общие положения о торговле товарами содержатся в главах 3–5. Глава 3 предусматривает предоставление национального режима товарам из других государств-участников на территории договаривающейся стороны, устранение тарифных и нетарифных барьеров, а также устанавливает механизм консультаций на случай возникновения разногласий в связи с реализацией положений данной главы.

В отношении торговли товарами Соглашение предусматривает обязанность государств-участников отменить таможенные пошлины и сборы в отношении продукции, происходящей из государств-участников, и обязывает их со ссылкой на ст. III ГАТТ ввести национальный режим в отношении такой продукции. При формулировке запрета нетарифных ограничений разработчики Соглашения также воспользовались нормами ГАТТ, введя либо бланкетные нормы, либо воспроизводя положения ГАТТ в тексте самого Соглашения.

Также ничего нового, по сравнению с правилами ВТО, не вводит глава, устанавливающая правила определения происхождения товаров: товар считается происходящим из территории НАФТА, если:

- 1) он полностью получен или произведен на территории одного или нескольких государств — участников Соглашения;
- 2) каждый из элементов, не произведенных на территории государств-участников, проходит существенную обработку в процессе производства, имеющего место на территории одного или нескольких государств — участников Соглашения.

Для определения доли составных частей товара, происходящих из территории НАФТА, используются формулы, приведенные в ст. 402 Соглашения.

Место происхождения товара удостоверяется сертификатом происхождения товара, общим для всех государств-участников, регулируемым ст. 501 Соглашения, иные правила ввоза товаров в рамках НАФТА на таможенную территорию одного из государств-участников, в том числе требования к административным процедурам, установлены главой 5 Соглашения.

Положения, посвященные нетарифному регулированию, также берут свое начало в праве ВТО: ст. 903 содержит прямую отсылку к Соглашению ГАТТ о технических барьерах в торговле.

Наиболее существенным нетарифным препятствием на пути передвижения товаров могут стать национальные технические стандарты, применяемые в каждом из государств-участников. При этом в Соглашении четко оговаривается, что за каждым из государств — участников Соглашения сохраняется его суверенное право самостоятельно определять законодательство в сфере технического регулирования, таким образом, речь может идти лишь о стремлении государств обеспечить совместимость существующих на их территории стандартов, без законодательно предусмотренной возможности разрабатывать общие стандарты в рамках НАФТА.

Предусмотренные Соглашением защитные меры государств-участников в случае нарушения условий Соглашения в части торговли товарами в целом, как и механизм разрешения споров, достаточно близки к аналогичным инструментам в рамках ВТО.

Сама возможность введения каждым из государств — участников Соглашения технических стандартов, обеспечивающих надлежащий уровень безопасности товаров, защиту жизни и здоровья людей, животных, растений и окружающей среды в целом, равно как и мер, необходимых для внедрения таких стандартов, предусмотрена ст. 904. При этом уровень защиты, вводимой такими стандартами, определяется каждым государством самостоятельно, т. е. о единой системе технических стандартов речь не идет. Единственным ограничением является требование о том, чтобы вводимые меры не носили дискриминационного характера и не являлись «ненужными» препятствиями (unnecessary obstacles).

С тем чтобы расхождения в технических стандартах не стали критичными для свободы передвижения товаров, ст. 905 Соглашения предусматривает обязанность сторон применять соответствующие международные стандарты¹, правда, допуская возможность введения более высоких стандартов защиты на национальном уровне.

Информацию о действующих в стране технических стандартах можно получить в специальных информационных пунктах, назначаемых органами власти каждого из государств — участников Соглашения. Для координации же действий государств-участников в этой сфере на международном уровне создается Комитет по мерам стандартизации.

¹ Имеются в виду международные стандарты, разрабатываемые международными органами по стандартизации, т. е. органы по стандартизации, членство в которых открыто для всех органов, участвующих в Соглашении ГАТТ о технических барьерах в торговле. Ярким примером подобного органа по стандартизации является Международная организация по стандартизации — ИСО.

Положения Соглашения, посвященные государственным закупкам, также воспроизводят нормы ВТО. Единственным существенным отличием является установление национального режима в этой сфере. В остальном механизмы, предусмотренные Соглашением, практически идентичны установленным в рамках ВТО.

Говоря о регулировании передвижения инвестиций и услуг в праве НАФТА, в целом можно отметить, что под понятиями «инвестиции» и «услуги» понимаются термины, аналогичные существующим в ВТО, единственным существенным отличием является то, что им по общему правилу предоставляется национальный режим (хотя возможно и введение режима наиболее благоприятствуемой нации, однако данный режим применяется в случае введения ответных мер, применяемых в случае противоправного поведения другого государства — участника Соглашения).

Нормы главы, посвященной защите конкуренции, традиционно разделяются на положения, устанавливающие правила деятельности монополий, и положения, устанавливающие правила оказания государственной поддержки хозяйствующим субъектам, а закрепленные в ней подходы к правовому регулированию лишь отображают сложившуюся мировую практику.

Североамериканское соглашение о свободной торговле также содержит общие начала миграционной политики, рассматривая их как меры, направленные на обеспечение передвижения товаров, услуг и инвестиций. При этом необходимо отметить, что речь не идет о формировании полноценной миграционной политики, а лишь об общих условиях кратковременного въезда на территорию принимающего государства лиц в целях обеспечения реализации передвижения товаров, инвестиций и услуг.

Облегчить реализацию положений Североамериканского соглашения о свободной торговле призваны Североамериканское соглашение о сотрудничестве в сфере окружающей среды 1993 г. и Североамериканское соглашение о сотрудничестве в сфере наемного труда 1993 г.

В преамбуле Североамериканского соглашения о сотрудничестве в сфере окружающей среды 1993 г., помимо прочего, указывается на приверженность принципам, закрепленным в Стокгольмской декларации¹ и Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию², подчеркивается взаимосвязь окружающей среды на территории всех государств — участников соглашения (правда, тут же оговаривается неизбежность суверенного права участников использовать собственные природные ресурсы в соответствии с собственным законодательством,

¹ Принята в г. Стокгольме 16 июня 1972 г. на Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды.

² Принята в г. Рио-де-Жанейро 14 июня 1992 г.

что несколько компенсируется призывом развивать совместимое законодательство как на национальном, так и на международном уровне).

Отдельно уже на уровне преамбулы указывается на связь с Североамериканским соглашением о свободной торговле, в том числе подчеркивается верность сформулированной в Соглашении о свободной торговле цели по усилению законодательной защиты окружающей среды.

Количество норм материального права, посвященных собственно защите окружающей среды, в рассматриваемом соглашении невелико. Преимущественно авторы Соглашения сосредоточились на создании наиболее общих экологических стандартов, однако сам характер сотрудничества в рамках НАФТА не допускает более детальной проработки данных вопросов на уровне организации, что еще раз и подчеркивается преамбулой, указывающей, что использование государствами-участниками своих природных ресурсов в соответствии с собственным законодательством является их суверенным и незыблемым правом.

В остальной части Соглашение устанавливает правила контроля за соблюдением установленных экологических стандартов и механизмы разрешения споров.

Целью Североамериканского соглашения о сотрудничестве в сфере наемного труда 1993 г. в преамбуле называется создание новых возможностей для занятости и улучшения условий труда и жизненных стандартов, защиты, усиления и развития прав трудящихся в рамках региона НАФТА. Аналогичные формулировки используются и в ст. 1 Соглашения «Цели».

Так же, как и в случае с Североамериканским соглашением о сотрудничестве в сфере окружающей среды, норм права, посвященных собственно вопросам установления общих стандартов в сфере наемного труда и его защиты на национальном уровне, немного, все они закреплены в разделе 2 «Обязательства» (при этом и это Соглашение не дает оснований предположить о возможном формировании общей миграционной политики в рамках НАФТА). Остальные разделы посвящены механизмам контроля за соблюдением положений Соглашения и механизмам разрешения споров, вытекающих из применения государствами — участниками Соглашения.

Таким образом, лидирующую роль в нормативно-правовом закреплении интеграционных процессов в Северной Америке играет Североамериканское соглашение о свободной торговле 1991 г., закрепляющее основные направления интеграции государств-участников, в то время как Североамериканское соглашение о сотрудничестве в сфере окружающей среды 1993 г. и Североамериканское соглашение о сотрудничестве в сфере наемного труда 1993 г. лишь дополняют его в той мере, в какой предусмотрены в этих секторных соглашениях вопросы могут влиять на процессы экономической интеграции, урегулированные базовым Соглашением НАФТА.

В заключение необходимо отметить, что в случае вступления в силу Соглашения о Транстихоокеанском партнерстве (далее также — Соглашение о ТТП) некоторые положения права НАФТА будут изменены, т. к. Соглашение о ТТП предусматривает более широкую и глубокую интеграцию в большинстве сфер регулирования. Тем не менее, несмотря на значительный охват с точки зрения «материального» регулирования интеграционных процессов, процессы межгосударственного взаимодействия по вопросам, входящим в предмет Соглашения о ТТП, зачастую урегулированы более слабо, нежели аналогичные процессы в НАФТА. А в связи с тем, что Соглашение о ТТП не денонсирует предыдущих соглашений, в том числе всех трех соглашений в рамках НАФТА, то возможна ситуация, при которой для защиты прав, подпадающих и под сферу действия одного из соглашений НАФТА, и Соглашения о ТТП, в отношениях между США, Канадой и Мексикой будут использоваться более развитые механизмы НАФТА.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие институциональные механизмы межгосударственного взаимодействия существуют в рамках НАФТА?
2. Какие основные документы регулируют интеграционные процессы в рамках НАФТА?
3. Какие механизмы разрешения споров существуют в рамках НАФТА? Какие из них доступны частным лицам?
4. Какие основные направления интеграции существуют в рамках НАФТА?

Глава XVIII

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ТРАНСТИХООКЕАНСКОГО ПАРТНЕРСТВА

После изучения гл. XVIII обучающиеся должны:

знать: юридические свойства Соглашения о Транстихоокеанском партнерстве и его соотношении с другими источниками интеграционного и международного права; основные направления интеграции в рамках Транстихоокеанского партнерства; основные институциональные механизмы межгосударственного сотрудничества в рамках Транстихоокеанского партнерства;

уметь: оперировать изученными в гл. XVIII понятиями и категориями; анализировать юридические факты, относящиеся к интеграционным процессам в рамках Транстихоокеанского партнерства, и возникающие в связи с ними правовые отношения; ориентироваться в системе правовых механизмов и категорий, рассмотренных в гл. XVIII; осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов применительно к вопросам, изученным в гл. XVIII; давать квалифицированные юридические заключения и консультации применительно к вопросам, изученным в гл. XVIII; правильно составлять и оформлять юридические документы применительно к вопросам, изученным в гл. XVIII;

владеть: юридической терминологией по вопросам, изученным в гл. XVIII; навыками работы с правовыми актами по вопросам, изученным в гл. XVIII; навыками анализа правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, возникающих в процессе функционирования Транстихоокеанского партнерства.

§ 1. Предпосылки формирования Транстихоокеанского партнерства

Соглашение о Транстихоокеанском партнерстве (ТПП) было подписано 4 февраля 2016 г. В настоящий момент оно еще не вступило в силу, поэтому все, о чем идет речь в настоящей главе (кроме исторической справки), на момент ее написания является лишь проектом.

Для стран Азиатско-Тихоокеанского региона (Бруней, Чили, Новая Зеландия, Сингапур) заключение данного соглашения является расширением существовавшей между ними нормативной базы (Соглашения о Транстихоокеанском стратегическом экономическом партнерстве 2005 г.) за счет вовлечения в зону свободной торговли США, Канады, Мексики, а также Японии, Малайзии, Мексики, Перу и Вьетнама. Для стран НАФТА (США, Канада и Мексика) переговоры о новой зоне свободной торговли явились возможностью распространить имеющиеся между ними механизмы сотрудничества (одни из наиболее развитых

в рамках существующих зон свободной торговли), а в ряде случаев и весьма схожих положений национального права на новые страны. Кроме того, на позиции США влияли и ведущиеся переговоры о создании зоны свободной торговли с ЕС, что при совместимости положений этих соглашений позволит создать наиболее масштабную как по сфере применения, так и по территориальному признаку зону свободной торговли.

Первоначально к переговорам между 4 странами Азиатско-Тихоокеанского региона о модернизации существующего между ними соглашения 2005 г. присоединились США (в январе 2008 г.). В ноябре того же 2008 г. переговоры стали вестись в расширенном формате с участием представительств Австралии, Вьетнама и Перу.

12 ноября 2011 г. в Гонолулу лидерами 9 стран — Австралии, Бразилии, Чили, Малайзии, Новой Зеландии, Перу, Сингапура, Вьетнама и США — было объявлено о достижении согласия по вопросу заключения нового соглашения о партнерстве в сфере торговли — Транстихоокеанского партнерства.

В 2012 г. к переговорам присоединились Канада и Мексика (присоединение этих стран было ожидаемо, так как разрабатываемое соглашение существенно влияло на договоренности этих стран с США в рамках Североамериканской зоны свободной торговли). И последней, в 2013 г., к переговорному процессу подключилась Япония.

Принципиальные договоренности касательно условий будущего Соглашения удалось достичь в конце июля 2015 г. на министерской встрече на Гавайях. Тем не менее финальное соглашение было достигнуто только 5 октября 2015 г.

Соглашение о ТПП призвано усилить взаимодействие в сфере торговли и инвестиций, развитие инноваций, содействие экономического роста и развитию, поддержку создания и сохранения рабочих мест.

Основными чертами нового соглашения должны стать:

1) комплексный подход к открытию рынков: отмена тарифных и нетарифных барьеров в торговле товарами и услугами, отмена барьеров в сфере передвигания инвестиций, с тем чтобы создать новые возможности для наемных работников и юридических лиц и незамедлительно предоставить потребителям стран-участниц новые выгоды от новой формы интеграции;

2) полностью региональное соглашение в значении права ВТО: его целями являются усиление развития экономических цепочек в сфере производств и поставки между субъектами из стран-участниц, поддержка цели по созданию новых рабочих мест, повышению уровня жизни, благосостояния и способствованию устойчивому развитию в странах-участницах. Как мы видим, данные цели дословно повторяют цели деятельности ВТО, что изначально призвано обеспечить совместимость нового объединения с глобальными правилами торговли, установленными на уровне ВТО;

3) межсекторальные вопросы торговли: для продолжения деятельности, осуществлявшейся в рамках АТЭС и других международных форумов, в соглашение ТТП включаются четыре новых блока регулирования:

а) меры по развитию торговли между странами-участницами путем обеспечения ее бесперебойности и эффективности;

б) меры по укреплению внутренней и региональной конкурентоспособности экономик стран-участниц и по продвижению экономической интеграции в регионе, включая меры по созданию и развитию региональных цепочек производства и поставки;

в) меры, призванные способствовать выходу на международные рынки малых и средних предприятий;

г) меры по усилению институтов, значимых для экономической интеграции стран-участниц, содействующих государствам-участницам в определении соответствующих экономических приоритетов;

4) ответы на новые вызовы в сфере торговли: продвижение торговли и капиталовложений в производство инновационных товаров и оказание инновационных услуг, включая меры, относящиеся к цифровой экономике и «зеленым» технологиям, обеспечение конкурентоспособной экономической среды в странах региона.

Внесение изменений: обеспечение обновления положений соглашения сообразно требованиям времени, равно как распространение соглашения на новые страны-участницы.

§ 2. Организационный механизм

Организационный механизм Транстихоокеанского партнерства в общих чертах схож с системой органов управления в НАФТА. Ключевым органом является *Комиссия Транстихоокеанского партнерства*.

Комиссия формируется из представителей правительства каждой страны-участницы на министерском уровне или иных высших должностных лиц. Состав делегации от каждой страны-участницы определяется ей самостоятельно.

Порядок деятельности Комиссии на настоящий момент не определен. Существует лишь требование собраться через 1 год после вступления Соглашения о ТТП в силу. О дальнейших встречах представители стран-участниц договариваются дополнительно. Председательствуют на заседаниях Комиссии поочередно представители всех стран-участниц. На председательствующее государство ложится обязанность обеспечить необходимую административную поддержку каждой сессии.

Интересным представляется положение о том, что деятельность Комиссии и вспомогательных органов Партнерства может осуществляться любыми способами, включая электронную переписку и видеоконференции.

Более подробные правила деятельности Комиссии будут определены в ходе ее работы самой Комиссией.

Как и в случае с Комиссией по свободной торговле НАФТА, основная роль Комиссии ТТП сводится к надзору за имплементацией Соглашения о ТТП. К числу функций Комиссии относятся:

- 1) наблюдение за дальнейшим совершенствованием Соглашения о ТТП (включая рассмотрение любых предложений по внесению изменений в Соглашение);
- 2) разрешение споров, которые могут возникнуть в связи с применением или толкованием Соглашения о ТТП;
- 3) установление правил-процедур для арбитражных панелей, рассматривающих споры в рамках Партнерства;
- 4) надзор за деятельностью комитетов и рабочих групп Партнерства;
- 5) рассмотрение возможных способов укрепления сотрудничества в сфере торговли и инвестирования.

Подробнее стоит остановиться на таких функциях Комиссии, как анализ функционирования Соглашения и рассмотрение предложений по внесению поправок в Соглашение. Анализ функционирования Соглашения осуществляется на периодической основе — через 3 года после вступления в силу, затем — минимум раз в 5 лет. При этом, несмотря на то что по итогам могут быть сформулированы предложения по внесению поправок в Соглашение, функция по анализу таких предложений ограничена консультативной ролью Комиссии — поправки могут быть внесены только после их ратификации странами — участниками Соглашения в соответствии с их внутренним законодательством. Исключением является право Комиссии после завершения всех необходимых процедур в заинтересованном государстве принимать поправки к приложениям к Соглашению, устанавливающим для каждой страны-участницы график отмены тарифных барьеров, правила определения происхождения отдельных видов товаров, а также перечень юридических лиц, товаров и услуг для каждой страны, подпадающих под действие положений Соглашения, регулирующих государственные закупки.

К полномочиям Комиссии относятся учреждение и реорганизация рабочих групп и комитетов (также Комиссия вправе делегировать рабочим группам и комитетам часть своих полномочий либо, наоборот, принимать к рассмотрению вопросы, возникающие в ходе работы соответствующих вспомогательных органов), разработка предложений по применению Соглашения о ТТП, разрешение споров, возникающих из толкования или применения Соглашения, толкование положений Соглашения, консультирование в пределах компетенции частных лиц по вопросам, подпадающим под сферу применения Соглашения. Перечень полномочий является открытым и может быть дополнен странами-участницами.

Пожалуй, единственной новеллой в определении деятельности Комиссии, по сравнению с аналогичными органами, предусмотренными иными соглашениями о зонах свободной торговли, является обязанность стран-участниц, в отношении которых еще действует предусмотренный Соглашением о ТТП переходный период, письменно докладывать на заседаниях Комиссии о своих планах и достигнутом прогрессе в реализации своих обязательств по Соглашению.

Все решения, принимаемые Комиссией, должны быть вынесены на основе консенсуса, если только об ином не договорятся страны-участницы (правда, об отходе от единогласного принятия решений страны-участницы тоже должны договориться на основе консенсуса).

Как следует из Соглашения, его создатели и на этот раз не стремятся передавать сколь-нибудь существенные полномочия, сохраняя за ней функцию координатора действий стран-участниц, а не самостоятельного участника международно-правового регулирования.

В отличие от Североамериканского соглашения о свободной торговле, Соглашение о ТТП не предусматривает создания Секретариата. Однако, принимая во внимание тот факт, что Секретариат НАФТА, по сути, состоит из обособленных подразделений каждой из стран-участниц, ситуацию это несильно меняет: Соглашение о ТТП предусматривает учреждение контактных пунктов в каждой стране, ответственных за обеспечение взаимодействия между сторонами Соглашения. Таким образом, по сравнению с НАФТА, в Соглашении о ТТП объединили функции национальных секций Секретариата и контактных органов НАФТА в рамках одной категории — контактные пункты, чьи функции выполняют назначаемые правительствами каждой из стран-участниц органы власти.

Как и в НАФТА, основная работа ведется в рамках рабочих групп, комитетов и других вспомогательных органов, созданных для содействия в реализации целей Соглашения. Почти каждая глава Соглашения о ТТП предусматривает создание специализированного комитета или рабочей группы, ответственных за обеспечение взаимодействия сторон Соглашения, информирование заинтересованных субъектов, разработку предложений по совершенствованию деятельности в рамках закрепленной за ними сферы сотрудничества. Кроме того, в ряде случаев именно комитеты и рабочие группы могут выступать в качестве первичной площадки для рассмотрения споров. Так, например, в рамках регулирования труда гл. 19 Соглашения предусматривает создание механизма трудового диалога, ответственного за соблюдение обязательного досудебного порядка, только после соблюдения которого страна вправе обратиться к механизму разрешения споров, предусмотренному гл. 28. Для этого в контактный пункт другого государства необходимо направить запрос с указанием проблемы, правового основания для обращения и, при необходимости, указать, в чем выражается затруднение торговли или

инвестиционной деятельности. Аналогичные обязательства действуют в отношении санитарных и фитосанитарных мер, защиты окружающей среды (в этом случае требуется последовательное обращение к трем инстанциям: запрос консультаций через контактный пункт другого государства, запрос консультаций на уровне Комитета по окружающей среде и запрос консультаций на министерском уровне).

Предусмотренный гл. 28 Соглашения о ТТП механизм разрешения споров в целом идентичен общему механизму разрешения споров, предусмотренному НАФТА, который и сам преимущественно повторяет положения права ВТО, регламентирующие урегулирование разногласий между членами организации.

Как и в НАФТА, механизм разрешения споров используется применительно к вопросам о толковании и применении:

1) Соглашения (при применении используются правила толкования, установленные Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 г.), либо

2) заявлений о том, что применение другой стороной действующих или предлагаемых мер несовместимо с обязательствами, накладываемыми Соглашением, либо

3) заявлений о том, что применение другой стороной действующих или предлагаемых мер ухудшит правовое положение стороны либо аннулирует определенные преимущества, которые государство-заявитель планирует получить в соответствии с Соглашением.

Однако в отношении третьей категории стороны Соглашения о ТТП установили четкий перечень сфер, подпадающих под действие главы о разрешении споров: гл. 2 «Национальный режим и доступ товаров на рынок», гл. 3 «Правила происхождения и процедуры определения происхождения», гл. 4 «Товары из текстиля и одежды», гл. 5 «Таможенное административное и торговое регулирование», гл. 8 «Технические барьеры в торговле», гл. 10 «Трансграничная торговля услугами» и гл. 15 «Государственные закупки». В дальнейшем стороны Соглашения могут рассмотреть вопрос о распространении действия гл. 28 в части третьей категории споров еще и на гл. 18 «Интеллектуальная собственность». Таким образом, фактически третья категория споров может быть подведомственна механизму разрешения споров в рамках Соглашения только в отношении тех вопросов, которые изначально подробно урегулированы в рамках ВТО, но не затрагивает более новые направления интеграции.

Применение гл. 28 ко второй категории споров может быть отложено на несколько лет с момента вступления в силу Соглашения (такие обязательства действуют, например, для ряда положений, регулирующих применение санитарных и фитосанитарных мер). Некоторые положения Соглашения могут быть изъяты из сферы применения гл. 28: предусмотрены некоторые изъятия из общего режима рассмотрения споров

в отношении финансовых услуг, въезда предпринимателей, электронной коммерции (для Малайзии и Вьетнама), прозрачности и антикоррупционных положений, а также предусмотрено полное изъятие из применения гл. 28 положений о конкуренции (гл. 16), о взаимодействии и институциональном развитии (гл. 21), о конкурентоспособности и создании благоприятных условий для хозяйственной деятельности (гл. 22), о развитии (гл. 23), о малых и средних предприятиях (гл. 24), о регулятивной совместимости (гл. 25).

Юрисдикция предусмотренных Соглашением о ТТП структур не является исключительной: если спор подпадает под сферу действия Соглашения о ТТП и другого международного договора, сторонами которого являются стороны спора (например, в рамках ВТО), выбор юрисдикционных органов, полномочных рассматривать спор, остается за заявителем. При этом эти правила не отменяют установленных другими соглашениями правил подсудности (т. е., например, при рассмотрении споров, связанных с применением санитарных и фитосанитарных мер, в том числе связанных с защитой жизни и здоровья людей, животных, растений или среды их обитания, между членами НАФТА будут рассматриваться в рамках НАФТА в силу обязательств сторон Североамериканского соглашения по защите окружающей среды, предусматривающего для его участников исключительную подсудность таких споров).

Процедуры рассмотрения споров также повторяют установленные в рамках НАФТА и ВТО механизмы. Вначале проводятся консультации, затем, если не достигнуто взаимоприемлемое решение, формируется арбитражная панель, которая и рассматривает спор (стадии рассмотрения спора также повторяют установленные в НАФТА и ВТО). Последствия неисполнения вынесенного арбитражной панелью решения аналогичны тем, которые предусмотрены правом ВТО.

Как и в праве ВТО, сторонам после завершения процесса консультаций предоставляется возможность прибегнуть к альтернативным средствам разрешения спора: добрым услугам, согласительным процедурам или медиации.

Если выбран обычный механизм разрешения спора, арбитры выбираются из списка потенциальных арбитров, формируемого из числа предложенных странами-участницами кандидатур. Минимальное число кандидатов, из которых будут выбираться арбитры для рассмотрения конкретного спора, — 15 человек. Как было отмечено выше, детальные правила-процедуры должны быть разработаны в дальнейшем Комиссией ТТП.

Новыми являются положения о публичности разбирательства: позиции сторон по спору должны быть в открытом доступе, заседания — открытыми, а финальное решение арбитражной панели подлежит обнародованию (при этом первоначальный отчет носит конфиденциальный

характер). Публикация любых сведений должна защищать конфиденциальную информацию. Кроме того, частные лица в ходе разбирательства вправе затребовать предоставления им права представить арбитражной панели собственную позицию по спору (некий аналог *amicus curiae* в праве ВТО с возможностью затребовать предоставления такого статуса). Тем не менее собственно с исками к странам-участницам о нарушении обязательств по Соглашению вправе обращаться только другие страны-участницы, но никак не их физические или юридические лица.

Также представляют интерес последствия нарушения сторонами сроков выбора арбитров. Если сроки нарушены заявителем, то на этом разбирательство заканчивается. Если же сроки нарушены ответчиком, то другие участвующие в споре стороны вправе сами назначить арбитров из числа кандидатов, список которых представил ответчик (если же сторона даже этого не сделала, арбитры выбираются из числа тех, которые выдвинуты сторонами соглашения).

Помимо описанного общего механизма разрешения споров, существуют и специальные правила для отдельных сфер интеграции. Это и уже упоминавшийся механизм трудового диалога, и специальные нормы о разрешении инвестиционных споров (в целом идентичен правилам рассмотрения инвестиционных споров в НАФТА, за исключением предоставления права на обращения к этому механизму частным инвесторам).

§ 3. Источники

Соглашение о ТПП представляет собой единый документ (в отличие, например, от взаимосвязанных, но самостоятельных соглашений в рамках НАФТА, чья модель во многом учитывалась при разработке Соглашения о ТПП) и охватывает все сферы, относящиеся к торговле.

Как и все предыдущие соглашения о зонах свободной торговли, заключаемые США, Соглашение о ТПП не предполагает даже отдельных элементов наднациональности, что, соответственно, не допускает создания источников вторичного права, конкретизирующего нормы Соглашения. В части обязательств стран-участниц привести свое законодательство в соответствии с требованиями Соглашения на первый план выходят многочисленные приложения к Соглашению, закрепляющие перечни взаимных уступок касательно внесения изменений в национальные нормативные акты либо просто нормативных актов государств-участников, применимых к отношениям, урегулированным Соглашением либо закрепляющим перечни исключений из сферы применения Соглашения для каждой страны-участницы.

В основе Соглашения о ТПП, как и в случае с ранее заключенными с участием США соглашениями о зоне свободной торговли, лежит модель, предлагаемая Всемирной торговой организацией. Зачастую на это

прямо указывается в Соглашении о ТТП, избобилуящем отсылочными нормами к соглашениям, заключенным в рамках ВТО. Другим «источником вдохновения» для создателей Соглашения о ТТП выступают уже не раз упоминавшиеся ранее заключенные соглашения о зоне свободной торговли (в том числе Соглашение о Североамериканской зоне свободной торговли): приемы и способы регулирования, отработанные в рамках таких соглашений, используются и в Соглашении о ТТП. Кроме того, Соглашение зачастую используется для распространения требований, действующих в США, на все страны-участницы соглашения (например, общие принципы конкуренции, таможенное сотрудничество, меры по защите национальных рынков и др.). При этом как ныне действующие соглашения о зонах свободной торговли, так и законодательство США изначально учитывают требования права ВТО, соответственно, нормы Соглашения о ТТП фактически адаптируют универсальные нормы ВТО к особенностям применения национального режима в рамках зоны свободной торговли с учетом уже накопленного США и другими странами-участницами опыта создания таких зон свободной торговли и опыта национального законотворчества, совместимого с соответствующими международно-правовыми обязательствами.

Интерес представляет и фактическое воспроизведение в положениях Соглашения принципа правовой определенности, запрещающего, помимо прочего, резко и непредсказуемо изменять правовое регулирование без надлежащего уведомления хозяйствующих субъектов. Так, в ряде глав соглашения содержатся требования к странам-участницам обеспечить участие заинтересованных хозяйствующих субъектов в обсуждении проектов новых актов, а также необходимость предоставить хозяйствующим субъектам достаточное время для адаптации к новым правилам торговли (например, в отношении технического регулирования и торговли услугами).

Заключение Соглашения о ТТП не влечет за собой денонсацию других соглашений о создании зон свободной торговли, заключенных странами — участницами Партнерства между собой или с третьими странами. Часть 2 ст. 1.2 Соглашения предусматривает лишь необходимость достичь взаимоприемлемого решения, если одна из сторон Соглашения заявляет о его несовместимости с обязательствами по другому международному договору. При таких обстоятельствах при определении юридической силы ранее принятых на себя сторонами обязательств вероятно применение ст. 30 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. (из 12 стран — участниц Соглашения о ТТП Конвенцию не подписали только Бруней и Сингапур, но и к ним возможно применение рассматриваемой нормы как международного обычая), согласно которой если все участники предыдущего договора являются также участниками последующего договора, но действие предыдущего договора не прекращено или не приостановлено, преды-

душий договор применяется только в той мере, в какой его положения совместимы с положениями последующего договора. Соответственно, государства — члены НАФТА (США, Канада, Мексика) в части, не урегулированной Соглашением о ТПП, сохраняют свои обязательства, вытекающие из соглашений НАФТА, например обязательства, посвященные механизму разрешения споров (при этом с учетом гораздо более детальных положений Соглашения ТПП о защите окружающей среды и трудовой миграции два соответствующих секторных соглашения НАФТА с момента вступления в силу Соглашения о ТПП фактически применяться не будут).

При создании Соглашения о ТПП используется американская модель интеграции, т. е. доминируют средства негативной интеграции, требующие лишь снятия различных барьеров в торговле. Примеры позитивной интеграции единичны, чаще используются типичные для права ВТО требования принимать во внимание положения международных стандартов, либо же приводятся самые общие, предельно рамочные требования к содержанию национальных законов, однако создание подлинно общих для стран-участниц детальных норм, подлежащих включению в национальное право, не предусматривается. Таким образом, требования Соглашения о ТПП направлены лишь на обеспечение совместимости национальных нормативных актов при минимизации вмешательства структур ТПП в процесс национального правотворчества и сохранении суверенитета стран-участниц в создании и изменении собственного законодательства.

Исключения из сферы применения соглашения повторяют установленные правом ВТО, в частности ст. XX ГАТТ и ст. XIV ГАТС. Кроме того, допускаются исключения по соображениям защиты национальной безопасности, что также в общих чертах соответствует нормам статей XXI ГАТТ и XIVbis ГАТС (только в ст. 29.2 (b) исчезла привязка действий, направленных на обеспечение международного мира и безопасности, к резолюциям Совета безопасности ООН).

Также допускаются временные защитные меры в отношении капиталов и платежей, при условии что они совместимы с национальным режимом и режимом наибольшего благоприятствования и являются пропорциональными.

Особо оговаривается, что страны-участницы сохраняют свой суверенитет в сфере налогообложения (помимо требований, вытекающих из предоставления национального режима). В случае коллизии положений Соглашения о ТПП и конвенций об избежании двойного налогообложения подлежат применению положения соответствующих конвенций.

Еще одна группа исключений связана с производством табачной продукции. В целях защиты общественного здоровья допускается возможность для каждой страны-участницы ограничить право иностранных инвесторов оспаривать ее законодательные меры по контролю в сфере

производства табачной продукции. Однако это касается только непосредственно табачной продукции, самих табачных листов эта норма не затрагивает.

§ 4. Содержание

Экономической основой Соглашения о ТПП выступает зона свободной торговли в значении ст. XXIV ГАТТ и ст. V ГАТС.

Стороны соглашения подтверждают верность своим обязательствам в рамках ВТО, не затрагивает Соглашение и других обязательств по иным международным соглашениям стран-участниц. Положения Соглашения о ТПП не должны входить в противоречие с иными существующими международно-правовыми обязательствами стран-участниц (включая обязательства, вытекающие из членства в ВТО). В том случае, если одна из сторон имеет основания полагать, что такие противоречия существуют, она направляет запрос о проведении совместных консультаций с целью выработки взаимоприемлемого решения проблемы. Кроме того, всегда остается возможность обратиться к предусмотренному гл. XXVIII Соглашения механизму разрешения споров. При этом сами обязательства по новому Соглашению обычно идут дальше ранее достигнутых договоренностей, ярким примером чего являются обязательства в сфере трудовой миграции и защиты окружающей среды, значительно усиливающие взаимодействие стран-участниц, по сравнению с аналогичными нормами в рамках НАФТА (что, правда, не касается механизмов институционального взаимодействия в рамках Партнерства, в ряде случаев более слабых, чем предусмотренные для аналогичных сфер взаимодействия по другим соглашениям о зонах свободной торговли).

Национальный режим и доступ к рынкам

Основопологающим обязательством стран — участниц Соглашения о ТПП является обязанность упразднить таможенные пошлины на товары других стран-участниц, а также предоставить таким товарам национальный режим. Данные термины — «товары» и «национальный режим» — понимаются в том значении, которое им придается правом ВТО. В отношении большинства товаров упразднение таможенных пошлин должно произойти немедленно, в отношении отдельных видов товаров стороны согласовали в приложениях к Соглашению о ТПП графики отмены.

С тем чтобы обеспечить соблюдение режима недискриминации в торговле, глава I Соглашения о ТПП воспроизводит предусмотренный правом ВТО запрет на введение импортных или экспортных ограничений, за исключением случаев, предусмотренных ст. XI ГАТТ. Требования о запрете применения таможенных пошлин распространяются также на товары, ввозимые для ремонта или переработки, а также на

временный допуск таких товаров, как профессиональные технические средства, коммерческие образцы, товары, используемые для демонстрации, спортивный инвентарь, а также на такие товары, как коммерческие образцы с ничтожной стоимостью и печатные рекламные материалы. Эти меры будут способствовать снижению затрат на ведение хозяйственной деятельности в государствах-участниках, включая профессиональные услуги, требующие использования вспомогательных товаров (например, лотерейные билеты для оказания услуг по организации лотереи).

Новеллой Соглашения о ТТП является требование об отмене ограничений на ввоз из стран-участниц переработанных товаров. При этом страны-участницы вправе устанавливать правила о том, чтобы переработанные товары соответствовали всем техническим требованиям, предъявляемым к соответствующим новым товарам, и/или имели обозначения, позволяющие установить при продаже или дистрибуции, что реализуемый товар является переработанным.

Кроме того, вводится запрет на лицензирование импорта, несовместимого с правилами, установленными Соглашением ВТО по процедурам импортного лицензирования, либо ставящего возможность импорта под условие заключения импортером соглашения с национальными дистрибьюторами. В частности, при определении возможности допуска на рынок иностранных товаров и услуг запрещается вводить «исполнительные требования», т. е. требования, основанные на определенных показателях экспорта, или требования, ставящие возможность импорта под условие об использовании национальных товаров или услуг.

О самих применяемых правилах лицензирования импорта необходимо уведомить другие стороны (требование не ново и лишь повторяет положения Соглашения ВТО по процедурам импортного лицензирования, это же касается и процедур уведомления о применяемых правилах лицензирования). Более того, стороны не могут применять правил об импортном лицензировании, о которых не уведомлены другие стороны с приведением причин применения таких правил (правда, последствия нарушения данного запрета Соглашением не предусмотрены). Аналогичные обязанности по информированию о применяемых правилах, регулирующих торговлю в государствах-участниках, предусмотрены и в отношении экспортных процедур и требований, тарифных ставок, налогов и сборов, касающихся импорта, тарифных квот, импортных и экспортных ограничений. Отдельно оговаривается обязанность стран-участниц публиковать информацию о процедурах лицензирования экспорта, включая любые условия и требования к получению лицензии. Однако эта обязанность не затрагивает права сторон вводить новые или сохранять имеющиеся меры по экспортному контролю.

Еще одним важным обязательством в сфере создания равных условий торговли является обязанность стран-участниц отменить субсидии на

экспорт сельскохозяйственной продукции из государств ТТП — меру, которая наиболее сильно искажает конкуренцию на сельскохозяйственных рынках. Также предусмотрены ограничения продолжительности применения ограничений на экспорт продуктов питания — 6 месяцев с предварительным уведомлением других стран-участниц о введении таких мер, а также требование о проведении консультаций со странами ТТП при сохранении таких мер на срок до 12 месяцев. Эти требования направлены на то, чтобы государства не использовали такие ограничения как средство защиты внутреннего рынка от изменений, происходящих на мировом рынке (например, ограничивая экспорт на время кризиса в отрасли, тем самым поддерживая более высокую цену на свою продукцию за счет создания дефицита на внешних рынках), а также на обеспечение стабильности на сельскохозяйственных рынках региона в целом.

Правила для определения страны происхождения товаров

Все вышеуказанные требования распространяются лишь на продукцию, происходящую из стран — участниц Соглашения о ТТП. Правила, позволяющие определить место происхождения соответствующих товаров, установлены в главе III Соглашения, во многом базирующейся на Соглашении ВТО по правилам происхождения.

К товарам, происходящим из стран — участниц ТТП, относятся:

- 1) товары, полностью полученные или произведенные на территории одной или нескольких стран — участниц партнерства;
- 2) товары, полностью произведенные на территории одной и более стран — участниц партнерства исключительно из материалов, произведенных или полученных на территории одной и более стран — участниц партнерства;
- 3) товары, полностью произведенные на территории одной и более стран — участниц партнерства из материалов, не происходящих с территории стран — участниц ТТП, при условии их существенной переработки с изменением кода тарифной классификации (например, производство лекарственных средств из сырья, импортированного на территорию страны-участницы из третьей страны). Также допускается признание товара произведенным в ТТП, если для создания нового товара без изменения тарифной классификации использовались материалы, не происходящие с территории стран-участниц, если доля таких материалов не превышает 10%.

Стоит отметить введение в Соглашение кумулятивного метода, позволяющего странам-участницам предоставлять материалам из другой страны-участницы национальный режим при использовании таких материалов для создания товара, происходящего из страны ТТП. По мнению разработчиков Соглашения, это должно способствовать созданию межгосударственных цепочек производства и поставок в реги-

оне, поощряя трансграничные связи субъектов предпринимательской деятельности.

Статус товара, произведенного в стране ТТП, остается и у товаров, которые были транспортированы из одной страны — участницы ТТП в другую через территорию третьих стран, но при условии, что они не проходили операций за пределами стран-участниц, помимо операций по погрузке, пересыпке, хранению и маркировке, необходимых для импортируемой стороны, иных операций, необходимых для обеспечения сохранности груза или его транспортировки на территорию импортирующей стороны Соглашения о ТТП. При этом такие товары должны оставаться под контролем таможенных органов соответствующей третьей страны.

Для получения освобождения от обязанности уплатить таможенные пошлины импортер должен предоставить сертификат происхождения товара из страны ТТП (при необходимости также его копию), а также доказательства соблюдения вышеуказанных правил транспортировки через страны, не участвующие в ТТП.

Сертификат происхождения оформляется экспортером, производителем или импортером. Производитель оформляет сертификат на основании информации о происхождении товара, экспортер, не являющийся производителем, — на основании информации о происхождении товара или достаточной информации, полученной от производителя, импортер — на основании документации о происхождении товара или подтверждающих документов, предоставленных производителем или экспортером. Сертификат не потребуется, если стоимость товара не превышает 1000 американских долларов (или эквивалентной суммы в другой валюте), однако при определении стоимости возможно ряд поставок признать взаимосвязанными и рассчитать их суммарную стоимость, при превышении которой показателя 1000 долларов США будут применяться требования о наличии сертификата.

При этом импортирующая сторона вправе устанавливать требования о подтверждении сведений, изложенных в сертификате, а также требования к импортеру, необходимые для предоставления ему права оформлять сертификаты происхождения.

К самому сертификату происхождения не применяются какие-либо требования по его форме, кроме того что он должен быть в письменном виде (включая электронный формат). В нем указывается, что заверенные сертификатом товары соответствуют требованиям гл. III Соглашения, а также минимальные сведения о товаре согласно Приложению 3-В (в нем устанавливаются требования к информации об отдельных видах товаров). Возможно оформление сертификата как на единичную поставку, так и на серию поставок однородных товаров в течение указанного в сертификате срока, но не более 12 месяцев. Сам сертификат действителен 12 месяцев, если больший срок не предус-

мотрен законодательством импортирующей страны-участницы. Если сертификат соответствия оформлен на английском, то он не нуждается в переводе на язык страны-импортера.

Предусматривается и возможность проверки сведений, указанных в сертификате происхождения. Если будет установлено несоответствие информации, изложенной в сертификате, фактическим обстоятельствам дела, то импортер/экспортер должны уведомить об этом компетентные органы власти импортирующего государства. В противном случае к ним будут применены установленные национальным законодательством санкции. В любом случае сами товары утратят национальный режим и будут подлежать обложению таможенными пошлинами и иными применимыми сборами. При этом добровольная уплата таможенных пошлин и сборов в отношении товаров, не подпадающих под национальный режим, до момента, когда о несоответствии станет известно компетентным органам власти импортирующего государства, освобождает от наказания импортера.

В случае если при ввозе товаров, происходящих из стран — участниц ТТП, были уплачены таможенные пошлины и иные сборы, по заявлению импортера они подлежат возмещению в течение 1 года с момента ввоза при условии предоставления необходимых подтверждающих документов.

Таможенное сотрудничество и упрощение торговли

Соглашение о ТТП рассматривает прозрачные, понятные правила как основу эффективной торговли. С тем чтобы гарантировать прозрачность, гл. V Соглашения устанавливает обязанность всех стран-участниц публиковать информацию о своем таможенном законодательстве, в том числе онлайн и, по возможности, на английском (а в той мере, насколько это реально, рекомендуется публиковать еще и проекты таких актов). Также страны-участницы достигли соглашения назначить контактные пункты, где хозяйствующие субъекты могли бы задать интересующие их вопросы (в частности, о существующих квотах, тарифных ставках и т. п.).

Уделяется внимание и информационному взаимодействию таможенных органов стран-участниц. Предусматривается как обмен информацией о введении новых положений таможенного законодательства и о применении Соглашения о таможенной стоимости (официальное наименование — Соглашение по применению статьи VII ГАТТ), так и предоставление информации при проведении расследований при наличии подозрений в осуществлении хозяйствующими субъектами незаконной деятельности.

Для товаров из стран — участниц ТТП применяются упрощенные таможенные процедуры. Они не могут длиться дольше, чем необходимо для установления соответствия товаров таможенным требованиям государства-импортера (по возможности — 48 часов), предусматри-

ваются электронная подача документов еще до прибытия товаров, возможность отправки товара в пункт назначения без временного помещения на таможенные склады. С тем чтобы избежать задержек в случаях, когда таможенные органы не могут принять решения о размере подлежащих взысканию пошлин и платежей, допускается выпуск товаров до финального определения размера таких таможенных пошлин и иных платежей.

Еще одним механизмом ускорения прохождения таможенных процедур является экспресс-отгрузка. Нормы об экспресс-отгрузке применяются в отношении товаров, не превышающих пороговые значения по весу или цене, и предусматривают упрощенный порядок прохождения таможенной очистки (включая сокращенный перечень документов, подаваемых импортером).

Особое внимание уделяется автоматизации прохождения таможенных процедур. В частности, страны-участницы обязуются предпринять все меры, необходимые для предоставления импортерам и экспортерам возможности заполнять все необходимые документы и выполнять иные таможенные формальности в электронной форме на одном электронном ресурсе (своеобразный электронный аналог службы одного окна).

Интересны также положения о том, что еще до доставки груза на таможенную границу по письменному запросу хозяйствующего субъекта власти импортирующего государства должны принять предварительное решение по основным таможенным аспектам, включая таможенную оценку. Такие предварительные решения должны быть приняты так быстро, насколько это возможно, но не позднее 150 дней с момента получения запроса, и будут действовать в течение трех лет минимум при условии неизменности обстоятельств, при которых было вынесено такое решение. Сами решения принимаются на основе предоставленной запрашивающим лицом информации. Если же такая информация становится предметом административного или судебного разбирательства, импортирующее государство вправе аннулировать предварительное решение, направив запрашивающей стороне мотивированное уведомление. Все эти меры позволяют обеспечить для хозяйствующих субъектов прозрачность условий и мер, которые будут действовать в отношении товаров по их прибытии в иностранное государство.

Санкции за нарушение таможенного законодательства страны-участницы устанавливает само государство. Однако Соглашение о ТПП предусматривает, что такие санкции должны применяться беспристрастно, быть прозрачными и позволять избегать конфликта интересов сторон при их наложении. Раскрытие хозяйствующим субъектом информации о совершенном правонарушении до его выявления компетентными органами власти должно рассматриваться как смягчающее обстоятельство.

Меры по защите национальных рынков

В вопросах защиты рынков от демпинга и субсидированного экспорта Соглашение о ТПП не затрагивает обязательств своих участников в данной сфере, вытекающих из членства в ВТО, равно как и не накладывает дополнительных прав и обязанностей. Таким образом, в основе регулирования защиты рынка лежат акты ВТО: Соглашение по применению статьи VI ГАТТ (так называемый Антидемпинговый кодекс ВТО) и Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам (так называемый Кодекс по субсидиям).

Соглашение о ТПП в части применения защитных мер лишь способствует развитию уже признанных практик по обеспечению прозрачности и обеспечению права на надлежащее разбирательство при проведении расследований фактов демпинга или субсидированного экспорта (например, обязанность письменного уведомления другой стороны о получении заявления от представителей национальной промышленности о проверке факта демпинга или субсидированного экспорта (в том числе в электронной форме), обеспечение публичного доступа к документам расследования, не носящим конфиденциального характера, раскрытие ключевых фактов, на которых основывается решение о применении защитных мер). Соглашение также содержит запрет на одновременное применение нескольких защитных мер к одной и той же продукции (в том числе разной природы: временные, постоянные, специальные).

Новшеством выступает дополнительное, по сравнению с регулированием ВТО, право сторон соглашения применять в соответствии с гл. 6 Соглашения переходные защитные меры к одной, нескольким или всем странам-участницам в течение переходного периода, во время которого должны быть отменены тарифные барьеры, если импорт из соответствующих стран-участниц увеличивается в результате снижения или отмены тарифов. В этом случае потерявшая страна-участница может приостановить предусмотренное Соглашением снижение барьеров или даже увеличить таможенные пошлины на товары до размеров, соответствующих пошлинам, применяемым в отношении стран, пользующихся режимом наиболее благоприятствуемой нации. Такие меры могут применяться в течение срока, не превышающего 2 лет (если обстоятельства, послужившие причиной их введения, не будут устранены раньше) с возможностью их продления на срок еще до одного года. По истечении срока применения или истечения переходного периода переходные защитные меры подлежат постепенному (через равные интервалы) уменьшению вплоть до полной отмены.

При проведении расследования о переходных защитных мер сторона, осуществляющая такое расследование, должна информировать другие стороны о ключевых аспектах расследования: факт инициирования

расследования, выявление существенного вреда отрасли отечественной промышленности, решение о принятии или продлении применения защитных мер, решение об изменении таких мер.

Сторона, применяющая переходные защитные меры, должна согласовать со странами-участницами, в отношении которых вводятся такие меры, компенсации в виде торговых уступок в размере, эквивалентном ожидаемому ущербу от применения дополнительных пошлин. Альтернативой выступает право стороны, в отношении которой введены переходные защитные меры, при недостижении согласия о размере компенсации ввести ответные ограничительные меры после уведомления об этом другой стороны.

Применение санитарных и фитосанитарных мер

В вопросах применения санитарных и фитосанитарных мер Соглашение о ТПП также опирается на регулирование, разработанное в рамках ВТО, в первую очередь на Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных норм. Также закрепляется достаточно расплывчатое обязательство принимать во внимание соответствующие указания Комитета ВТО по санитарным и фитосанитарным мерам. При этом какой-либо гармонизации таких мер на уровне Партнерства не предусматривается, каждая страна-участница сохраняет собственные санитарные и фитосанитарные меры. Соглашение о ТПП лишь указывает на то, что в случае сертификации продукции, поступающей на рынок, информация в сертификате должна относиться только к санитарным и фитосанитарным вопросам.

Также Соглашение о ТПП повторяет требования права ВТО к национальным мерам в части необходимости основывать применимые меры на научных данных, обеспечивать совместимость мер с международными стандартами и рекомендациями, требования о пропорциональности таких мер (не идти дальше необходимого и не допускать больших торговых ограничений, нежели необходимо для достижения цели), запрет дискриминации, обмен информации и предоставление другим сторонам обоснований необходимости применения соответствующих мер. Отдельно подчеркивается необходимость прозрачности применения таких мер: право общественности давать свои комментарии относительно предлагаемых мер и обеспечить понятность санитарных и фитосанитарных требований производителями. Если запрещается или ограничивается импорт продукции в страну по мотивам безопасности продуктов питания или защиты здоровья людей, животных и растений, экспортер должен быть уведомлен о причинах запрета в течение 7 дней. Также возможно полное закрытие рынка в целях обеспечения безопасности продуктов питания и защиты здоровья людей, животных и растений, при условии приведения научно обоснованных аргументов в пользу такой меры.

Представляют интерес положения об аудите в рамках применения санитарных и фитосанитарных мер. По соглашению сторон компе-

тентные органы страны-импортера вправе оценивать эффективность контроля регулирующих органов страны-экспортера. Цели и предмет аудита, критерии и требования к оценке, процедуры проведения аудита оговариваются сторонами до начала самого аудита. По итогам проведения аудита стране-экспортеру предоставляется отчет о проведенной проверке. Если по итогам аудита страной-импортером предпринимаются какие-либо меры, они должны быть обоснованы и доведены до сведения страны-экспортера.

В целях скорейшей выработки взаимоприемлемых и научно обоснованных решений по вопросам санитарного и фитосанитарного регулирования между соответствующими органами власти стран-участниц учреждается консультативный механизм, в рамках которого возможно проведение переговоров по всем возникающим между заинтересованными странами вопросам в данной сфере.

Технические барьеры в торговле

В сфере регулирования технических стандартов Соглашение о ТПП также преимущественно базируется на регулировании ВТО, в частности на положениях Соглашения по техническим барьерам в торговле, а также решении Комитета по техническим барьерам в торговле о принципах по разработке международных стандартов, указаний и рекомендаций в отношении статей 2, 5 и приложения 3 Соглашения по техническим барьерам в торговле.

Наиболее интересной мерой стало придание «национального режима» органам другой страны-участницы, ответственным за оценку соответствия: испытания и сертификация, осуществленная квалифицированными органами одной страны-участницы, признаются как подтверждение того, что продукция, услуги и системы соответствуют критериям другой стороны, при условии, что применяемые другой стороной процедуры обеспечивают такую же уверенность к применяемым техническим регламентам или стандартам, как и собственные процедуры принимающего государства. Данная идея не столь оригинальна даже для права ВТО, но в ст. 6 Соглашения о технических барьерах в торговле она сформулирована как рекомендация, в то время как в Соглашении о ТПП приводится уже как обязательная для стран-участниц норма.

При этом Соглашение о ТПП не предусматривает обязанности стран-участниц разработать общие для них технические стандарты, ограничиваясь возможностью признания оценки качества, выполненной по национальным стандартам другой стороны, и то при условии, что такие стандарты не противоречат применяемым в стране-импортере. Соглашение лишь предусматривает необходимость обеспечить участие заинтересованных сторон (включая хозяйствующие субъекты) в разработке технических стандартов и процедурах оценки соответствия, проводимой правительственными органами.

Инвестиции

В отношении защиты инвестиций Соглашение о ТПП устанавливает базовые положения, основанные на имеющихся в странах-участницах стандартах и нормах права ВТО:

1) предоставление иностранным инвестициям национального режима или, в случае если режим, предоставляемый третьим странам более выгодный, режима наибольшего благоприятствования;

2) обеспечение «минимальных стандартов обращения» для инвестиций, основанных на требованиях обычного международного права, включая защиту от ограничения доступа к правосудию, неисполнения полицией обязанности предоставить защиту;

3) незамедлительное предоставление адекватной и полностью исполнимой компенсации в случае экспроприации инвестиций для общественных целей в соответствии с требованиями закона;

4) свободное осуществление без каких-либо задержек средств, относимых к инвестициям и охватываемых Соглашением, таких как взносы в уставный капитал юридических лиц, перечисление прибыли и дивидендов, выплата процентов и роялти, платежей по контрактам — без исключений, кроме прямо предусмотренных Соглашением (к таким исключениям относятся меры, направленные на сохранение гибкости управления краткосрочными вложениями, включая право стран налагать недискриминационные временные ограничительные меры (т. н. контроль над движением капитала), ограничение перечисления денежных средств в случае кризиса платежного баланса и некоторых других кризисов и т. п.);

5) право инвесторов назначать высших должностных лиц компаний без ограничения по гражданству и обеспечение того, что любые ограничения по принципу гражданства на назначение членов совета директоров не ущемляют прав инвесторов по контролю за их инвестициями.

Торговля услугами

Положения о торговле услугами повторяют стандартные положения соглашений о зонах свободной торговли, заключенные США, включая наиболее масштабное из них — Соглашение о Североамериканской зоне свободной торговли. В гл. 10 Соглашения о ТПП предусматриваются предоставление услугам национального режима или, в случае если режим, предоставляемый третьим странам, более выгодный, режима наибольшего благоприятствования и недискриминации; запрет количественных ограничений на поставку услуг при доступе на рынок; запрет требовать от поставщика услуг быть учрежденным в принимающем государстве как условие для оказания услуг в таком принимающем государстве.

Все применяемые для регулирования торговли услугами меры (включая квалификационные требования и процедуры, технические стандар-

ты и требования по лицензированию) не должны представлять собой нецелесообразных барьеров в торговле, применяться беспристрастно, быть объективными и обоснованными. В частности, такие требования должны основываться на объективных и прозрачных критериях (например, компетентность поставщика услуг или его возможность оказать услуги), а в случае применения лицензирования оно само по себе не должно являться барьером в торговле. При определении совместимости национальных правил с вышеуказанными положениями Соглашения о ТПП рекомендуется принимать во внимание международные стандарты, выработанные международными организациями, в которых состоит сторона Соглашения и членство в которых открыто для остальных стран — участниц Соглашения.

Помимо вышеуказанных условий, Соглашение о ТПП никоим образом не затрагивает права стран-участниц самостоятельно регулировать отношения в сфере торговли услугами, что специально подчеркивается в самом Соглашении.

В части регулирования доступа на рынок поставщиков услуг Соглашение о ТПП допускает возможность признания полученных в других государствах квалификаций, сертификатов и лицензий, но не предусматривает гармонизации соответствующих требований на уровне Партнерства: признание разрешается на основе двух- или многосторонних соглашений, в том числе со странами, не входящими в ТПП, но такое признание не влечет за собой автоматического признания соответствующих фактов в других странах-участницах. Вполне логично и требование о том, что признание квалификаций, сертификатов и т. п. не должно образовывать торговых барьеров и выступать средством дискриминации.

Как и в остальных случаях так называемой негативной интеграции, применительно к торговле услугами и инвестициям запрещаются любые меры, противоречащие вышеуказанным правилам в отношении установления правового режима услуг или капиталов. Тем не менее согласован и перечень исключений из этих правил:

1) в приложении I к Соглашению установлен перечень мер, хотя и противоречащих общему режиму капитала, однако подлежащих сохранению странами-участницами (у каждой свой перечень) после вступления соглашения в силу. При этом действует обязательство не ужесточать уже существующие ограничения, а в случае смягчения в будущем такой меры новый, более благоприятный режим будет использоваться как ориентир в применении сохраняемых мер;

2) в приложении II к Соглашению установлен перечень положений, применительно к которым страны-участницы вправе не только сохранять существующие ограничения, но и вводить новые.

Кроме того, и в случае с торговлей услугами, и при осуществлении инвестиций Соглашение дает право стране-участнице отказать в предоставлении режима, предусмотренного в гл. 9 или 10 Соглашения

о ТПП «компаниям-пустышкам», хотя и законно учрежденным на территории одной из стран ТПП, но не ведущим существенной экономической деятельности на ее территории. Также возможны ограничения в отношении компаний, инвестирующих в страны — участницы ТПП или оказывающих в них услуги, но принадлежащих лицам из третьих стран, в отношении которых в стране-участнице действуют запреты на определенные виды операций либо в отношении которой введены экономические санкции.

В отношении оплаты за оказанные услуги действует режим, сходный с режимом инвестиций: платежи должны осуществляться свободно и без каких-либо задержек, без исключений, кроме прямо предусмотренных Соглашением (возможность налагать недискриминационные временные ограничительные меры (т. н. контроль над движением капитала), ограничение перечисления денежных средств в случае кризиса платежного баланса и т. п.).

Кроме того, в двух приложениях к гл. 10 устанавливаются специальные нормы в отношении отдельных видов услуг. В приложении 10-А содержатся положения, посвященные признанию лицензий и другим вопросам регулирования профессиональной деятельности в целях увеличения возможностей по доступу на рынок определенных поставщиков услуг, таких как инженеры, архитекторы, юристы. Приложение 10-В посвящено услугам по доставке писем и иной корреспонденции (в первую очередь подтверждая возможность сохранения государственной монополии на этом рынке услуг, однако предусматривая и минимальные гарантии частным компаниям — например, запрет лицензировать деятельность по доставке обычной корреспонденции).

Финансовые услуги

Положения о финансовых услугах выступают в качестве специальных норм в отношении общих норм, регулирующих инвестиции и торговлю услугами. В части, не урегулированной специальными положениями о финансовых услугах, к соответствующим правоотношениям подлежат применению нормы глав 9 и 10 Соглашения о ТПП. Также положения гл. 11 о финансовых услугах не препятствуют применению недискриминационных мер, связанных с осуществлением денежно-кредитной политики государства.

Основные обязательства стран — участниц ТПП в сфере финансовых услуг воспроизводят аналогичные положения ранее заключавшихся соглашений о зонах свободной торговли с участием США. К таким обязательствам относятся:

1) предоставление национального режима инвесторам и инвестициям в финансовые учреждения стран Партнерства или, в случае если режим, предоставляемый третьим странам, более выгодный, режима наибольшего благоприятствования. В то же время Соглашение позволяет

странам-участницам устанавливать требования о регистрации поставщиков финансовых услуг или получении ими разрешения на ведение деятельности в принимающем государстве на недискриминационной основе в целях обеспечения надлежащего финансового надзора за их деятельностью;

2) запрет применения количественных ограничений касательно числа финансовых учреждений, общей стоимости или количества сделок в сфере финансовых услуг или общей стоимости или количества активов, запрет ограничений на определение организационно-правовой формы юридических лиц, имеющих право оказывать финансовые услуги на рынках стран Партнерства.

Соглашение о ТТП допускает также возможность оказания на территории страны-участницы финансовых услуг, не предусмотренных ее правовой системой, но и не противоречащих ей. Тем не менее страна-участница вправе предусмотреть необходимость получения специального разрешения на оказание таких финансовых услуг, однако отказ в предоставлении подобного разрешения должен быть основан на соображениях обеспечения эффективного пруденциального регулирования (пруденциальные исключения). В качестве таких оснований могут выступать защита инвесторов, вкладчиков, страхователей, поставщиков трансграничных финансовых услуг или обеспечение целостности и стабильности финансовой системы. Также необходимо подчеркнуть, что подобные меры применяются не только к финансовым услугам, но и к остальным положениям Соглашения о ТТП, за исключением его глав, регулирующих торговлю товарами.

Помимо вышеописанных общих положений касательно оказания финансовых услуг, гл. 11 Соглашения содержит специальные нормы относительно отдельных направлений деятельности на рынке финансовых услуг.

Временный въезд в целях осуществления хозяйственной деятельности

Соглашение о ТТП в гл. 12 не устанавливает единых правил предоставления разрешений на въезд и процедур пересечения границы лицами, желающими посетить другую страну — участницу Партнерства в рамках осуществления предпринимательской деятельности, однако предусматривает (достаточно аморфные) обязательства стран-участниц предоставлять информацию о заявлениях о временном въезде, обеспечить, чтобы сборы за рассмотрение таких заявлений были разумными, а сами заявления рассматривались в разумные сроки. Кроме того, предусматривается, что информация о предъявляемых к временному въезду требованиях должна быть доступна общественности, включая ее своевременное опубликование (по возможности онлайн), с предоставлением пояснительных материалов и указанием, куда могут быть направлены запросы о мерах, регулирующих условия временного въезда.

Телекоммуникации и электронная коммерция

Регулированию данных аспектов посвящены гл. 13 и 14 Соглашения соответственно. Меры, предусмотренные этими главами, направлены на то, чтобы:

1) установить обязательство не облагать таможенными пошлинами цифровую продукцию (программное обеспечение, музыку, видео, электронные книги, компьютерные игры);

2) обеспечить недискриминационный режим в отношении цифровой продукции, передаваемой при помощи электронных средств, и гарантировать, что такая продукция не подпадет под санкционированные правительством принимающей страны-участницы дискриминационные меры по признаку гражданства или территории, на которой произведена такая продукция;

3) установить требования, направленные на поддержку единого, глобального Интернета, включая обеспечение трансграничной передачи данных, при сохранении режима, позволяющего обеспечить защиту персональных данных и кибербезопасность. Также предусматриваются требования к странам — участникам ТТП предусмотреть в своем законодательстве меры, запрещающие рассылку спама;

4) установить правила, не допускающие требования по локализации, вынуждающие хозяйствующих субъектов размещать свою компьютерную инфраструктуру в стране, в которой они намереваются осуществлять деятельность, вместо того чтобы позволить им предлагать услуги из тех сетевых центров, которые они сами выбирают;

5) развивать сотрудничество стран — участников ТТП в сфере помощи бизнесу, особенно малым и средним предприятиям, по преодолению препятствий и по получению выгод от электронной коммерции;

6) установить обязательство предоставлять разумный доступ в сеть для иностранных поставщиков телекоммуникационных услуг через межсетевые соединения и доступа к материально-техническим средствам подсоединения компаний, находящихся в принимающем государстве. Кроме того, закрепляется обязанность стран-участниц предоставлять трансграничным поставщикам телекоммуникационных услуг доступ к контролируемым государствами ресурсам (теле- и радиочастоты, телефонные номера, право прокладки коммуникаций и др.). При этом странам-участницам запрещается устанавливать требования к иностранным поставщикам программного обеспечения, раскрывать иностранным государствам или конкурирующим компаниям программные коды;

7) закрепить положения, содействующие выбору технологий и конкурентоспособных альтернатив обращению к дорогостоящим услугам международного мобильного роуминга (например, запрет национальным операторам блокировать услуги голосовой связи через Интернет, запрет на ограничение доступа к услугам Wi-Fi);

8) обеспечить участие общественности и прозрачность разработки законопроектов, регулирующих Интернет, включая возможность общественности давать свои комментарии относительно таких инициатив.

Государственные закупки

Глава 15 Соглашения о ТТП устанавливает требования к государственным закупкам. Основным требованием является предоставление поставщикам товаров и услуг из других стран-участниц национального режима при проведении государственными и муниципальными органами закупочных процедур (или режима наибольшего благоприятствования, если он более выгоден, по сравнению с национальным).

Согласно положениям гл. 15 Соглашения о ТТП, государства должны предоставить поставщикам достаточное время для получения закупочной документации (включая требования к ее своевременному опубликованию) и направления предложений.

Глава 15 также устанавливает требования установить гарантии того, что сами закупочные процедуры будут честными и беспристрастными при сохранении конфиденциальности тендеров. Предусматриваются и требования о том, что государственные контракты должны присуждаться исключительно на основании предусмотренных закупочной документацией оценочных критериев. Сами технические требования должны содержать в большей степени положения о требуемых исполнительных и функциональных свойствах товаров или услуг, а не требования к дизайну, и не представлять собой технических барьеров в торговле. Допускается установление требований к участникам закупки о наличии у них определенных юридических и финансовых возможностей, коммерческих и технических средств, необходимых для исполнения контракта.

Лица, проигравшие торги, вправе получить мотивированное обоснование принятого не в их пользу решения, а также имеют право на беспристрастный пересмотр принятого решения в административном или судебном порядке.

Положения этой главы не применяются к займам, грантам и иным формам поддержки, предоставляемым государством (при условии их совместимости с другими положениями Соглашения о ТТП или иными международно-правовыми обязательствами стран-участниц, включая их обязательства, вытекающие из членства в ВТО). В частности, за пределами регулирования данной главы в США остаются программы поддержки малого бизнеса, поддержки предпринимательства, осуществляемого женщинами, лицами с ограниченными возможностями, районов массовой безработицы, закупки для транспортных сетей и водных коммуникаций (в силу Buy America Act 1983 г.), закупки, направленные на поддержку сельского хозяйства, оборонный заказ. Перечень исключений установлен для каждой страны в приложениях к главе.

Конкуренция и государственные предприятия

Регулированию данных вопросов посвящены гл. 16 и 17 соответственно.

Положения Соглашения о ТТП в сфере регулирования конкуренции направлены на запрет антиконкурентного поведения хозяйствующих субъектов, равно как и обманной хозяйственной деятельности, наносящей ущерб потребителям. При привлечении лица к ответственности за антиконкурентные действия ему должно быть обеспечено право на получение квалифицированной юридической помощи, возможность представлять доказательства в свою защиту. Частным лицам предоставляется право самостоятельно подавать иски о возмещении ущерба, причиненного антиконкурентными действиями, а также право обращаться в компетентные органы стран-участниц с заявлениями о возбуждении разбирательства по факту совершения антиконкурентных действий. Решения, вынесенные по итогам разбирательства, должны быть публичными при сохранении конфиденциальности информации, представляющей собой коммерческую тайну.

Положения о государственных предприятиях направлены на уравнивание в правах таких предприятий и других участников гражданского оборота. Государственные предприятия должны осуществлять сделки, основываясь на принципах экономической обоснованности, не допускать дискриминации лиц, товаров и услуг из других стран-членов, их деятельность должна отвечать требованиям прозрачности. Государственная поддержка таких предприятий допускается для предоставления публичных услуг внутри страны, но получение государственной помощи не должно наносить ущерб работникам и бизнесу других компаний.

Регулирование трудовых отношений

Соглашение о ТПП устанавливает требование к странам-участницам принять и сохранять в силе законодательные акты и правоприменительные практики, гарантирующие основные права работников, признаваемые Международной организацией труда (МОТ), включая свободу ассоциаций и право на коллективные переговоры, запрет принудительного труда, детского труда, дискриминации в трудовых отношениях. Также страны-участницы обязаны иметь в своем законодательстве положения, регулирующие минимальный размер оплаты труда, продолжительность времени труда, безопасность труда и защиту здоровья работников.

Кроме того, государства должны обеспечить доступ работников к справедливому, беспристрастному административному или судебному разбирательству, а также предусмотреть в своем законодательстве санкции за нарушения норм трудового права, охваченных Соглашением о ТТП.

Конечно же, вышеуказанные требования не являются самоцелью, а рассматриваются в контексте регулирования торговли между стра-

нами-участницами. В силу этого Соглашение о ТТП устанавливает запрет на отказ или ограничение применения трудового законодательства, закрепляющего основные права работников, если это затрагивает торговлю и инвестирование между странами-участницами. Для особых торговых или таможенных территорий (например, для особых экспортных зон, т. е. зон с беспошлинным режимом ввоза товаров для целей их переработки и последующего реэкспорта), представляющих особое значение для трансграничной торговли, содержится дополнительный запрет на отмену или ограничение положений, регулирующих условия труда в отношении минимальной оплаты труда, времени труда, безопасности труда и защиты здоровья работников. Нарушение указанных обязательств может стать основанием для обращения стороны к механизмам разрешения споров, предусмотренных соглашением.

Помимо требований о запрете принудительного труда, Соглашение требует от стран-участниц препятствовать импорту товаров, произведенных с применением принудительного труда или содержащих элементы, произведенные с применением принудительного труда, даже если страной производства не является страна-участница. Несмотря на общий гуманистический подход, данное положение также остается направленным на защиту торговли — товары, произведенные с применением принудительного труда, могут быть значительно дешевле за счет экономии на работниках, их производящих, и, соответственно, допуск таких товаров на рынок может существенно исказить конкуренцию в определенном секторе.

Вышеуказанные положения Соглашения о ТТП являются во многом уникальными. Сходные положения о признании основных прав работников в значении, которое им придает МОТ, содержались всего в 4 соглашениях о зонах свободной торговли (все заключены США с Перу, Панамой, Колумбией и Южной Кореей). Однако даже в них не содержались требования об установлении в национальном праве минимального размера оплаты труда, продолжительности времени труда, безопасности труда и защиты здоровья работников, равно как и требования не ослаблять уровень защиты работников в особых торговых или таможенных территориях.

Окружающая среда

Как и в случае с трудовым законодательством, Соглашение о ТТП устанавливает требование поддерживать в силе законодательство о защите окружающей среды (правда, в этом случае подчеркивается суверенное право стран-участниц самостоятельно определять свою политику в рассматриваемой сфере) и запрещает странам-участницам отменять или ограничивать применение экологического законодательства, если это может негативно влиять на торговлю или инвестирование. В противном

случае такие действия могут стать причиной обращения потерпевшей стороны в орган разрешения споров.

Соглашение о ТТП подчеркивает значимость многосторонних международных договоров в сфере защиты окружающей среды. Соглашение подчеркивает необходимость эффективной реализации таких договоров, устанавливая обязательство исполнять требования таких договоров и эффективно применять свое законодательство для достижения целей, определенных в них. Особое внимание уделяется общим для тихоокеанского региона договорам, включая Конвенцию о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), *Монреальский протокол* по веществам, разрушающим озоновый слой, Международную конвенцию по предотвращению загрязнения с судов (*МАРПОЛ*).

Также предусматриваются обязательство бороться с незаконной торговлей видами дикой фауны и флоры, даже если эти виды не подпадают под действие СИТЕС (соответствующие меры включают в себя обмен информацией, необходимой для проведения исследований и уголовного преследования виновных), обязательство создавать особые зоны (заповедники, национальные парки) для сохранения редких видов флоры и фауны.

Кроме того, Соглашение о ТТП устанавливает обязательства стран-участниц в сфере морского рыболовного промысла (например, запретить наиболее экологически вредные программы субсидирования рыболовства, введение программ сохранения редких видов (акул, морских черепах, морских млекопитающих), борьба с незаконным рыболовством, включая введение мер поддержки мониторинга и наблюдения), в сфере торговли экологически чистыми товарами и услугами (в первую очередь путем снятия тарифных и нетарифных барьеров), переход к экономике с низким уровнем выбросов (правда, речи о ратификации Киотского протокола не идет, все ограничивается взаимодействием по вопросам энергоэффективности, развитию зеленых технологий и альтернативных, чистых и возобновляемых источников энергии), развитие социальной ответственности и государственно-частного партнерства в сфере защиты окружающей среды (предусматриваются меры, направленные на добровольное применение программ ответственности бизнеса перед обществом, использование механизмов государственно-частного партнерства, способствующих защите окружающей среды и природных ресурсов), обмен опытом в сфере сохранения окружающей среды.

Как и в случае с трудовыми отношениями, по вопросам защиты окружающей среды страны-участницы обязуются обеспечить доступ заинтересованных субъектов к справедливому, беспристрастному административному или судебному разбирательству, а также предусмотреть в своем законодательстве санкции за нарушения норм экологического права.

Поддержка малого и среднего бизнеса

Предусмотренные Соглашением о ТТП меры по поддержке малого и среднего бизнеса преимущественно сводятся к информационной поддержке, с тем чтобы соответствующие предприятия могли в полной мере использовать преимущества, предоставляемые Соглашением. Так, гл. 24 Соглашения устанавливает обязанность стран-участниц, ориентированных на малые и средние предприятия, использовать веб-сайты, содержащие информацию об основных аспектах соглашения, но изложенную в простой и понятной всякому форме, а также информацию о контактных пунктах в каждой из стран-участниц, применяемых в этих странах стандартах и процедурах, включая вопросы торговли, инвестирования, интеллектуальной собственности, регистрации предприятий, основных положений трудового законодательства и налогообложения.

Таким образом, Соглашение о ТТП предполагает беспрецедентно широкий охват как стран-участниц, так и направлений интеграции, однако, несмотря на масштабность проекта, контроль за соблюдением договоренностей остается за самими странами-участницами.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие институциональные механизмы межгосударственного взаимодействия существуют в рамках Транстихоокеанского партнерства?
2. Какие механизмы разрешения споров существуют в рамках Транстихоокеанского партнерства? Доступны ли частным лицам?
3. Какие основные направления интеграции существуют в рамках Транстихоокеанского партнерства?

Глава XIX

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

После изучения гл. XIX обучающиеся должны:

***знать:** историю формирования и современный правовой статус организаций, ответственных за обеспечение международного мира и безопасности в Трансатлантическом регионе и на постсоветском пространстве; систему и юридические свойства источников, действующих в рамках организаций, ответственных за обеспечение международного мира и безопасности в Трансатлантическом регионе и на постсоветском пространстве;*

***уметь:** оперировать изученными в гл. XIX понятиями и категориями; анализировать юридические факты, относящиеся к вопросам военно-политической интеграции, и возникающие в связи с ними правовые отношения; ориентироваться в системе правовых механизмов и категорий, рассмотренных в гл. XIX; осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов применительно к вопросам, изученным в гл. XIX; давать квалифицированные юридические заключения и консультации применительно к вопросам, изученным в гл. XIX; правильно составлять и оформлять юридические документы применительно к вопросам, изученным в гл. XIX;*

***владеть:** юридической терминологией по вопросам, изученным в гл. XIX; навыками работы с правовыми актами по вопросам, изученным в гл. XIX; навыками анализа правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, возникающих в процессе функционирования организаций, ответственных за обеспечение международного мира и безопасности в Трансатлантическом регионе и на постсоветском пространстве.*

§ 1. Обеспечение военно-политической интеграции на универсальном уровне

Как уже отмечалось выше, вторая половина XX — начало XXI в. характеризуются активным развитием интеграционных процессов, протекающих практически во всех сферах общественной жизни. Сращивание национальных хозяйств, проходящее в рамках общемировой тенденции усиления международного разделения труда, ведет к экономической интеграции. Политические катаклизмы, наиболее яркими примерами которых являются две мировые войны, подчеркнули необходимость политической интеграции, в частности в сфере обороны для предотвращения ужасов войны в будущем.

Проблема предотвращения новой глобальной войны, которая может привести к уничтожению всего человечества, решалась и решается на

разных уровнях. На глобальном уровне за обеспечение мира и безопасности отвечает наиболее значимая для всего международного права организация, наделенная самыми широкими полномочиями, — ООН. На межрегиональном уровне активно функционирует военно-политическая организация — НАТО. На региональном уровне в Европе действуют Европейский союз, ряд международных войсковых формирований и др.

Наиболее значимой для международно-правового регулирования является Организация Объединенных Наций. В данной главе будут рассмотрены те аспекты деятельности ООН, которые имеют непосредственное отношение к международно-правовому сотрудничеству государств по вопросам обеспечения безопасности.

Организация Объединенных Наций играет роль главного инструмента международного регулирования, а ее структура стала основным политико-правовым механизмом для сотрудничества государств в вопросах мировой политики.

В качестве основных целей Организации Устав ООН ставит, в частности, такие цели, как «поддерживать международный мир и безопасность и с этой целью принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира и проводить мирными средствами улаживание или разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира» и «быть центром для согласования действий наций в достижении этих общих целей».

Свою системообразующую роль в организации европейской безопасности ООН выполняет двумя способами: посредством формирования современного международного права и стандартов международно-политического поведения государств и через деятельность Совета Безопасности, который правомочен принять к рассмотрению любой вопрос, затрагивающий интересы международного мира и безопасности, и может принимать обязательные для государств-членов решения, в том числе по принуждению к миру (включая использование силы).

Закрепление в Уставе Организации важнейших принципов международного права, в соответствии с которыми в силу ст. 2 Устава ООН и должны действовать все государства-члены, стало важнейшим вкладом ООН в международно-правовое регулирование. Именно в соответствии с ними решаются вопросы обеспечения безопасности, строится военное сотрудничество государств, осуществляются операции, связанные с применением военной силы, как на глобальном, так и региональном уровне. Кроме того, ООН часто выступает международной площадкой, в рамках которой происходит согласование наиболее значимых для всех государств земного шара документов. В рамках рассматриваемой тематики можно привести пример обсуждения в рамках ООН всеобъемлющей

конвенции о торговле вооружениями, обобщающей опыт отдельных стран и региональных международных организаций по правовому регулированию торговли вооружениями.

Другим направлением ООН в сфере поддержания мира и безопасности стала деятельность Совета Безопасности. Для быстрых и эффективных действий в таких случаях государства — члены ООН возлагают на Совет Безопасности главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности и дают согласие на то, что Совет Безопасности действует от их имени. Именно от такой поддержки государств-членов зависит эффективность его деятельности. В противном случае неспособность Совета Безопасности договориться о применении силы может подтолкнуть к таковому без его мандата, что серьезно подорвет авторитет международного права в целом.

Для успешного выполнения возложенных на Совет Безопасности функций он наделяется правотворческими полномочиями. В частности, как представительный орган всех членов ООН (п. 1 ст. 24 Устава) Совет Безопасности вправе принимать юридически обязательные решения, выполнение которых должно обеспечиваться принудительной силой всех государств-членов. При этом такие решения являются обязательными для государств вне зависимости от их участия в обсуждении и их позиции при голосовании (за исключением постоянных членов), что превращает Совет Безопасности в эффективный инструмент международно-правового регулирования, особенно в сфере поддержания мира и безопасности.

Совет Безопасности наделен исключительным правом определять, существует ли в мире угроза агрессии, осуществляется ли она на практике, какие меры необходимы для сохранения мира и обеспечения международной безопасности¹. Именно Совет Безопасности вправе выносить решения о проведении операций с использованием вооруженных сил ООН, а также решать вопросы, связанные с созданием и использованием вооруженных сил ООН, в частности такие, как определение задач и функций вооруженных сил, их состава и численности, структуры командования этими силами, сроками их пребывания в районах проводимых операций, вопросы руководства этими операциями, а также вопросы порядка их финансирования.

¹ Для получения ответа на эти вопросы Совет Безопасности вправе в соответствии со ст. 34 Устава провести расследование любой ситуации и спора с целью определения, не может ли продолжение данного спора или ситуации угрожать поддержанию международного мира и безопасности. Расследование может проводиться самим Советом Безопасности или назначенным им вспомогательным органом, образованным по инициативе члена ООН, Генерального секретаря или государства, не входящего в ООН, если оно является стороной в споре.

При этом, несмотря на солидные полномочия в сфере применения силы при урегулировании конфликтов, основной упор делается на использование мирных средств, а не силы.

Вооруженное принуждение применяется в ответ на вооруженное насилие, а средства принуждения «выступают в роли орудия принуждения. При этом принуждение в международном праве представляет собой не насилие, а одно из средств реализации права»¹. Поэтому оно должно быть правомерным как по основанию и целям, так и по средствам реализации. Правомерность же определяется в первую очередь на основе принципов международного права, среди которых особое значение имеет принцип неприменения силы или угрозы силой. Правомерное применение принуждения возможно лишь в одном случае — когда оно является мерой реализации ответственности в ответ на международно-противоправное деяние.

Группой высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам в 2004 г. в докладе «К безопасному миру: наша общая ответственность»² был предложен ряд критериев для принятия решений, санкционирующих вмешательство и применение силы: речь идет о случаях геноцида и других массовых убийств, этнических чистках или серьезных нарушениях международного гуманитарного права, которые суверенные государства не смогли или не пожелали предотвратить. При этом применение силы рассматривается как крайнее средство, когда другие не привели к успеху, а последствия применения силы не должны быть хуже, чем последствия бездействия.

Правовые основания для такого вмешательства были обозначены резолюцией Совета Безопасности ООН в 2006 г.³ В ней было отмечено, что «умышленные нападения на гражданских лиц и других лиц, пользующихся защитой, и совершение систематических, вопиющих и широко-масштабных нарушений международного гуманитарного права и норм в области прав человека в условиях вооруженного конфликта могут представлять собой угрозу международному миру и безопасности». В этой связи Совет Безопасности подтвердил «свою готовность рассматривать такие ситуации и при необходимости принимать надлежащие меры».

Деятельность, направленную на реализацию таких мер, можно разделить на два аспекта:

¹ Шаковец О. В. Применение международного гуманитарного права в операциях по восстановлению и поддержанию мира // Российский военно-правовой сборник. 2004. Апр. № 1.

² Report «A more secure world: our shared responsibility»: доклад ООН A/59/565. 2004. 1 Dec.

³ Резолюция Совета Безопасности «Защита гражданских лиц в вооруженном конфликте» № 1674. 2006. 28 апр.: доклад ООН S/RES/1674 (2006).

а) во-первых, это право Совета Безопасности применять вооруженные силы для осуществления своих решений об устранении угрозы миру или любого его нарушения. Эти меры реализуются на основании главы VII Устава ООН «Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии»;

б) во-вторых, это деятельность по поддержанию мира, т. е. операции вооруженных сил без применения оружия, за исключением случаев самообороны, осуществляемые с согласия основных воюющих сторон и предназначенные для наблюдения за соблюдением соглашения о перемирии.

Операции, связанные с активным применением силы, регулируются положениями главы VII. Она обеспечивает ООН и соответствующими организационными структурами, и механизмом формирования военного контингента.

Согласно главе VII Устава ООН, Совет Безопасности уполномочен принимать действия доступными вооруженными силами, после того как сочтет, что принудительные меры невоенного характера, предусмотренные ст. 41, могут оказаться или оказались недостаточными. После констатации существования угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии Совет Безопасности большинством в не менее чем 9 голосов, включая голоса всех постоянных членов, принимает решение о применении вооруженных сил.

Согласно Уставу ООН, государства обязуются предоставить Совету Безопасности по его требованию вооруженные силы, помощь и необходимые средства обслуживания, включая право прохода в соответствии со специальным соглашением, заключенным между Советом Безопасности и соответствующим государством. Вооруженные силы ООН, наделенные правом использовать оружие и принуждение в отношении государств, комплектуются не из добровольцев на контрактной основе, а из национальных контингентов стран-членов ООН, сохраняющих национальный характер, подчиняющихся уставным положениям, действующим в национальных вооруженных силах. Командующих также назначают посылающие государства, и лишь общий командующий вооруженными силами, предоставляемыми в распоряжение Совета Безопасности, назначается Советом.

Правовой статус миротворческих сил ООН определяется соглашением между ООН и принимающим государством. В соответствии с этим соглашением после принятия Советом Безопасности решения об учреждении операции принимающее государство обязано содействовать осуществлению мандата операции. Для ускорения процесса заключения таких соглашений Секретариатом ООН было разработано типовое соглашение о статусе вооруженных сил, которое может служить основой для заключения таких соглашений с конкретными странами. Данное соглашение было представлено Генеральным секретарем

ООН на 46-й сессии Генеральной Ассамблеи 23 мая 1991 г.¹ В соглашении о статусе подтверждается международный характер операций Организаций Объединенных Наций по поддержанию мира в качестве вспомогательного органа Организации Объединенных Наций и определяются привилегии и иммунитеты, права и льготы, а также функции операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и ее участников.

Для содействия Совету Безопасности в решении вопросов, связанных с действиями в отношении угрозы миру, нарушения мира актами агрессии, на основании ст. 47 Устава был создан военно-штабной комитет (ВШК), в состав которого входят начальники штабов постоянных членов Совета Безопасности или их представители. В его задачи входят консультирование Совета по военно-политическим вопросам, оказание помощи в военном планировании и управлении и консультирование Совета по вопросам разоружения.

Также ВШК должен был оказывать содействие Совету Безопасности в разработке соглашений (на базе ст. 43 Устава) о предоставлении в распоряжение Совета Безопасности вооруженных сил, необходимых для поддержания международного мира и безопасности, помощи и соответствующих средств обслуживания, включая право прохода. Статья 45 предусматривает и создание контингентов, находящихся в состоянии постоянной готовности для совместных международных принудительных действий.

ВШК был разработан документ под названием «Общие принципы, определяющие организацию вооруженных сил, предоставляемых членами ООН в распоряжение Совета Безопасности», конкретизирующий порядок реализации мер, предусмотренных в ст. 43 и 45. Однако, несмотря на то что разногласия, возникшие при рассмотрении данного документа, не носили непреодолимого характера, политические разногласия более общего характера не позволили претворить его в жизнь.

Так как положения ст. 43 и 45 не были реализованы, а использование военных контингентов было необходимо, то роль вооруженных сил ООН были вынуждены играть военные наблюдатели ООН, привлекаемые для осуществления контроля и наблюдения за выполнением решений Совета Безопасности, предусматривающих прекращение огня между сторонами, установление перемирия и т. д.

Таким образом, миротворческие операции фактически расширили до прямо не предусмотренной Уставом ООН категории «операции по

¹ Доклад Генерального секретаря ОООНА/46/185. Типовое соглашение между Организацией Объединенных Наций и государствами-членами, предоставляющими персонал и оборудование для операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

поддержанию мира», т. е. операции, включающие военный персонал, но без принудительных полномочий, учрежденные ООН с целью содействия поддержанию или восстановлению мира в районах конфликта.

Правовой базой этих операций, как правило, выступает глава VI Устава ООН. Операции по поддержанию мира «могут рассматриваться как основанные на статье 40 Устава, которая предусматривает, что прежде чем обратиться к мерам, указанным в статьях 41 и 42, Совет Безопасности уполномочивается принять временные меры, чтобы предотвратить ухудшение конфликтной ситуации без ущерба для прав, притязаний и положения заинтересованных сторон»¹.

Операции по поддержанию мира включают в себя миссии наблюдателей и вооруженные силы по поддержанию мира², хотя последние зачастую подменяют своими действиями применение вооруженных сил для осуществления своих решений об устранении угрозы миру или любого его нарушения. Однако и их применение позволяло избегать блокирования системы коллективной безопасности ООН, предусмотренной гл. VII ее Устава, вследствие разногласий между постоянными членами Совета Безопасности³.

Практически все известные классификации подразделяют эти операции на три вида⁴:

а) использующие преимущественно несиловые методы действий вооруженных сил: наблюдение, различные формы контроля, направленные на подкрепление политических и дипломатических усилий по прекращению и урегулированию конфликта;

б) сочетающие политические методы с операциями вооруженных миротворческих контингентов, не ведущих боевых действий;

в) проводимые с использованием силовых методов, в том числе боевых действий, для принуждения к миру в сочетании с политическими усилиями или без них.

При этом формально действует принцип неприменения силы такими войсковыми контингентами, за исключением случаев самообороны,

¹ The Blue Helmets. A review of United Nations Peacekeeping. United Nations. N. Y., 1985. P. 3.

² The Blue Helmets. A review of United Nations Peacekeeping. United Nations. N. Y., 1985. P. 7.

³ Первая миссия ООН по поддержанию мира была учреждена в 1948 г. (резолюция S/801 от 29 мая 1948 г.), когда Совет Безопасности санкционировал развертывание военных наблюдателей ООН на Ближнем Востоке с целью осуществления контроля за соблюдением Соглашения о перемирии между Израилем и соседними с ним арабскими странами. В качестве новейшего примера можно привести Резолюцию 1910 (2010), принятую Советом Безопасности на его 6266-м заседании 28 января 2010 г. Доклад OOH/RES/2010.

⁴ Подробнее см.: Хохлышева О. О. Механизм международно-правового регулирования операций ООН по поддержанию мира: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

а сами операции, как правило, предпринимаются с согласия конфликтующих сторон и с формальной точки зрения не могут служить орудием внешнего насилия или принудительным средством одностороннего вмешательства. Эти особенности определяют отличие от предусмотренных Уставом ООН действий военно-воздушных, морских и сухопутных сил, которые предоставляются в распоряжение Совета Безопасности согласно ст. 43 Устава и наделены правом применять военную силу и принуждение для обеспечения выполнения решений Совета Безопасности.

Но так как без применения силы при операциях по поддержанию мира обходится редко, то отчасти применяются и положения главы VII Устава. Это позволило Генеральному секретарю ООН Д. Хаммаршельду высказать мнение, что «сам термин “операции по поддержанию мира” должен находиться в “главе шесть с половиной” Устава, где-то посередине между традиционными методами мирного урегулирования споров, как, например, переговоры и посредничество, в соответствии с главой VI, и мерами, имеющими более принудительный характер, как предусмотрено в главе VII»¹.

Смещение правовой базы с главы VII в главу VI Устава повлекло отстранение ВШК от участия в планировании, разработке мандата, проведении миротворческих операций, что во многом обусловило неудачи многих операций (в том числе в Сомали, Руанде, бывшей Югославии). В настоящее же время в силу того, что преимущественно используются механизмы гл. VI Устава, функции военного планирования и консультирования возлагаются на военного советника и его немногочисленный аппарат в Департаменте по операциям по поддержанию мира Секретариата ООН и Департамент полевой поддержки, а не ВШК, действующий в силу положений главы VII Устава.

Рост числа и интенсивности конфликтов нового поколения привел к количественным и качественным изменениям миротворческой деятельности. Важной особенностью развития института миротворчества стало появление так называемого регионального миротворчества, осуществляемого в рамках региональных организаций и субрегиональных структур. «Специфическая черта современной концепции всеобщей безопасности состоит в том, что она не исключает, а, наоборот, предполагает укрепление безопасности в отдельных регионах и включает в качестве интегральных частей региональные системы безопасности в различных районах мира»². Такие организации и структуры стали претендовать на проведение «собственных» операций и подготовили значительное число документов и наработок по проблематике проведения миротворческих операций.

¹ Материалы официального сайта ООН «Операции по поддержанию мира».

² Курс международного права: в 7 т. Т. 6: Отрасли международного права / И. Н. Арцибасов, И. И. Лукашук, Б. М. Ашавский и др. М.: Наука, 1992 г. С. 102.

§ 2. Военно-политическая интеграция в рамках Организации Североатлантического договора (НАТО)

Исторически первой международной организацией, привлеченной к выполнению миротворческих миссий ООН, стала Организация Североатлантического договора (НАТО).

Незадолго до создания организации представители госдепартамента США впервые открыто заявили о существовании угрозы для безопасности стран Западной Европы и о неэффективности ООН из-за принципа единогласия постоянных членов Совета Безопасности. На деле целью создания и деятельности НАТО для европейских стран стало стремление к привлечению военной мощи Соединенных Штатов Америки (включая «ядерный зонтик») для отражения так называемой «угрозы с востока». США, в свою очередь, получили легальную возможность размещать свои воинские контингенты и военные базы в Европе.

Таким образом, фактический отказ от работы по реализации предусмотренной в главе VII Устава концепции универсальной коллективной безопасности (не без участия многих стран-членов НАТО) обусловил возможность активного формирования коллективной безопасности на региональном уровне.

18 марта 1949 г. был опубликован проект Североатлантического договора, а 4 апреля 1949 г. на конференции в Вашингтоне был подписан Североатлантический договор (The North Atlantic Treaty, NAT). Термин НАТО и выражение «Организация Североатлантического договора» (The North Atlantic Treaty Organization, NATO) появились лишь через два года, они были употреблены в Соглашении о статусе Организации Североатлантического договора, национальных представителей и международном штате, подписанном в Оттаве 20 сентября 1951 г.¹ Именно в данном документе были урегулированы вопросы, связанные с практической деятельностью организации (наделение организации статусом юридического лица², решен вопрос о привилегиях и иммунитетах самой организации и ее должностных лиц³, порядок разрешения споров и др.). При этом особо подчеркивается, что соглашение не распространяется на военную составляющую НАТО (соглашения в этой сфере засекречены).

Созданный как региональная организация (в соответствии с Вашингтонским договором зоной контроля НАТО является любая часть

¹ Agreement on the status of the North Atlantic Treaty Organization, National Representatives and International Staff signed in Ottawa. Текст соглашения размещен на официальном сайте НАТО по адресу: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17248.htm.

² Ст. IV Соглашения.

³ Разделы II и IV Соглашения соответственно.

Европы или Северной Америки, а также острова, находящиеся под юрисдикцией стран НАТО)¹, Альянс постепенно распространил свое силовое влияние и на другие регионы (например, Афганистан).

Страны-участники НАТО обязались «объединять свои усилия для коллективной обороны, сохранения мира и безопасности», соблюдая верность Уставу ООН, развивать экономическое сотрудничество, охранять «свободу, общее наследие и цивилизацию своих народов, основанные на принципах демократии, свободы личности и господства права»².

Статья 5 Договора закрепляет принцип коллективной безопасности. Интерес представляет положение, согласно которому помощь должна оказываться незамедлительно. Согласно практике заключения союзных договоров того времени, они предусматривали в случае нападения или угрозы такого нападения проведение сторонами консультаций о принятии совместных мер защиты в соответствии с конституционными процедурами.

Итак, НАТО является организацией военного сотрудничества, задача которой состоит в создании альянса между государствами-членами для обеспечения коллективной обороны, реализуя соответствующие положения ст. 51 Устава Организации Объединенных Наций. Заключив Североатлантический договор, государства-члены взяли на себя обязательство поддерживать и развивать как индивидуально, так и коллективно свой оборонный потенциал, обеспечивая основу для коллективного военного планирования.

Договор утверждает индивидуальные права и международные обязательства государств-членов в соответствии с Уставом ООН. Он обязывает каждую из стран взять на себя определенную долю риска и ответственности, связанную с системой коллективной безопасности, и в то же время дает каждой из них право пользоваться выгодами этой системы. Договор также требует от государств-членов воздерживаться от принятия на себя любых противоречащих ему международных обязательств.

Сам Североатлантический договор предельно краток в своих формулировках и устанавливает только общие положения о функционировании организации. «Его можно было бы назвать “рамочным соглашением”, если бы структуры НАТО наделялись нормотворческими полномочиями»³. Даже текущие цели и приоритеты организации закрепляются в акте, который скорее является политической деклараци-

¹ Статья 6 Вашингтонского договора. Текст договора размещен на официальном сайте НАТО по адресу: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm.

² Преамбула, ст. 1, 2 Вашингтонского договора.

³ Европейское оборонное сотрудничество. Документы и комментарии / под ред. С. Ю. Кашкина. М.: Профобразование, 2004. С. 34.

ей, нежели нормативным документом, — Стратегической концепции Североатлантического альянса¹.

Современные конкретные цели и направления деятельности НАТО были заложены Стратегической концепцией «Активные действия, современная оборона» 2010 г. В качестве основных направлений деятельности в Стратегической концепции названы коллективная самооборона, урегулирование кризисов (включая постконфликтную и, что интересно, доконфликтную стадии, при этом под кризисом понимаются конфликтные ситуации, которые даже потенциально могут угрожать безопасности Альянса) и деятельность по укреплению международного мира и безопасности путем контроля за вооружениями, нераспространения вооружений и содействия разоружению.

В целом тот факт, что основой для многих важнейших мероприятий Альянса, в том числе и закрепления целей и приоритетов Организации, выступают политические акты, не имеющие юридически обязательной силы (*soft law*), в значительной степени снижает интеграционные возможности Альянса по проблемам сотрудничества, отнесенным к его компетенции.

Эта причина обуславливает и другой недостаток в деятельности организации — аморфность многих ее структур, учрежденных на основе подобных актов, либо вообще существующих *ipso facto*. Североатлантический договор в ст. 9 говорит только о двух органах НАТО — Совете (Североатлантическом совете), который по своему усмотрению формирует организационную структуру НАТО, и Комитете обороны (Комитете военного планирования), создаваемом Советом для получения рекомендаций о реализации ст. 3 и 5 Вашингтонского договора, посвященных праву на коллективную самооборону государств-членов организации.

Североатлантический совет является главным органом организации, включающим представителей от каждого государства-члена. Совет может собираться на уровне постоянных представителей государств-членов при НАТО, министров иностранных дел, министров обороны государств-членов или глав государств или правительств. Председательствует в Совете Генеральный секретарь НАТО, выполняющий функции координатора и организатора заседаний.

Североатлантический совет может рассматривать на своих заседаниях любой вопрос, относящийся к ведению организации. Его деятельности содействует Главный политический комитет, осуществляющий подготовку заседаний Совета и принимаемых им решений. Все решения принимаются на основе консенсуса.

¹ До 1991 г. подобные документы носили название Стратегическая концепция обороны Североатлантического региона.

Следующим по важности органом НАТО является Комитет военного планирования, заседающий в составе постоянных представителей государств-членов и не реже двух раз в год в составе министров обороны государств-членов. Именно в его рамках решается большинство вопросов, касающихся коллективной обороны.

В том же составе и в том же порядке, что и Комитет военного планирования, проводит свою работу Группа ядерного планирования, рассматривающая вопросы, связанные с развертыванием ядерных вооружений, обеспечением безопасности при их базировании, осуществлением контроля за их нераспространением и т. п.

Именно на эти органы возлагаются важнейшие функции, связанные с принятием решений и претворением в жизнь политики Альянса. Решения, принимаемые каждым из этих органов, имеют одинаковый статус и отражают согласованную политику государств-членов независимо от уровня, на котором они принимаются. Этим главным органам НАТО подчиняются специализированные комитеты, в которые также входят представители государств. Основным механизмом, позволяющим Североатлантическому альянсу осуществлять процесс консультаций и принятия решений, опирается на эту структуру комитетов, что обеспечивает представительство каждого государства-члена на всех уровнях и во всех областях деятельности НАТО.

Эти органы, ряд комитетов, ответственных за различные сферы деятельности организации, и Генеральный секретарь формируют политическую структуру организации.

Военная структура НАТО в Договоре не предусмотрена и формируется на основе решений Североатлантического совета. В настоящее время в нее входят Военный комитет, Постоянный военный комитет, Международный военный штаб и Военная академия.

Военный комитет является высшей военной инстанцией НАТО. Он состоит из начальников генеральных штабов государств-членов. Его возглавляет Председатель. Также заседания могут проводиться на уровне военных представителей государств-членов при НАТО. Комитет осуществляет руководство практическими военными мероприятиями организации, выдвигает предложения по совершенствованию коллективной обороны и подотчетен в своей деятельности органам политической структуры НАТО. Военному комитету непосредственно подчиняются два верховных главнокомандующих НАТО — Верховный главнокомандующий объединенными силами НАТО в Европе и Верховный главнокомандующий объединенными силами НАТО в Атлантике. Военному комитету в его деятельности содействует Международный военный штаб.

За планирование и оценку политики по военным вопросам и внесение соответствующих рекомендаций на рассмотрение Военного комитета отвечает Международный военный штаб. На него также возложены

функции контроля за надлежащей практической реализацией политики и решений Военного комитета. В штаб входят направляемые государствами-членами военнотружущие, которые в дальнейшем действуют в общих интересах Альянса и получают статус служащих организации, а не национальных вооруженных сил.

За общее направление деятельности в сфере военного управления силами Альянса в соответствующих зонах ответственности перед военным комитетом отвечают Командующие стратегическими командованиями. У каждого из них имеются представители в НАТО, которые помогают командующим в обеспечении тесного взаимодействия с политическим секретариатом и военным штабом штаб-квартиры НАТО.

В объединенную военную структуру включаются войска, выделяемые НАТО на определенных условиях государствами — членами Альянса, участвующими в этой структуре. В настоящее время такие войска подразделяются на три основные категории, а именно на силы реагирования, главные оборонительные силы и войска усиления.

Силы реагирования — это высокомобильные сухопутные, воздушные и морские силы многоцелевого применения, находящиеся в высокой степени боевой готовности, которые можно использовать по первому требованию для скорейшего военного реагирования на кризис.

Главные оборонительные силы включают сухопутные, воздушные и морские формирования, состоящие из кадровых и мобилизованных военнотружущих, способные сдерживать и отражать военный нажим или агрессию. В их состав входят многонациональные и национальные формирования, находящиеся в различных степенях боевой готовности. К ним относятся четыре многонациональных корпуса главных оборонительных сил, а также фактически находящийся под контролем Европейского союза Еврокорпус. Некоторые из этих сил могут применяться также для поддержки операций по поддержанию мира¹.

Войска усиления состоят из других войск, находящихся в разной степени боевой готовности и имеющих разные сроки готовности к развертыванию. Они могут использоваться для усиления войск любого региона или морского района НАТО в целях сдерживания, урегулирования кризиса или обороны.

Ответственным лицом НАТО, представляющим организацию во внешних связях и формально осуществляющим руководство большинством структур Альянса, является Генеральный секретарь, назначаемый правительствами государств-членов по предложению Совета. Генеральный секретарь осуществляет руководство подготовкой и организацией заседаний натовских структур и в первую очередь Совета, а также

¹ То есть всех операций, не направленных на реализацию положений Вашингтонского договора о коллективной самообороне.

координирует позиции представителей государств-членов в процессе консультаций.

Деятельность НАТО по урегулированию кризисов включает как военные, так и мирные, невоенные методы. Операции Альянса не различаются по этому признаку. Представляется целесообразным классифицировать операции НАТО по правовым основаниям их проведения: те операции, которые проводятся на основании ст. 5 Североатлантического договора для реализации мер по коллективной самообороне, и все иные, называемые в документах Альянса операциями по поддержанию мира (как и в ООН, используются и военные, и невоенные механизмы урегулирования).

При этом использование одних и тех же обычных формирований для выполнения как традиционных функций вооруженных сил, так и операций невоенного типа требовало их объединения в рамках единой системы командования. Практическое решение связанных с этим проблем в рамках Североатлантического альянса должна была обеспечить концепция «многонациональных объединенных оперативно-тактических групп» (МООТГ), одобренная на Брюссельской встрече глав государств и правительств альянса в январе 1994 г.¹ Основная идея состояла в том, чтобы, не меняя приоритетной ориентации НАТО на обеспечение «коллективной обороны», сделать интегрированную военную структуру альянса достаточно гибкой для выполнения и других миссий, в том числе в рамках «кризисного реагирования», для чего и была разработана единая Система кризисного реагирования.

В частности, было принято решение о том, что в будущем договоренности в области безопасности должны предусматривать наличие многонациональных межвидовых военных формирований быстрого развертывания, предназначенных для выполнения особых видов военных задач. Эти задачи включают оказание гуманитарной помощи, миротворчество и принуждение к миру, а также коллективную оборону. В зависимости от обстановки требуемые силы будут иметь разный состав. Штаб МООТГ создается на основе оперативных групп, уже существующих в определенных «головных» штабах системы органов военного управления НАТО. Он будет усиливаться за счет военнослужащих из других штабов НАТО, а также, при необходимости, из стран НАТО и государств-партнеров, выделяющих свои воинские контингенты. В дальнейшем эта инициатива получила развитие и в рамках Европейского союза.

¹ NATO Press Communique M-1(94)3; Declaration of Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council held at NATO HQs. 10–11 Jan. 1994 // NATO Review. 1994. Febr. Vol. 42. № 1. P. 30–33; *Aspin L.* New NATO, New Europe // NATO Review. 1994. Febr. Vol. 42. № 1. P. 12–14.

Как международная организация НАТО финансируется посредством взносов его членов. Однако такие взносы финансируют лишь текущие аспекты деятельности организации и, за редкими исключениями, не распространяются на такие сферы, как военные закупки для нужд Альянса (например, систем вооружений). Наиболее важным исключением является финансирование воздушных сил раннего предупреждения и контроля НАТО (NATO Airborne Early Warning and Control Force), а также другие мероприятия, связанные с общей обороной, которые не могут быть проведены странами-участницами самостоятельно¹.

Страны-участницы делают взносы в бюджет организации в соответствии с согласованной формулой распределения расходов с учетом их платежных возможностей, и по общему правилу эти взносы направлены на финансирование тех структур НАТО, в которых участвует каждое конкретное государство.

Также представляет интерес такой нормативный акт, как «Соглашение между сторонами Североатлантического договора о статусе их вооруженных сил»², урегулировавшее основные административные, уголовно- и гражданско-правовые проблемы, возникающие при размещении воинских контингентов и сопутствующих им гражданских служб в принимающем государстве. В этом соглашении подробно разработан понятийный аппарат, урегулирована административная сторона вопросов въезда военнослужащих и членов их семей, детализированы вопросы, касающиеся таможенного контроля, а также рассмотрены некоторые аспекты дальнейшего пребывания военнослужащих и членов их семей на территории принимающего государства. В частности, после прекращения службы в вооруженных силах направляющего государства рассмотрены вопросы уголовной и гражданской юрисдикции принимающего и направляющего государств в отношении вооруженных сил и гражданских служб, а также порядок разрешения возникающих споров и даже некоторые вопросы налогообложения.

Как международная организация НАТО оказала влияние на западноевропейскую интеграцию в военно-политической сфере, разработку приемов и методов координации военной политики государств Западной Европы, практику функционирования совместных вооруженных сил и т. д. Работа по стандартизации ведется по многим различным направлениям. При этом ключевую роль по обеспечению данного направления играет созданное в 1995 г. для координации направлений

¹ Это воздушная оборона, общие коммуникационные системы Альянса и др.

² Agreement between the Parties to the North Atlantic Treaty Regarding the Status of Their Forces, 19 June 1951. Текст размещен на официальном сайте НАТО по адресу: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17265.htm.

политики и программ в области стандартизации в сфере военной техники, а также технических и оперативных областях Агентство НАТО по стандартизации. Его целью является внедрение принципов стандартизации в процесс планирования в Альянсе. В данном случае речь идет лишь о координирующей функции в области стандартизации, Агентство не обладает достаточными полномочиями, позволяющими оказывать серьезное воздействие на функционирование национальных рынков вооружений.

Проведенная стандартизация вооружений до сих пор составляет основу развития рынка вооружений в Европе. Решения в этой сфере оформляются в виде международных соглашений по стандартизации (STANAG), подлежащих ратификации государствами-членами. Текст соглашений публикуется Агентством НАТО по стандартизации¹.

Благодаря достигнутым успехам НАТО претендует на центральную роль в создании системы коллективной обороны. Этому во многом способствовало бы более четкое юридическое закрепление структуры Альянса, перенос акцента в регулировании деятельности организации из сферы политики в сферу права (хотя бы в отношении стратегии развития НАТО). Однако и с учетом современных реалий Альянс является наиболее значительной международной военно-политической организацией в мире, оказывающей влияние на функционирование и развитие других военно-политических объединений.

§ 3. Правовые механизмы военно-политического сотрудничества в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе

Еще одной важной международной организацией, ставящей своей целью обеспечение длительного мира и обеспечение международной безопасности в Европе, является Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. В рамках ОБСЕ была проведена значительная работа в плане формирования принципов, подходов, институтов и механизмов по поддержанию безопасности в Европе многосторонними кооперативными усилиями государств-членов. Таким образом, «ОБСЕ является неотъемлемой частью сети... институтов, занимающихся вопросами европейской безопасности»².

ОБСЕ была преобразована Решением Будапештского совещания из Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе в соответствии с решениями, содержащимися в Парижской, Венской и Хельсинской

¹ Например, STANAG 4671 (Edition 1) — Unmanned aerial vehicles systems airworthiness requirements (USAR) 3 September 2009. Текст размещен на сайте НАТО по адресу: http://www.nato.int/docu/stanag/4671/4671_ed1_e.pdf.

² *Wohfeld M.* The OSCE and Regional Cooperation in Europe // *Regionalism in the Post-Cold war World*. L. Aldershot, 2000. P. 110.

декларациях. Таким образом, одним из основных актов данной организации является Заключительный акт СБСЕ (Хельсинский акт).

При этом важно отметить, что принятые решения носили во многом компромиссный характер, были призваны поддержать разрядку международной напряженности (что даже нашло отражение в целях ОБСЕ). Таким образом, можно согласиться с выводом К. С. Бенедиктова о том, что изначально «акцентировалась основная особенность этой новой структуры европейской безопасности, принципиально отличавшая Хельсинкский процесс от многочисленных блоковых структур, обеспечивающих так называемую конфронтационную, или «классическую», безопасность, подразумевающую готовность объединиться против конкретного или абстрактного внешнего врага. СБСЕ было нацелено не на отражение угрозы извне, а на предупреждение угрозы изнутри самой системы»¹.

Как было отмечено выше, решение Будапештского совещания 1994 года преобразовало Совещание в международную организацию. Были определены ее цели, среди которых можно отметить использование норм и стандартов для создания области общей безопасности, активное содействие урегулированию споров и конфликтов и осуществлению миротворческих операций, упрочение безопасности путем контроля за вооружениями, разоружением.

Высшим органом Организации является Совещание глав государств и правительств, Руководящий совет ответствен за обсуждение и формулирование политики, а Постоянный совет является постоянно действующим органом политических консультаций и принятия решений. В рамках Парламентской ассамблеи ОБСЕ обсуждаются вопросы, поднятые на заседаниях Совета, разрабатываются механизмы по предупреждению и разрешению конфликтов.

Характеризуя систему институтов ОБСЕ в целом, необходимо отметить некоторую аморфность и несбалансированность организационной структуры. Многие органы зачастую дублируют друг друга, наделяются конкурирующей компетенцией, что затрудняет быстрое и своевременное реагирование на вызовы международному миру и безопасности (низкую эффективность структур, созданных для предотвращения и мирного урегулирования конфликтов, продемонстрировал первый же кризис на Балканах).

Особенностью ОБСЕ является то, что она была создана в силу политического соглашения, а не международно-правового договора. Размытость же правового статуса Хельсинского акта вообще ставит под вопрос и юридическую силу документов, принятых в дальнейшем. Так,

¹ Бенедиктов К. С. Россия и ОБСЕ: реальные и мнимые возможности сотрудничества // Россия и основные институты безопасности в Европе: вступая в XXI век / под ред. Д. Тренина. М.: S&P, 2000.

В. Вайденфельд и В. Вессельс делают вывод о том, что «подписанные начиная с хельсинкского Заключительного акта в 1975 г. документы ОБСЕ не являются действенными международно-правовыми договорами, ...они имеют характер... канонов, которые сопровождаются... политическими обязательствами»¹.

Преобразование Совещания в Организацию не изменило ситуации. Как подчеркивается Будапештским документом, «изменение названия СБСЕ на ОБСЕ ничего не меняет ни в природе обязательств СБСЕ, ни в статусе СБСЕ и его учреждений»². Это обосновывалось необходимостью сохранения гибкости организации, однако неюридический характер принимаемых вследствие этого решений значительно снижает эффективность принимаемых организацией решений. В то же время очевидна и трудность ратификации учредительного договора. ОБСЕ изначально направлена на компромиссные решения. Она объединяет не союзников (или, по крайней мере, государства, с относительно схожими позициями), а государства, которые и создали организацию для улаживания конфликтов между собой. В такой ситуации создание более жестких, нежели политические, рамок весьма затруднительно для реализации.

Одним из наиболее «слабых мест» в деятельности ОБСЕ, по нашему мнению, является процедура принятия решений. Организация объединяет государства с весьма различными интересами во внешней политике и принимает решения на основе консенсуса. Если подобная методика оправдывает себя при разработке различных документов, то при необходимости оперативного решения вопросов, связанных с угрозой миру и безопасности в регионе, сбой неизбежен, что и доказали конфликты в Европе последних лет.

В связи с этим представляется верным утверждение И. И. Лукашука, что ОБСЕ является организацией, находящейся в процессе становления³. С одной стороны, на встрече глав государств и правительств СБСЕ в Хельсинки 9–10 июля 1992 г. («Хельсинки-2») СБСЕ обозначило себя как «региональную организацию» в духе главы VIII Устава ООН, ответственную за поддержание военно-политической стабильности и развитие сотрудничества в евро-атлантическом пространстве от Ванкувера до Владивостока (этот факт трактуется неко-

¹ Вайденфельд В., Вессельс В. Европа от А до Я. Справочник европейской интеграции / пер. с нем. И. Греля. Рига, 2002. С. 239.

² СБСЕ. Будапештский документ 1994 года «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху». Текст опубликован на официальном сайте ОБСЕ по адресу: http://www.osce.org/documents/mcs/1994/12/4048_ru.pdf.

³ Международное право. Особенная часть: учеб. для вузов / И. И. Лукашук; Рос. акад. наук, Ин-т государства и права, Академ. правовой ун-т. 3-е изд. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 57.

торами исследователями в том ключе, что ОБСЕ является «агентом» ООН в Европе¹), а сами решения «Хельсинки-2» были направлены на превращение СБСЕ из представительного форума для дискуссий по проблемам европейской безопасности в мощную организацию с целым рядом оперативных функций. С другой стороны, по большому счету, дальнейших шагов не последовало, и на Будапештской встрече на высшем уровне были сохранены особенности первоначального положения СБСЕ.

Но ОБСЕ предпринимает меры по усилению своей роли (в правовом плане это было продемонстрировано введением принципа «консенсус минус один»; ярким примером проявления политической воли является подписание Хартии европейской безопасности² и Стратегии ОБСЕ, обращенной к угрозам безопасности и стабильности XXI века, 2003 года³), но для этого необходимо сделать ряд важных — как политических, так и юридических — шагов.

Несмотря на имеющиеся трудности, «ОБСЕ — это широко представительная, всеобъемлющая организация для проведения консультаций, принятия решений и сотрудничества в ее регионе»⁴.

Будучи ограниченной политическим характером своих решений, ОБСЕ не обладает возможностью координировать действия военных блоков. Это закреплено и п. 8 Хартии европейской безопасности, раскрывающей принцип равной и одинаковой безопасности, в соответствии с которым подтверждается присущее каждому государству право свободно выбирать или менять способы обеспечения своей безопасности, в том числе через участие или неучастие в союзных договорах, а также право на нейтралитет.

Тем не менее среди направлений деятельности организации есть и такие, как мирное урегулирование споров, раннее предупреждение, предотвращение конфликтов, регулирование кризисов, постконфликтное восстановление и военно-политическое измерение.

В рамках военно-политического измерения была проведена большая работа по разработке и принятию ряда важных международных соглашений в области контроля за вооружениями. В результате были

¹ См.: *Peters I. The relations of the OSCE to the Other International Organizations // OSCE Yearbook 1995/1996. Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg. Baden-Baden, 1997. P. 387.*

² Данный документ направлен на развитие и укрепление возможностей ОБСЕ в вопросах поддержания мира, предотвращения конфликтов и формирования общего и неделимого пространства безопасности.

³ Целью принятия данного документа является усиление взаимодействия и координации совместных действий государств-членов ОБСЕ.

⁴ Хартия европейской безопасности. Содержится в Стамбульском документе 1999 года. Текст размещен на официальном сайте ОБСЕ по адресу: http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050_ru.pdf.

подписаны такие важные договоры, как, например, Договор об обычных вооруженных силах в Европе, Договор по «открытому небу»¹.

Помимо нормотворческой деятельности, документы ОБСЕ предусматривают возможность принятия практических мер для воздействия на конфликтные ситуации. Во-первых, это инструменты по привлечению внимания к ситуациям, способным перерасти в кризис, включая вооруженные конфликты. В частности, любое государство-участник вправе вынести любой вопрос на рассмотрение Постоянного совета, еженедельно собирающегося в Вене на уровне послов. Также существует механизм организации экстренных заседаний, в том числе на уровне министров иностранных дел, в отношении чрезвычайных ситуаций.

Во-вторых, существуют и инструменты урегулирования споров. В 1991 г. была разработана процедура, в соответствии с которой государства — стороны спора — могут обратиться с просьбой об учреждении специального механизма ОБСЕ, который может рекомендовать сторонам возобновить переговоры или принять другую процедуру урегулирования — установление фактов, примирение, посредничество, добрые услуги, арбитраж, судебное разбирательство и т. п. Стороны также могут просить представить им общие или конкретные замечания или советы по существу спора, с тем чтобы помочь добиться урегулирования в соответствии с международным правом и их обязательствами в рамках ОБСЕ.

На случай возникновения вооруженного конфликта все государства ОБСЕ взяли на себя обязательство «стремиться содействовать реальному прекращению военных действий и стараться создать условия, благоприятные для политического урегулирования конфликта». Они также обязаны «сотрудничать в оказании поддержки акциям гуманитарной помощи»². В рамках такого сотрудничества могут проводиться консультации в отношении необычной военной деятельности, осуществляться меры стабилизации в отношении локальных кризисных ситуаций, меры по укреплению роли ОБСЕ как форума для политического диалога.

В ОБСЕ регулируются и вопросы, связанные с правами и обязанностями военнослужащих, применительно к различным сферам общественной жизни. Однако, в отличие от НАТО, в ОБСЕ не существует соглашения, определяющего статус вооруженных сил, и соответствующие рамочные положения закреплены в Кодексе поведения, касающемся военно-политических аспектов безопасности³.

¹ Данный Договор до сих пор не вступил в силу, так как его не ратифицировали парламенты ряда стран СНГ, включая Россию.

² Пункт 19 Кодекса поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности. Док. FSC/1/95.

³ Принят на 91-м пленарном заседании Специального комитета Форума СБСЕ по сотрудничеству в области безопасности в Будапеште 3 декабря 1994 г. Док. FSC/1/95 // FSC Journal. № 94.

Кроме того, в решениях Хельсинки-2 в качестве инструментов урегулирования конфликтов были названы операции по поддержанию мира, призванные дополнять политические средства урегулирования¹. Однако ОБСЕ не вправе принимать решения о применении мер принудительного характера и санкционировать действия других региональных организаций по «принуждению к миру». Ее возможности обусловлены готовностью государств-участников добросовестно выполнять обязательства, которые были добровольно взяты ими на себя по всем трем «измерениям» ОБСЕ.

Операции ОБСЕ по поддержанию мира могут проводиться в случаях возникновения конфликтов как внутри государств, так и между ними для содействия поддержанию мира и стабильности в регионе, поддержки усилий, направленных на урегулирование конфликта политическими средствами. Эти операции могут осуществляться гражданским и/или военным персоналом, предоставленным государствами-участниками по запросу председателя ОБСЕ. Их спектр достаточно широк — от посылки наблюдателей до направления крупных воинских контингентов. При этом в решении Хельсинки-2 прямо предусмотрено, что операции по поддержанию мира принудительных действий включать не могут. Такие формулировки сближают операции ОБСЕ с операциями по поддержанию мира, проводимыми в рамках ООН на основании гл. VI Устава.

Проведение подобных операций требует согласия всех непосредственно заинтересованных сторон, а о ходе операций полностью информируется Совет Безопасности ООН.

Решение об организации операции по поддержанию мира включает в себя утверждение четко определенного мандата. Позднее, с принятием Хартии европейской безопасности, ОБСЕ получила право принимать решение о предоставлении мандата, покрывающего деятельность других инструментов по поддержанию мира, и прибегать к поддержке государств-участников, а также других организаций для привлечения ресурсов и экспертной помощи. Она вправе предоставлять координационные рамки для таких усилий в соответствии с Платформой безопасности, основанной на сотрудничестве².

Необходимо отметить, что созданный механизм в целом является достаточно громоздким, неоперативным. Как справедливо отметила Е. А. Шибаева, «жизнеспособность каждой международной организации определяется... тем, насколько слаженно работают отдельные

¹ СБСЕ. Хельсинкский документ 1992 года «Вызов времени перемен» (п. 19). Тест размещен на официальном сайте ОБСЕ по адресу: http://www.osce.org/documents/mcs/1992/07/4046_ru.pdf.

² Пункт 46 Хартии европейской безопасности, принятой Стамбульским саммитом ОБСЕ.

звенья ее внутриорганизационного механизма»¹. Механизм, существующий в рамках ОБСЕ, не обладает достаточным потенциалом для оперативного принятия решений, несмотря на стремление государств-членов повысить гибкость организации, «которая позволяет ей быстро адаптироваться к происходящим изменениям в международной обстановке»².

Более того, существующий механизм поставлен в жесткую зависимость от политической воли всех участников и достижения компромисса. Поэтому не стоит переоценивать возможности ОБСЕ в этой сфере, поскольку, связанные принципом консенсуса, государства-участники могут не принять необходимого для проведения миротворческой операции решения в ситуации, когда будут затронуты стратегические интересы страны или группы стран, вовлеченных в конфликт. Как заявил председатель ОБСЕ В. Шюссель в послании Постоянному совету 13 января 2000 г., «несмотря на все стандарты и нормы поведения, совместно одобренные государствами-участниками, не ОБСЕ принимает решения о войне и мире». Военная составляющая лишь дополняет политическую, слабо воздействуя на нее.

Таким образом, мы можем прийти к выводу о том, что ОБСЕ имеет лишь моральное и политическое значение. Без придания юридической силы решениям ОБСЕ и формирования более действенного механизма принятия решений организация не сможет справиться с современными вызовами миру и безопасности. Это уже сейчас порождает возможность выдвижения предложений по передаче права на проведение операций по поддержанию мира в рамках ОБСЕ НАТО³. Но превращение ОБСЕ в «зонтичную» организацию, возвышающуюся над другими организациями по обеспечению безопасности в регионе и делегирующую полномочия по урегулированию конфликтов другим организациям, не нашло поддержки в рамках самой ОБСЕ: «Мы не намерены создавать иерархию организаций или устанавливать между ними постоянное разделение труда»⁴.

В заключение необходимо отметить, что, несмотря на имеющиеся недостатки, роль ОБСЕ чрезвычайно важна, и именно ОБСЕ является единственной европейской организацией со всеобъемлющим составом участников, а также именно в рамках данной организации разработаны многие важные документы, направленные на укрепление безопасности в Европе.

¹ Шibaева Е. А. Право международных организаций: Вопросы теории. М.: Международные отношения, 1986. С. 51.

² Кирн Р. Глава VIII Устава ООН: необходимость более широкой интерпретации // Международное публичное и частное право. 2003. № 1 (10). С. 12.

³ The NATO Handbook. NATO Office of Information and Press. Brussels, 2006. P. 339.

⁴ Пункты 8 и 12 Хартии европейской безопасности.

На наш взгляд, в отношении сотрудничества государств — членов ОБСЕ в сфере обеспечения безопасности следует избегать крайних точек зрения, как призывающих передать функции организации другим, более эффективным международным организациям, так и необоснованно преувеличивающих роль ОБСЕ. Организация нуждается в реформах, но сохраняет значимость, а существующие в ее рамках механизмы должны применяться на практике.

Этот вывод подтверждает и сама международная жизнь. В июне 2009 г. на неформальной встрече министров иностранных дел ОБСЕ на Корфу было положено начало «процессу Корфу», целью которого является обеспечение рамок для дальнейшего развития диалога по проблемам европейской безопасности. Эксперты полагают¹, что начатый процесс приведет к разработке эффективных средств предупреждения кризисных ситуаций и урегулирования кризисов в рамках ОБСЕ, что позволит организации играть важную роль в современном мире.

§ 4. Военно-политическая интеграция между государствами — членами Европейского союза

Регулирование военно-политической деятельности государств — членов Европейского союза осуществляется в настоящее время в рамках Общей политики безопасности и обороны (ОПБО), являющейся составной частью Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ)².

Впервые юридическое закрепление в учредительных документах ЕС ОПБО получила в Договоре о Европейском союзе 1992 года, а полноценное развитие — только с 1999 года. До этого интеграция государств — членов ЕС носила преимущественно социально-экономический характер. Для решения экономических и социальных проблем, стоящих перед Западной Европой, было недостаточно классических международно-правовых средств, будь то межправительственные консультации или сотрудничество в рамках международных организаций. Европейский союз во многом пошел значительно дальше, чем такие организации, как Совет Европы, Организация европейского экономического сотрудничества и др. Именно ЕС благодаря своим отличиям от классических международных организаций достиг наибольших успехов в деле объединения народов Европы в единую экономическую и социально-политическую сущность. Однако в деле предотвращения

¹ См., например: Towards a new security architecture for Europe? — reply to the annual report of the Council submitted on behalf of the Political Committee by Arcadio Diaz Tejera and Gerd Hufer // Assembly of Western European Union — European Security and Defence Assembly. Doc. A/2053 01.12.2009.

² Раздел V Договора о Европейском союзе.

военной угрозы ему не потребовалось искать кардинально новых методов взаимодействия государств. В силу этого вплоть до 1990-х гг. в области военного строительства вместо европейской интеграции действовал механизм «трансатлантического» сотрудничества в рамках НАТО при ведущей роли США, а возникающие проблемы непосредственно «европейского» характера успешно решались в рамках вышерассмотренных организаций, а также посредством участия отдельных государств в деятельности международных военных и военно-штабных формирований¹.

Создание большинства из таких формирований было обусловлено наличием у многих государств — членов Европейского союза политической воли к развитию военно-политической сферы интеграции при отсутствии должных правовых механизмов для развития таковой².

Примечательно, что все эти формирования не обладают четким международно-правовым базисом. Они были созданы не на основе международных договоров, а всего лишь в силу различных политических деклараций.

Старейшим из таких формирований является созданный по инициативе начальников штабов государств-основателей еще в 1953 г. координационный комитет FINABEL. Основная деятельность комитета осуществляется в рамках состоящих из компетентных офицеров национальных военных штабов 7 рабочих групп, проводящих исследования в различных сферах, представляющих интерес для сухопутных вооруженных сил, определяемых начальниками военных штабов стран-участниц.

По результатам работы групп могут быть предоставлены доклады, содержащие результаты концептуальных исследований, порученных рабочей группе, соглашения, регулирующие боевые характеристики оснащения вооруженных сил, и конвенции, направленные на стандартизацию процедур, методов испытаний и используемых терминов с целью усиления и упрощения взаимодействия между странами-участницами.

Данное направление сотрудничества было реализовано и на двусторонней основе. В 1963 г. был подписан Договор между Французской Республикой и Федеративной Республикой Германия о франко-гер-

¹ Попытка создать собственное оборонительное сообщество не нашла поддержки среди всех государств-членов Европейских сообществ.

² Важным фактором, например, являлось отсутствие вплоть до вступления в силу Лиссабонского договора возможности использовать механизм продвинутого сотрудничества (т. е. возможность государств-членов, желающих развивать ускоренными темпами взаимную интеграцию в какой-либо сфере, задействовать с этой целью политические институты ЕС) применительно к «вопросам, имеющим военные последствия или последствия в сфере обороны» (ст. 27 в нищской редакции Договора о Европейском союзе).

манском сотрудничестве (Елисейский договор). В сфере обороны Договор предусмотрел ежеквартальные консультации министров обороны и определил приоритетные направления сотрудничества: а) гармонизация военных доктрин с позиции достижения совместных концепций, для чего были учреждены Франко-германские институты оперативных исследований; б) обмен персоналом между вооруженными силами, включая временное командование целыми подразделениями; в) развитие совместных программ вооружений.

Сотрудничество этих двух стран не ограничилось непосредственно «штабным» уровнем, и в 1989 г. было создано общее воинское подразделение, сформированное на паритетной основе, — Совместная франко-германская бригада.

Таким образом, к концу 1980 — началу 1990-х гг. была проделана значительная работа по гармонизации военных концепций, доктрин и процедур, используемых западноевропейскими вооруженными силами. Это позволило начать процесс создания совместных войсковых формирований.

В 1992 г. на основании опыта совместной франко-германской бригады был создан Еврокорпус (сама франко-германская бригада была подчинена командным структурам вновь созданного объединения). Еврокорпус объединяет сухопутные, военно-воздушные и военно-морские силы стран-участниц. Через год после создания было принято решение о передаче Еврокорпуса под политический контроль ЗЕС, фактически игравшего на тот момент роль военного компонента Европейского союза¹. Несколькокими днями позже было подписано соглашение о привлечении Еврокорпуса к мероприятиям, проводимым в рамках НАТО².

Также необходимо отметить, что, несмотря на наличие подразделений, ответственных за координирование действий различных родов войск и служб тыла, свой военный штаб создан не был. Для управления воинским контингентом используется концепция рамочной нации, предусматривающая использование военного штаба одной из стран-участниц путем включения в него представителей военнослужащих других стран.

Идея создания общего органа управления — совместного военного штаба была реализована при создании сухопутных Европейских сил

¹ В настоящее время, т. е. после перехода большинства военных проектов ЗЕС к Евросоюзу, Еврокорпус позиционирует себя как «силы для Европейского союза и Атлантического альянса».

² Соглашение с Верховным главнокомандующим объединенными вооруженными силами НАТО в Европе (the SACEUR Agreement) было подписано 21 января 1992 г. Текст засекречен. Указания на факт заключения данного соглашения содержатся как в материалах сайта НАТО, так и Еврокорпуса, но сам текст или его реквизиты не приводятся.

(EUROFOR) и Европейских морских сил (EUROMARFOR), созданных в 1995 г. Это самостоятельные формирования, располагающие каждое своим штабом, но находящиеся под общим политическим руководством Межминистерского комитета стран-участниц. Однако они не являются постоянно действующими, собираясь лишь для проведения отдельных операций в качестве сил быстрого реагирования, для чего в странах-участниках заранее определяются военные контингенты, доступные этим формированиям. Исключение составляют лишь постоянно действующие штабы EUROFOR и EUROMARFOR, осуществляющие функции оперативного планирования.

Военное сотрудничество на многосторонней основе также получило развитие в Восточной Европе. Так, в 1994 г. был подписан меморандум об учреждении «Балтийского батальона по поддержанию мира» (BALTBAT), позже были созданы эскадрон военно-морских сил Балтии (BALTRON), сеть воздушного наблюдения Балтии (BALTNET), информационная система командования и контроля Балтики (BALTCCIS), оборонный колледж Балтии (BALTDFCOL).

В роли координационной структуры выступает Европейская авиационная группа (GAE), основанная в 1995 г. В рамках GAE проводятся ежегодные учения, реализуются совместные проекты, например «Европейская ячейка по координации военно-воздушного транспорта», «Euroflight» (соглашение, определяющее условия совместной подготовки BBC).

В настоящее время функционирование подобных формирований носит вспомогательный характер относительно деятельности созданных в рамках Европейского союза совместных тактических групп, а также способствует преодолению трудностей на пути непосредственно европейского сотрудничества в сфере вооружений.

Возрождение «чисто европейских» интеграционных процессов в сфере обороны, в большой степени независимой от США, произошло в конце 80-х гг. XX в. — в период окончания «холодной войны». Соответствующие инициативы получили свое закрепление в Маастрихтском договоре, учредившем Европейский союз, что ознаменовало правовое закрепление распространения европейских интеграционных процессов на практически все стороны общественной жизни.

В ст. 42 Договора о Европейском союзе под ОПБО понимается составная часть ОВПБ, которая обеспечивает Союзу способность к оперативным действиям, опирающуюся на гражданские и военные средства государств-членов¹. Союз может прибегать к данным средствам при

¹ Отсылка в ст. 42 ДЕС к национальным гражданским и военным средствам государств-членов, помимо прочего, делает невозможным создание единой европейской армии, о которой стало модно говорить в средствах массовой информации, т. к. Союзу не предоставлена компетенция формировать собственные вооруженные силы, а лишь предоставлена возможность использовать силы государств-членов.

осуществлении миссий за его пределами с целью обеспечить поддержание мира, предотвращение конфликтов и укрепление международной безопасности в соответствии с принципами Устава ООН.

Для реализации этих целей ст. 43 предусматривается осуществление таких мер, как совместные операции по разоружению, гуманитарные миссии и миссии по эвакуации, миссии, связанные с предоставлением советов и содействия в военной сфере, миссии по предотвращению конфликтов и поддержанию мира, миссии боевых подразделений по урегулированию кризисов, в том числе миссии по восстановлению мира и стабилизационные операции по окончании конфликтов.

В настоящее время ст. 42 Договора о Европейском союзе предусмотрена классификация операций в зависимости от объекта, на который направлено воздействие: а) создание общей обороны и б) урегулирование кризисов. Как мы видим, ЕС при определении видов проводимых им военных операций пошел по тому же пути, что НАТО. Операции делятся не по роду своей деятельности, как предусмотрено Уставом ООН, на мирные и собственно военные, а по направлению защиты: те, которые направлены на обеспечение безопасности непосредственно государств-членов, и все иные.

Создание общей обороны предусмотрено в § 2 ст. 42. Процедура ее создания сложна, и реализация ее маловероятна ввиду отсутствия явной угрозы безопасности ЕС. Поэтому основным направлением развития ОПБО являются задачи, связанные с активным вмешательством в разрешение кризисных ситуаций за пределами Европейского союза (что предусмотрено в § 1 ст. 42).

Для проведения операций по урегулированию кризисов создаются силы быстрого реагирования Европейского союза, в настоящее время действующие в форме тактических групп¹. Как и силы, доступные другим военно-политическим организациям, они не утрачивают национальной принадлежности. Основы функционирования этих сил закреплены в Глобальной цели 2010, утвержденной Европейским советом.

Для управления силами быстрого реагирования возможно использование одного из трех механизмов: обращение к военным ресурсам НАТО, использование военного штаба одного из государств-членов с участием военных представителей штабов других государств-членов и использование собственных органов военного управления ЕС.

¹ Они похожи на рассмотренные выше оперативно-тактические группы НАТО и представляют собой минимальные группы военных сил, которые обладают способностью проводить автономные операции или участвовать в начальных этапах крупномасштабных операций. Они формируются как общевойсковые силы на основании объединения батальонов различных родов войск и подкрепляются элементами тактической поддержки и материально-технического обеспечения для ведения боевых действий. Также в роли тактических групп выступают рассмотренные выше формирования EUFOR и EUROMARFOR.

На вершине организационно-правового механизма военного управления находится Европейский совет, который и уполномочен решать вопрос о создании общей обороны, обсуждать иные политические мероприятия в этой сфере.

Принятие юридически обязательных решений возложено на Совет, законодательный орган ЕС. Наиболее важная функция Совета в этой сфере — принятие нормативного акта в форме решения о практическом использовании сил быстрого реагирования.

В качестве основных должностных лиц Европейского союза, ответственных за разработку и реализацию мероприятий, проводимых в рамках общей политики безопасности и обороны, выступают председатель Совета и Высокий представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности, действующие на основании мандатов, издаваемых Европейским советом или Советом. Содействие Высокому представителю оказывает возглавляемая им Служба внешних действий.

Следующим звеном в этой системе является Комитет по вопросам политики и безопасности¹. На него возлагается ответственность за повседневную политическую координацию европейской политики безопасности и обороны.

Рассмотренные выше органы отвечают за политические аспекты деятельности, и поэтому в них входят скорее политики и дипломаты, чем военные, что позволяет провести аналогию с политической структурой НАТО. Аналогом военной структуры НАТО является военная составляющая ОПБО.

Первым органом в военной составляющей ЕС является Военный комитет Европейского союза. Главной задачей Военного комитета является консультирование Комитета по вопросам политики и безопасности относительно военных вопросов, касающихся интересов Европейского союза, а также осуществление руководства проведением военных мероприятий, организуемых в рамках Европейского союза.

Следующим органом управления в этой сфере является Военный штаб². Он действует в соответствии с указаниями, которые ему дает Военный комитет, оказывает ему содействие в оценке ситуаций и стратегическом планировании, отвечает за соответствие военной полити-

¹ Правовой статус данного органа регулируется Council Decision 2001/78/CFSP of 22 January 2001 setting up the Political and Security Committee (OJ L 027. 30.01.2001. P. 1).

² Правовой статус Военного штаба закреплен в Council Decision 2001/80/CFSP of 22 January 2001 on the establishment of the Military Staff of the European Union (OJ L 027. 30.01.2001. P. 7) в ред. Council decision of 7 April 2008 amending Decision 2001/80/CFSP on the establishment of the Military Staff of the European Union (OJ L 102. 12.04.2008. P. 25). В частности, в новой редакции, хотя и в достаточно размытых формулировках, была закреплена возможность проведения операций без согласования с НАТО.

ки, проводимой Союзом, процессу оборонного планирования НАТО, взаимодействует с национальными главными штабами, в том числе во время проведения миротворческих операций, и т. д. Наиболее важными функциями являются «быстрое предупреждение» (в отношении кризисных ситуаций на международном уровне), «оценка ситуаций» и «стратегическое планирование» в отношении миссий, осуществляемых Европейским союзом в рамках ОПБО (сюда входит и указанное выше взаимодействие с национальными штабами).

Личный статус и гарантии для военнослужащих и иных должностных лиц, откомандированных в распоряжение Европейского союза, регулируются специальным соглашением, заключенным между всеми государствами — членами Евросоюза в 2003 г. (EUSOFA)¹. Как и Соглашение о статусе сил НАТО, Соглашение, принятое в рамках ЕС, регулирует основные правовые и практические вопросы, связанные с пребыванием европейского военного и гражданского персонала и вооруженных формирований в целом на территории другого государства-члена, вопросы, возникающие в связи с размещением там военных штабов и других органов управления (например, вопросы уголовной и гражданской юрисдикции, вопросы въезда и выезда с территории принимающего государства, а также касающиеся свободы передвижения, привилегии и иммунитеты, предоставляемые органам военного управления и др.). Соглашение подчеркивает лидирующую роль SOFA НАТО и во многом повторяет его положения. При необходимости размещения контингента за пределами территории Европейского союза аналогичные соглашения могут заключаться с третьими странами, на территории которых проходят операции Европейского союза² в соответствии со ст. 37 Договора о Европейском союзе.

Наряду с урегулированием кризисов военными средствами существуют механизмы гражданского регулирования, такие как содействие в обеспечении правопорядка («полицейские миссии»)³, помощь в установлении и укреплении судебной и пенитенциарной системы (миссии

¹ Agreement between the Member States of the European Union concerning the status of military and civilian staff seconded to the institutions of the European Union, of the headquarters and forces which may be made available to the European Union in the context of the preparation and execution of the tasks referred to in Article 17(2) of the Treaty on European Union, including exercises, and of the military and civilian staff of the Member States put at the disposal of the European Union to act in this context (EU SOFA) (OJ C 321. 31.12.2003. P. 6).

² Например, соглашение с Грузией: Agreement between the European Union and Georgia on the status and activities of the European Union Rule of Law Mission in Georgia, EUJUST THEMIS (OJ L 389, 30.12.2004. P. 42).

³ См., например: Council Joint Action 2004/847/CFSP of 9 December 2004 on the European Union Police Mission in Kinshasa (DRC) regarding the Integrated Police Unit (EUPOL Kinshasa) (OJ L 367. 14.12.2004. P. 30).

«правовое государство»)¹, управленческих структур (миссии «гражданская администрация»)², в защите гражданского населения (миссии «гражданская оборона»). Перечень этих миссий был установлен на сессии Европейского совета 19–20 июня 2000 г. в Санта-Мария да Фейра³. Впоследствии этот перечень был расширен. Он был дополнен, в частности, такими видами миссий, как наблюдательные миссии и поддержка специальных представителей Союза в соответствующем регионе⁴.

В настоящее время проведение гражданских операций регламентируется ст. 28 Договора о Европейском союзе и утвержденной Советом глобальной гражданской цели 2010⁵. Она направлена на расширение возможностей ЕС в сфере урегулирования кризисов. При этом, помимо положений о развитии необходимых потенциалов, более тесном сотрудничестве с правоохранительными органами государств, в которых проводится операция, усилении координации и взаимодействия между государствами-членами и сотрудничестве с международными организациями, она предусматривает и положение о том, что для реализации задач по урегулированию кризисов Европейский союз должен использовать все средства, как доступные ему в рамках ОПБО, так и имеющиеся в арсенале других направлений политики ЕС⁶.

Существует практика заключения соглашений с третьими странами об участии в операциях⁷. Они заключаются на основании процедуры, предусмотренной в ст. 37 (бывшая ст. 24) Договора о Европейском союзе.

¹ См., например: Council Joint Action 2004/523/CFSP of 28 June 2004 on the European Union Rule of Law Mission in Georgia, EUJUST THEMIS (OJ L 228. 29.06.2004. P. 21).

² См., например: Council Joint Action 2005/355/CFSP of 2 May 2005 on the European Union mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of the Congo (DRC) (OJ L 112. 03.05.2005. P. 20).

³ Заключение Европейского совета № 200/1/00 от 19 июня 2000 г.

⁴ ESDP developments and the Headline Goal 2010 – reply to the annual report of the Council submitted on behalf of the Defence Committee by Konstantinos Vrettos // Assembly of Western European Union – European Security and Defence Assembly. Doc. A/1898 от 15 мая 2005 г.

⁵ Civilian Headline Goal 2010 14823/07 от 9 ноября 2007 г.

⁶ Например, специальную систему, учрежденную решением Совета 2001/792/ЕС от 23 октября 2001 г., учреждающим механизм Сообщества по усилению и укреплению взаимодействия в деле содействия интервенции по гражданской защите, созданный для оказания поддержки европейской гражданской защиты в случае как естественных, так и техногенных бедствий и угроз, требующих немедленного реагирования, на территории ЕС и за его пределами, механизм быстрого реагирования, позволяющий ЕС оперативно выделять денежные средства на поддержание политической стабильности, и др.

⁷ См., например: Council Decision 2008/666/CFSP of 24 July 2008 concerning the conclusion of an Agreement between the European Union and the Swiss Confederation on the participation of the Swiss Confederation in the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO (OJ L 217. 13.08.2008. P. 23).

23 февраля 2004 г. Советом было одобрено общее рамочное соглашение об участии¹, которое уполномочило Председателя Совета начать переговоры с третьими странами и в дальнейшем послужило основой для заключения юридически обязательных соглашений с ними относительно их участия в будущем в операциях ЕС по урегулированию кризисов, создавших рамки для постоянного сотрудничества ЕС и этих стран в этой сфере. Подобные соглашения были заключены с 7 странами: Норвегией, Исландией, Канадой, Украиной, Турцией, Болгарией и Румынией² (последние две страны вошли в состав ЕС, и на них распространяются все положения относительно ОПБО).

С теми странами, которые не входят в рамочные соглашения об участии, для привлечения их к проведению операции Совет вправе заключать соглашения, определяющие условия, регулирующие их участие в будущих миссиях, проводимых в рамках ОПБО. Основой для таких соглашений могут служить два модельных соглашения об участии третьих стран в проводимых Европейским союзом гражданских и военных операциях по урегулированию кризисов³.

Эффективное развитие общей политики безопасности и обороны невозможно без создания основ формирования единого «европейского» рынка вооружений и оснащения вооруженных сил современной техникой.

Долгое время мероприятия в этой сфере проводились вне рамок права ЕС. С конца 1990-х гг. был взят курс на формирование единого рынка вооружений. Но государства-члены вправе «закрывать» в силу ст. 346

¹ Draft Agreement between the EU and some third states establishing a framework for the participation of some third states in the EU crisis management operations (framework participation agreement) — Report, 06.12.2004. Council doc 6040/04.

² Agreement between the European Union and the Kingdom of Norway establishing a framework for the participation of the Kingdom of Norway in the European Union crisis-management operations (OJL 67. 14.03.2005. P. 3); Agreement between the European Union and the Republic of Iceland establishing a framework for the participation of the Republic of Iceland in the European Union crisis-management (OJL 67. 14.03.2005. P. 2); Agreement between the European Union and Canada establishing a framework for the participation of Canada in the European Union crisis management operations (OJL 315. 01.12.2005. P. 21); Agreement between the European Union and Ukraine establishing a framework for the participation of Ukraine in the European Union crisis management operations (OJL 182. 13.07.2005. P. 29); Agreement between the European Union and the Republic of Bulgaria establishing a framework for the participation of the Republic of Bulgaria in the EU crisis management operations (OJL 46. 17.02.2005. P. 50); Agreement between the European Union and Romania establishing a framework for the participation of Romania in the European Union crisis-management (OJL 67. 14.03.2005. P. 14).

³ Draft model agreement between the EU and a third state on the participation of a third state in the EU military crisis management operation, 03.09.2004. Council doc 12047/04; Draft model agreement between the EU and a third state on the participation of a third state in the EU civilian crisis management operation, 2004. Council doc 12050/04. Содержание обоих документов засекречено.

Договора о функционировании Европейского союза национальные военные производства от иностранной конкуренции.

Первыми актами, регулирующими данную сферу, стали юридически необязательные Кодекс поведения в отношении экспорта вооружений, установивший минимальные требования к торговле вооружениями, и Кодекс поведения в отношении оборонных закупок в государствах — членах Европейского союза, участвующих в Европейском оборонном агентстве.

Для координации взаимодействия государств-членов в сфере вооружений было создано Европейское оборонное агентство (ЕОА), статус которого со вступлением в силу Лиссабонского договора закреплён в Договоре о Европейском союзе¹.

Несмотря на предпринятые меры, до сих пор сохраняется закрытость национальных рынков вооружений, отсутствует четкая нормативная база, регулирующая данную сферу (вопросы обороны не регулируются правом внутреннего рынка ЕС).

Одним из способов решения проблемы стал перенос политических обязательств государств в сферу права ЕС: в 2008 г. Совет принял Общую позицию 2008/944/ОВПБ, регулирующую общие правила экспорта военных технологий и оборудования, заменившую Кодекс поведения в отношении экспорта вооружений при сохранении основных его положений.

Другим шагом стало частичное применение механизмов регулирования внутреннего рынка к европейскому рынку вооружений. Так, в 2009 г. были приняты Директива 2009/81/ЕС о координации процедур размещения контрактов на выполнение отдельных работ и оказание услуг, заключения договоров поставки органами власти или обществами, ответственными за размещение заказов в сфере безопасности и обороны², направленная на гармонизацию национального законодательства в этой сфере, и Директива 2009/43/ЕС об упрощении условий перемещения продукции, имеющей оборонное значение, по территории Сообщества³, упрощающая режим перемещения товаров при сохранении административных барьеров.

¹ Статья 45 ДЕС. В силу § 2 ст. 45 ДЕС правовой основой создания и деятельности данного учреждения служит решение Совета 2011/411/ОВПБ от 12 июля 2012 г., определяющее статус, местонахождение и порядок функционирования Европейского оборонного агентства и отменяющее Общую акцию 2004/551/ОВПБ (Council Decision 2011/411/CFSP of 12 July 2011 defining the statute, seat and operational rules of the European Defence Agency and repealing Joint Action 2004/551/CFSP).

² Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC (OJ L 216. 20.08.2009. P. 76).

³ Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community (OJ L 146. 10.06.2009. P. 1).

§ 5. Военно-политическая интеграция на постсоветском пространстве

5.1. Военно-политическая интеграция в рамках Содружества Независимых Государств

После распада в 1991 г. Советского Союза на формирующемся в течение 1990-х гг. постсоветском пространстве стали возникать различные международные организации, объединяющие бывшие союзные республики в целях организации их сотрудничества в различных направлениях общественной жизни. В данной главе будут рассмотрены интеграционные процессы в сфере обеспечения коллективной безопасности на постсоветском пространстве.

Первая попытка международно-правового оформления этих процессов была предпринята в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ). В преамбуле Устава СНГ прямо указывается на необходимость развития сотрудничества между государствами-участниками «в обеспечении международного мира и безопасности, а равно в целях поддержания гражданского мира и межнационального согласия».

Эти положения получили свое развитие в разделе III Устава СНГ «Коллективная безопасность и военно-техническое сотрудничество». Основной задачей в этой сфере является проведение согласованной политики в области международной безопасности, разоружения и контроля над вооружениями, строительство Вооруженных Сил и поддержание безопасности в Содружестве (ст. 11 Устава).

Статья 12 Устава СНГ предусматривает порядок действий государств — участников СНГ в случае угрозы миру и безопасности в регионе либо в случае возникновения угрозы суверенитету, безопасности и территориальной целостности одного или нескольких государств — участников Содружества. В этих случаях они «незамедлительно приводят в действие механизм взаимных консультаций в целях координации позиций и принятия мер для устранения возникшей угрозы». Эти меры могут включать в себя даже проведение миротворческих операций¹ и использование вооруженных сил в порядке осуществления права на индивидуальную или коллективную самооборону в порядке ст. 5 Устава ООН². Интересно, что такие меры могут приниматься не только Со-

¹ Такие операции действительно проводились. Примерами могут служить операции по поддержанию мира в зоне грузино-абхазского конфликта (проводилась в соответствии с решением Совета глав государств СНГ об использовании коллективных сил по поддержанию мира в зоне грузино-абхазского конфликта от 22 августа 1994 г.).

² В дальнейшем был даже разработан «Модельный закон об участии государства — участника СНГ в миротворческих операциях» (принят в г. Санкт-Петербурге 17 апреля 2004 г. постановлением 23-6 на 23-м пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ).

ветом глав государств Содружества (высшим органом СНГ по вопросам обороны и охраны внешних границ), но и отдельными заинтересованными государствами — участниками СНГ с учетом их национального законодательства (ч. 2 ст. 12 Устава СНГ).

Отдельно в Уставе СНГ говорится об охране внешних границ. Статья 13 Устава предусматривает обязанность каждого государства-члена принимать надлежащие меры по обеспечению стабильного положения на внешних границах государств — участников Содружества. На основе взаимного согласия государства-участники координируют деятельность пограничных войск и других компетентных служб, которые осуществляют контроль и несут ответственность за соблюдение установленного порядка пересечения внешних границ государств-членов.

Рассмотренные выше положения обусловили и организационную структуру СНГ. Как уже отмечалось, высшим органом Содружества в сфере обеспечения международного мира и безопасности является Совет глав государств (ст. 14 Устава СНГ). В частности, в соответствии со ст. 18 Устава СНГ он правомочен в любой стадии спора, продолжение которого могло бы угрожать поддержанию мира или безопасности в Содружестве, рекомендовать Сторонам надлежащую процедуру или методы его урегулирования.

Своеобразный «второй эшелон» образуют органы Совета глав государств.

Первым является Совет министров обороны государств — участников Содружества Независимых Государств (СМО СНГ) — основной орган Содружества по вопросам военной политики и военного строительства. Он был создан решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств¹ от 14 февраля 1992 г. В настоящее время в качестве правовой основы его деятельности выступает Положение о СМО СНГ² от 15 апреля 1994 г., закрепляющее функции, структуру, состав и организацию деятельности СМО СНГ. Его основными функциями являются координация военного сотрудничества государств — участников Содружества, рассмотрение концептуальных подходов к вопросам военной политики и военного строительства государств — участников Содружества, выработка предложений по вопросам реализации усилий государств Содружества, направленных на предотвращение вооруженных конфликтов³, рассмотрение проектов договоров (соглашений)

¹ Содружество: информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1992. Вып. 2. С. 45–47.

² Содружество: информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1994. № 1.

³ Примером такого сотрудничества является разработка рабочими органами СМО СНГ методологии миротворческой деятельности, которая нашла свое практическое воплощение в ходе упомянутых ранее операций по поддержанию мира в Таджикистане и Грузии.

и других документов по вопросам обороны и военного строительства, выработка предложений по сближению правовых актов в области военного строительства.

Другим важным органом является Совет командующих пограничными войсками, ответственный за взаимодействие по вопросам охраны внешних границ государств — участников Содружества и обеспечение стабильного положения на них (ст. 31 Устава СНГ). Он был создан решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств¹ от 6 июля 1992 г. Основными функциями Совета командующих пограничными войсками являются разработка и рассмотрение концептуальных подходов к обеспечению охраны внешних границ и экономических зон с учетом интересов всех государств — участников СНГ, координация деятельности пограничных войск государств — участников Содружества по вопросам, требующим совместных действий, подготовка предложений и проектов документов, рассмотрение проектов договоров (соглашений) по пограничным вопросам для принятия решений Советом глав государств или Советом глав правительств СНГ, рассмотрение и разработка предложений по вопросам оперативной и мобилизационной подготовки, подготовки и переподготовки офицерских кадров, военно-научных исследований, технического и тылового обеспечения пограничных войск государств — участников Содружества. Для обеспечения выполнения возложенных на Совет командующих пограничными войсками функций создан его постоянный рабочий орган — Координационная служба (Соглашение Совета глав правительств Содружества Независимых Государств от 9 октября 1992 г.).

В силу ст. 15 Устава СНГ конкретные вопросы военно-политического сотрудничества государств-членов регулируются специальными соглашениями.

Наиболее общим, программным документом является Соглашение о Концепции военной безопасности государств — участников Содружества Независимых Государств от 9 октября 1992 г. Кроме того, регулярно принимаются Концепции военного сотрудничества государств — участников СНГ².

Основным примером военного сотрудничества является Соглашение о создании объединенной системы противовоздушной обороны государств — участников Содружества Независимых Государств 1996 г.³, юридически оформившее существование доставшейся в наследство от

¹ Содружество: информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1992. № 6.

² В настоящее время действует Концепция военного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств до 2015 г. (утверждена решением Совета глав государств 10 декабря 2010 г.).

³ Бюллетень международных договоров. 1995. № 8.

СССР системы противовоздушной обороны¹. В развитие положений этого документа принято Соглашение об организации действий дежурных по противовоздушной обороне сил государств — участников Содружества Независимых Государств при получении информации о захвате (угоне) воздушного судна от 3 сентября 2011 г., утвердившее, в частности, Положение о порядке таких действий².

Для повышения эффективности защиты внешних границ государств-участников 26 августа 2005 г. решением Совета глав государств СНГ утверждена Концепция согласованной пограничной политики государств — участников Содружества Независимых Государств³. Также заключено Соглашение о взаимодействии пограничных войск государств — участников СНГ при возникновении кризисных ситуаций на внешних границах от 17 мая 1996 г.⁴ Нормы этого соглашения получили развитие в Протоколе об утверждении Положения об организации взаимодействия пограничных и иных ведомств государств — участников Содружества Независимых Государств в оказании помощи при возникновении и урегулировании (ликвидации) кризисных ситуаций на внешних границах от 5 октября 2007 г. (далее — Протокол от 5 октября 2007 г.). Кроме того, 2 сентября 2011 г. было принято Протокольное решение о дополнительных мерах для укрепления пограничной безопасности на внешних границах государств — участников Содружества Независимых Государств.

Еще одним направлением нормативного регулирования выступают стандартизация в военно-технической сфере и обеспечение совместности технических устройств, используемых вооруженными силами государств-участников. Так, например, 3 ноября 1995 г. были заключены два соглашения: Соглашение об организации работ по межгосударственной стандартизации вооружения и военной техники⁵ и Соглашение о сотрудничестве по обеспечению единства измерений в вооруженных силах государств — участников Соглашения о проведении согласован-

¹ К сожалению, это пока единственный пример реально существующей оборонительной системы Содружества. Тем не менее функционирует Координационный комитет по вопросам противовоздушной обороны при СМО СНГ, ежегодно проводятся военно-штабные тренировки с органами управления и дежурными силами объединенной системы ПВО с реальным обозначением воздушной обстановки, раз в два года — совместные тактические учения войск ПВО.

² Документ опубликован не был. По состоянию на 22 мая 2012 г. Соглашение в силу не вступило.

³ Документ опубликован не был. Решение вступило в силу для России 26 августа 2005 г.

⁴ Бюллетень международных договоров. 2001. № 1. С. 3–6.

⁵ Содружество: информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1995. № 3. С. 69–78. Действует в редакции Протокола о внесении изменений и дополнений от 16 марта 2001 г.

ной политики в области стандартизации, метрологии и сертификации¹. В дальнейшем были заключены Соглашение о сотрудничестве в области военного обеспечения вооруженных сил государств — участников Содружества Независимых Государств от 30 мая 2012 г., Соглашение об организации связей взаимодействия в интересах управления вооруженными силами государств — участников СНГ от 6 марта 1998 г., приняты Концепция совместного военно-научного сопровождения эксплуатации авиационной техники военного назначения в государствах — участниках Содружества Независимых Государств и Концепция создания совместной (объединенной) системы связи вооруженных сил государств — участников СНГ². Также действует учрежденная решением Совета глав государств СНГ от 7 октября 2002 г. Программа военно-технического сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств³.

Кроме того, приняты меры по сближению программ подготовки военнослужащих: 13 ноября 1992 г. было заключено Соглашение о развитии сотрудничества в области подготовки военных кадров⁴.

Однако необходимо отметить, что, несмотря на масштабное нормативное регулирование, эффективность военно-политического сотрудничества государств в рамках СНГ крайне низка. В связи с вышеизложенным справедливым представляется вывод И. И. Лукашука о том, что «организация СНГ обладает развитым и достаточно усложненным механизмом с большим числом различного рода органов и организаций, многочисленными соглашениями и решениями. Недостаточно только решимости государств-членов придать этой системе энергию и эффективность»⁵.

В связи с тем, что фактически сотрудничество в военно-политической сфере между государствами — участниками СНГ практически не развивается, соответствующие направления сотрудничества переме-

¹ Действует в редакции Протокола о внесении изменений и дополнений от 21 мая 2010 г.

² Утверждены решением Совета глав государств СНГ от 18 сентября 2003 г.

³ Правда, необходимо отметить, что в соответствии с решением о порядке реализации Программы военно-технического сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств от 3 июня 2005 г. реализация положений данной программы фактически переведена в плоскость ОДКБ, а не участвующие в этой организации члены СНГ не применяют положений Программы.

⁴ Содружество: информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1998. № 1. С. 68–73. В частности, документ предусматривает помощь в создании и развитии национальных военно-учебных заведений, обучение военных кадров в учебных заведениях другого государства-участника и др.

⁵ Международное право. Особенная часть: учеб. для вузов / И. И. Лукашук; Рос. акад. наук, Ин-т государства и права, Академ. правовой ун-т. 3-е изд. М.: Волтерс Клувер, 2007.

стились в сферу взаимодействия отдельных государств — участников СНГ. При этом уже достигнутые на уровне СНГ договоренности и заключенные международные договоры ввиду участия в них одних и тех же государств по-прежнему формируют основу международно-правового сотрудничества таких государств-участников.

5.2. Военно-политическая интеграция в рамках Организации Договора о коллективной безопасности

Наиболее эффективным механизмом сотрудничества в военно-политической сфере на постсоветском пространстве оказался разработанный в рамках Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

Основополагающими актами этой организации, а во многом ее предтечей, стали акты, определяющие основы сотрудничества бывших советских республик в военно-политической сфере — Договор о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г. и принятая в его развитие Концепция коллективной безопасности государств — участников Договора о коллективной безопасности от 10 февраля 2010 г.¹

Одним из важнейших положений Договора о коллективной безопасности является закрепленный в ст. 4 Договора принцип коллективной обороны, отсутствующий в Уставе СНГ. При этом в самом Договоре отсутствуют положения, позволяющие проводить миротворческие операции за пределами ст. 4 Договора, что, однако, не препятствует использовать в качестве правовой основы для таких операций ч. 2 ст. 12 Устава СНГ, прямо предусматривающую возможность проведения подобных операций по соглашению между отдельными государствами — участниками СНГ.

Особо следует подчеркнуть, что создание системы коллективной безопасности между государствами — участниками рассматриваемого Договора не направлено на какое-либо обособление от других международных структур, ответственных за поддержание международного мира и безопасности в регионах Европы и Азии, о чем свидетельствуют положения ст. 1 Договора о коллективной безопасности.

Концепция Коллективной безопасности детализирует положения Договора о коллективной безопасности.

В качестве основ военной политики государств-участников в Концепции названы общие военно-политические и экономические интересы, сложившиеся военно-техническая база и инфраструктура, а также стремление проводить согласованную политику по обеспечению коллективной безопасности (в том числе по взаимодействию с другими военно-политическими организациями, в первую очередь НАТО).

¹ Принята решением Совета коллективной безопасности о Концепции коллективной безопасности государств — участников Договора о коллективной безопасности.

Целью государств-участников в обеспечении коллективной безопасности, согласно Концепции, является предотвращение войн и вооруженных конфликтов, а в случае их развязывания — гарантированная защита интересов, суверенитета и территориальной целостности государств-участников. Отдельно подчеркивается, что стратегические ядерные силы Российской Федерации выполняют функцию сдерживания от возможных попыток осуществления агрессивных намерений против государств-участников в соответствии с военной доктриной Российской Федерации.

Также в концепции дано определение системы коллективной безопасности, которую государства-участники рассматривают как совокупность межгосударственных и государственных органов управления, сил и средств, обеспечивающих на общей правовой основе (с учетом национального законодательства) защиту их интересов, суверенитета и территориальной целостности. При этом в качестве сил и средств, обеспечивающих безопасность, названы не только вооруженные силы и другие войска государств-участников, но и коалиционные (объединенные) группировки войск (сил) в регионах, которые будут созданы для отражения агрессии против государств-участников. Кроме того, Концепцией восполнен пробел Договора о коллективной безопасности и предусмотрена возможность проведения операций по поддержанию мира, для чего могут создаваться коллективные миротворческие силы.

Чрезвычайно важными положениями Концепции являются нормы, посвященные не только собственно военной, но и правовой интеграции государств-участников в рассматриваемой сфере. В частности, предусматриваются сближение основных положений законодательных актов государств-участников в области обороны и безопасности, выработка общих подходов по вопросам приведения войск (сил) в высшие степени боевой готовности, форм и способов их обучения, оперативного и боевого применения, а также согласованной мобилизационной подготовки экономики государств-участников, достижение многосторонних договоренностей по использованию элементов военной инфраструктуры воздушного и водного пространства государств-участников, согласование программ подготовки военных кадров и специалистов, координация планов разработки, производства, поставок и ремонта вооружения и военной техники и др. Как мы видим, часть указанных направлений получила правовое оформление в рамках СНГ, другие более детально развиты в рамках непосредственно ОДКБ.

Сама ОДКБ возникла в 2002 г. в результате преобразования Договора о коллективной безопасности в полноценную международную организацию. С момента ее создания можно говорить о завершении затянувшейся стагнации интеграционных процессов в военно-политической сфере.

Подписанный 7 октября 2002 г. и вступивший в силу 18 сентября 2003 г. Устав ОДКБ стал последним из основополагающих документов этой организации.

Предусмотренные ст. 7 Устава ОДКБ направления деятельности организации фактически повторяют положения ранее рассмотренных документов: это совместные меры по формированию в рамках ОДКБ действенной системы коллективной безопасности, созданию коалиционных (региональных) группировок войск (сил) и органов управления ими, военной инфраструктуры, подготовке военных кадров и специалистов для вооруженных сил, обеспечению их необходимым вооружением и военной техникой. При этом вся эта деятельность направлена не только на решение непосредственно военных вопросов, но и на ликвидацию других угроз международной безопасности. К ним можно отнести борьбу с международным терроризмом и экстремизмом, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, организованной транснациональной преступностью, нелегальной миграцией и другими угрозами (ст. 8 Устава ОДКБ). Таким образом, в рамках ОДКБ отражена общемировая практика комплексного подхода к проблемам безопасности, которая не ограничивается исключительно военными угрозами¹.

Структура органов управления ОДКБ, предусмотренная Уставом организации, в целом повторяет сформированный в рамках СНГ подход.

Высшим органом является Совет, в который входят главы государств-участников. Совет рассматривает принципиальные вопросы деятельности Организации и принимает решения, направленные на реализацию ее целей и задач, а также обеспечивает координацию и совместную деятельность государств-членов для реализации этих целей.

Совет министров иностранных дел (СМИД) является консультативным и исполнительным органом Организации по вопросам координации взаимодействия государств-членов в области внешней политики.

Совет министров обороны (СМО) является консультативным и исполнительным органом Организации по вопросам координации взаимодействия государств-членов в области военной политики, военного строительства и военно-технического сотрудничества.

Комитет секретарей советов безопасности (КССБ) является консультативным и исполнительным органом Организации по вопросам координации взаимодействия государств-членов в области обеспечения их национальной безопасности.

Решения во всех этих органах принимаются на основе консенсуса.

¹ В частности, аналогичный подход воспроизведен в рамках НАТО и ЕС.

28 апреля 2003 г. был создан Объединенный штаб ОДКБ¹ — постоянно действующий рабочий орган Организации и СМО ОДКБ, отвечающий за подготовку предложений и реализацию решений по военной составляющей ОДКБ.

Особый интерес представляют собой положения ст. 10 Устава ОДКБ, подтвердившие направленность организации на обеспечение более тесной координации деятельности государств-участников в военно-политической сфере. Статья 10 Устава ОДКБ предусматривает, что государства-члены организации «принимают меры по развитию договорно-правовой базы, регламентирующей функционирование системы коллективной безопасности, и по гармонизации национального законодательства по вопросам обороны, военного строительства и безопасности».

Ярким примером развития договорно-правовой базы стало создание на коалиционной основе коллективных сил быстрого реагирования (КСОР) и соглашений, регламентирующих отдельные направления их деятельности.

Формирование КСОР было обусловлено поставленной в Соглашении о миротворческой деятельности Организации Договора о коллективной безопасности 6 октября 2007 г.² задачи по созданию на постоянной основе миротворческих сил для участия в миротворческих операциях. В целом почти все положения данного Соглашения были детализированы в последующих международных актах, регламентирующих деятельность КСОР.

Отдельно следует упомянуть, что государства — участники Соглашения о миротворческой деятельности ОДКБ отошли от предложенного Модельным законом об участии государства — участника СНГ в миротворческих операциях подхода к делению всех миротворческих операций на операции по поддержанию мира (т. е. проводимые в соответствии с главой VI Устава ООН) и операции по установлению мира (проводимые в соответствии главой VII Устава ООН)³. Статья 1 Соглашения о миротворческой деятельности ОДКБ предусматривает лишь термин «операции ОДКБ по поддержанию мира», объединяющий обе разновидности силовых операций. Несмотря на не совсем удачное «объединение», т. к. все-таки главы VI и VII Устава ООН предусматривают различные механизмы воздействия на очаги конфликта, данный подход

¹ В настоящее время его правовой статус определяется с учетом положений решения Совета коллективной безопасности ОДКБ «Об изменении Структуры и о дополнительных функциях Объединенного штаба Организации Договора о коллективной безопасности».

² Собрание законодательства РФ. 2009. 23 марта. № 12. Ст. 1369.

³ Статья 3 Модельного закона об участии государства — участника СНГ в миротворческих операциях.

соответствует сложившейся мировой практике, в том числе в НАТО и Европейском союзе.

Одновременно с Соглашением о миротворческой деятельности ОДКБ было заключено Соглашение о создании системы управления силами и средствами системы коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности¹. Само соглашение носит предельно рамочный характер, и, кроме общих слов о задачах системы управления силами и средствами ОДКБ, можно только уяснить, что предполагается их использование в рамках трех коалиционных (региональных) группировок войск (сил) в регионах коллективной безопасности. Так, создаются система управления группировки войск Центральноазиатского региона коллективной безопасности (формируется на основе двусторонних и региональных соглашений между Сторонами), система управления группировки войск Восточноевропейского региона коллективной безопасности (формируется в рамках Союзного государства Республики Беларусь и Российской Федерации) и система управления группировки войск Кавказского региона коллективной безопасности (формируется на основе двусторонних соглашений между Республикой Армения и Российской Федерацией). В 2009 г. также заключено Соглашение об основных принципах создания системы скрытого управления силами и средствами системы коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности².

Сами силы и средства ОДКБ существуют в форме коллективных сил оперативного реагирования (КСОР). Правовой основой функционирования КСОР ОДКБ является Соглашение о коллективных силах оперативного реагирования Организации Договора о коллективной безопасности³ (далее — Соглашение о КСОР). В соответствии со ст. 2 Соглашения о КСОР они являются компонентом постоянной готовности сил и средств системы коллективной безопасности, предназначены для оперативного реагирования на вызовы и угрозы безопасности государств-членов и не могут использоваться в качестве средства разрешения споров между государствами-участниками. В дальнейшем их правовой статус был конкретизирован в Соглашении о порядке формирования и функционирования сил и средств системы

¹ Собрание законодательства РФ. 2011. 2 мая. № 18. Ст. 2516. Ратифицировано Российской Федерацией Федеральным законом от 24 ноября 2008 г. № 212-ФЗ и вступило в силу с 29 декабря 2008 г.

² Документ опубликован не был. По состоянию на 20 декабря 2011 г. для России в силу не вступило.

³ Собрание законодательства РФ. 2011. 21 марта. № 12. Ст. 1556. Ратифицировано Российской Федерацией Федеральным законом от 23 декабря 2010 г. № 366-ФЗ и вступило в силу с 19 января 2011 г.

коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности¹.

На КСОР возложено решение таких задач, как отражение военной агрессии, проведение специальных операций по борьбе с международным терроризмом, транснациональной организованной преступностью, наркотрафиком, усиление войск прикрытия государственных границ, участие в выполнении мероприятий по защите населения от опасностей, возникающих при ведении или вследствие военных действий, а также для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и др.²

КСОР состоят из высококомобильных частей и соединений государств — членов ОДКБ, оснащенных современными и совместимыми вооружением и техникой и формирований специального назначения, куда входят спецподразделения правоохранительных органов, служб безопасности и органов по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Как мы видим, предусмотренный ст. 8 Устава ОДКБ комплексный подход к проблемам безопасности определил и возможный состав КСОР. Тем не менее, как показывает практика, урегулирование кризисных ситуаций, требующее привлечения специализированных подразделений, обладает значительной спецификой, по сравнению с урегулированием «военных» кризисов. В мировой практике примерами такого разделения можно назвать «гражданскую составляющую» Общей политики безопасности и обороны Европейского союза, а также начавшее формироваться в 2011 г. аналогичное направление в рамках НАТО. В настоящее время трудно говорить о самостоятельном направлении сотрудничества государств — членов ОДКБ в сфере гражданского кризисного регулирования. С одной стороны, в Уставе организации закрепляются задачи по осуществлению соответствующих мер, с другой — не существует ни нормативной базы, принятой в развитие положений Устава (например, актов, сходных по своей значимости с Глобальной гражданской целью 2010 и иными функционирующими в ЕС актами в этой сфере³), ни соответствующих подразделений в органах управления ОДКБ. Однако, несмотря на то что подобные меры пока не предпринимались, процесс правового оформления деятельности КСОР на настоящий момент не завершен, и сохраняется вероятность того, что при формировании последующей правовой базы будут учтены новейшие тенденции правового регулирования, сфор-

¹ Ратифицировано Российской Федерацией 25 мая 2012 г.

² Часть 3 ст. 2 Соглашения о КСОР.

³ Интересно также отметить, что в ЕС деятельность военных и всех иных континентов регулируется различными актами: Глобальной целью 2010 и Глобальной гражданской целью 2010. В рамках ОДКБ предусматривается наличие единого документа — Соглашения о КСОР, что вряд ли способствует должному учету специфики деятельности по урегулированию преимущественно гражданских кризисных ситуаций.

мированные в рамках более «опытных» международных организаций. Определенную надежду на это дает и то обстоятельство, что положения о деятельности специальных подразделений в рамках КСОР вынесены в самостоятельную статью Соглашения о КСОР — ст. 9, следовательно, сохраняется вероятность развития этих положений в самостоятельных нормативных актах ОДКБ. Аналогичный подход сформулирован в отношении руководства такими подразделениями¹.

Решение о конкретном составе контингента КСОР, а также сроках их развертывания и применения принимается Советом коллективной безопасности. При этом эти контингенты не утрачивают национальной принадлежности² и находятся под национальной юрисдикцией направляющего государства.

Для управления КСОР при подготовке и проведении операций создается командование во главе с командующим. Правовой статус командования КСОР установлен в приложении № 1 к Соглашению о КСОР «Положение о командовании КСОР». Структура (состав) и штат Командования КСОР определяются объемом и характером возлагаемых на него задач и состоят из: управления, штаба, служб, подразделений обеспечения, оперативных групп от заинтересованных министерств и ведомств. Комплектование Командования КСОР в зависимости от решаемых задач осуществляется должностными лицами из числа военнослужащих вооруженных сил и других войск, сотрудников органов безопасности, внутренних дел (полиции), органов, уполномоченных в сфере предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, а также гражданского персонала заинтересованных министерств и ведомств Сторон.

В повседневной деятельности до принятия решения на применение КСОР задачи по планированию их развертывания и координации совместной подготовки возложены на Объединенный штаб ОДКБ³. Его основными задачами являются сбор, обобщение и анализ данных об обстановке в зоне проведения операций, оценка обстановки, подготовка выводов и предложений Командующему для принятия решений на дальнейшие действия и планирование операций, подготовка расчетов и предложений на непосредственное применение контингентов КСОР, организация системы управления, взаимодействия и всестороннего обеспечения.

Одновременно с принятием решения о создании КСОР была поставлена задача по разработке пакета документов, обеспечивающих

¹ Приложение № 1 к Соглашению о КСОР «Положение о командовании КСОР».

² В частности, это касается обязанности государств-членов самостоятельно осуществлять подготовку, обучение, материально-техническое обеспечение контингентов КСОР (ст. 10 и 11 Соглашения о КСОР).

³ Статья 6 соглашения о КСОР.

правовые основы их функционирования. Так, в связи с созданием КСОР были внесены изменения в структуру Объединенного штаба ОДКБ, расширены его функции¹. Другим ярким примером является Соглашение о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности от 10 декабря 2010 г. (далее — Соглашение о статусе сил), заменившее Соглашение о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности от 11 октября 2000 г.

Соглашение о статусе сил устанавливает основания и порядок ввода КСОР на территорию принимающего государства (в том числе правила пересечения границы принимающего государства личным составом), определяет основные аспекты пребывания КСОР в таком государстве (например, обязанность принимающей стороны обеспечить формирование КСОР недвижимым имуществом и установление общих правил их обеспечения движимым имуществом, медицинского, коммунально-бытового обслуживания, предоставления транспортных услуг и услуг связи), правила компенсации причиненного материального ущерба.

При этом в Соглашении о статусе сил остались практически нерегулированными вопросы о порядке выезда лиц, оставивших службу направляющего государства во время нахождения на территории принимающего государства, или же возможности выдворения отдельных лиц по запросу принимающего государства. Также представляется не совсем удачным решение вынести определение вопросов юрисдикции, правовой помощи, связанной с пребыванием формирований на территории Сторон, в отдельное соглашение, не обозначив даже общих принципов сотрудничества по этому вопросу.

Кроме того, вопросы избежания двойного налогообложения фактически не нашли своего отражения в Соглашении о статусе сил. Вопросы налогообложения посвящен только § 1 ст. 11 Соглашения о статусе сил, предусматривающей, что с согласия принимающей Стороны на ее территории в пределах выделенных участков местности (районов) и объектов формирования могут проводиться командно-штабные и войсковые учения, а также другие мероприятия оперативной и боевой подготовки, связанные с выполнением ими поставленных задач, ввоз и вывоз движимого имущества формирования, перемещаемого для целей реализации настоящего Соглашения, осуществляются в приоритетном порядке без применения запретов и ограничений и взимания всех видов пошлин, налогов и сборов на основании перечней, согласованных уполномоченными органами направляющей и принимающей Сторон. Это явно не отражает всего спектра вопросов, которые могут возникнуть

¹ Решения Совета коллективной безопасности ОДКБ «Об изменении Структуры и о дополнительных функциях Объединенного штаба Организации Договора о коллективной безопасности».

за время нахождения личного состава на территории принимающего государства.

В связи с вышеизложенным представляется, что Соглашение о статусе сил еще нуждается в совершенствовании, в том числе путем рецепции проверенных временем аналогичных норм, существующих в рамках НАТО и ЕС¹.

Работа над совершенствованием международно-правовой базы, регламентирующей деятельность КСОР, еще не завершена. С учетом мирового опыта подготовки и применения миротворческих сил разработаны проекты рекомендаций по подготовке и проведению операций по поддержанию мира Коллективными миротворческими силами ОДКБ, а также по подготовке и проведению учений с миротворческими контингентами государств — членов ОДКБ. В интересах совершенствования управления силами и средствами системы коллективной безопасности ОДКБ организована разработка проекта Программы создания системы управления силами и средствами системы коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности. Кроме того, продолжена работа по выработке подходов к формированию системы органов управления силами и средствами системы коллективной безопасности ОДКБ, включая уточнение их функций и задач. В рамках работы по созданию и поддержанию в установленных нормах запасов материально-технических средств и военно-технического имущества для обеспечения сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ определены порядок и условия предоставления информации о созданных запасах материальных средств для обеспечения формирований сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ. Особое внимание уделяется совместной оперативной и боевой подготовке органов управления и формирований сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ, в частности утверждены Рекомендации по организации совместных мероприятий оперативной подготовки в вооруженных силах государств — членов Организации Договора о коллективной безопасности².

¹ См., например: Agreement between the Parties to the North Atlantic Treaty Regarding the Status of Their Forces, 19 June 1951; Agreement between the Member States of the European Union concerning the status of military and civilian staff seconded to the institutions of the European Union, of the headquarters and forces which may be made available to the European Union in the context of the preparation and execution of the tasks referred to in Article 17 (2) of the Treaty on European Union, including exercises, and of the military and civilian staff of the Member States put at the disposal of the European Union to act in this context (EU SOFA) (OJC 321. 31.12.2003. P. 6).

² Информация по Докладу Председателя Совета министров обороны Организации Договора о коллективной безопасности «О ходе выполнения мероприятий Плана коалиционного военного строительства Организации Договора о коллективной безопасности на период до 2010 года и дальнейшую перспективу и о внесенных в него уточнениях и дополнениях».

Несколько особняком стоит задача по объединению и координации усилий государств — членов Организации Договора о коллективной безопасности по дальнейшему углублению и совершенствованию многостороннего сотрудничества и развитию интеграции в области разработки и производства продукции военного назначения¹, а также использованию технологий двойного назначения (применения) при производстве продукции военного и гражданского назначения.

Для решения этой задачи была создана Межгосударственная комиссия по военно-экономическому сотрудничеству ОДКБ (МКВЭС ОДКБ). Перед ней стоят задачи по выработке рекомендаций в сфере подготовки предложений об упрощении таможенных режимов и процедур при ввозе (вывозе) и транзите продукции военного и двойного назначения, разработке механизмов защиты результатов интеллектуальной деятельности, используемых и/или полученных в ходе разработки и производства продукции военного назначения, совершенствования механизма обращения товаров и технологий двойного назначения, подготовке предложений по разработке единых принципов и правил создания и функционирования совместных предприятий (организаций) по разработке, производству, модернизации, ремонту, техническому обслуживанию и утилизации продукции военного назначения².

Как видно из перечисленных задач, взаимодействие государств — участников ОДКБ не предполагает создания единого для них рынка вооружений, что серьезно облегчило бы дальнейшее сотрудничество, особенно принимая во внимание, что в различных государствах до сих пор остаются разрозненные элементы бывшего советского военно-промышленного комплекса. Тем не менее первые шаги в соответствующем направлении делаются. Пункт «и» ст. 3 Положения о Межгосударственной комиссии по военно-экономическому сотрудничеству Организации Договора о коллективной безопасности говорит о необходимости сближения нормативной правовой базы в области регулирования вопросов военно-экономического сотрудничества, что дает надежду на дальнейшее развитие нормативного регулирования в направлении создания единого правового пространства для разработки и торговли вооружениями.

¹ Как минимум это обусловлено самой концепцией КСОР, состоящих из частей и соединений государств-членов ОДКБ, оснащенных современными и совместимыми вооружением и техникой.

² Статья 3 Положения о Межгосударственной комиссии по военно-экономическому сотрудничеству Организации Договора о коллективной безопасности. Утверждено решением Совета коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности от 23 июня 2005 г. о Межгосударственной комиссии по военно-экономическому сотрудничеству Организации Договора о коллективной безопасности.

Также следует отметить, что государствами — участниками ОДКБ учтены допущенные другими интеграционными организациями ошибки, связанные с нежеланием государств ограничивать себя международно-правовыми обязательствами, что обусловило перенос многих положений из правовой в политическую сферу.

В рамках ОДКБ преобладает правовое, а не политическое регулирование¹. Примером тому может служить уже упомянутое выше Соглашение об основных принципах военно-технического сотрудничества между государствами — участниками Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г. и протоколы к нему. В частности, в силу этих документов введен льготный режим поставок продукции военного назначения для войск, воинских формирований, правоохранительных органов и специальных служб государств — членов ОДКБ. Существуют и двухсторонние договоренности: в настоящее время Россия заключила с Белоруссией, Казахстаном и Киргизией двухсторонние соглашения о взаимодействии при осуществлении экспорта продукции военного назначения в третьи страны².

Отдельным документом регулируются поставки специальной техники и специальных средств: 6 октября 2007 г. заключено Соглашение о льготных условиях поставок специальной техники и специальных средств для оснащения правоохранительных органов и специальных служб государств — членов Организации Договора о коллективной безопасности³.

Другим примером выступает сотрудничество в сфере защиты интеллектуальной собственности в военно-технической сфере. На уровне ОДКБ разработано Соглашение о взаимной охране прав на результаты интеллектуальной деятельности, полученные и используемые в ходе военно-экономического сотрудничества в рамках ОДКБ от 6 октября 2006 г.⁴ Российской Федерацией (хотя и за рамками ОДКБ) заключе-

¹ Хотя, как показывает пример СНГ, это не всегда означает более эффективное сотрудничество.

² См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о взаимодействии при осуществлении экспорта продукции военного назначения в третьи страны от 6 июля 2000 г. // Бюллетень международных договоров. 2005. № 5. С. 65–68; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Кыргызской Республики о взаимодействии при осуществлении экспорта продукции военного назначения в третьи страны от 23 октября 2003 г. // Бюллетень международных договоров. 2007. № 2. С. 65–69; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о взаимодействии при осуществлении экспорта продукции военного назначения в третьи страны от 9 января 2004 г. (документ официально опубликован не был).

³ Бюллетень международных договоров. 2010. № 2. С. 5–10. Ратифицировано Российской Федерацией 5 апреля 2009 г. Вступило в силу 4 августа 2009 г.

⁴ Информация о ратификации Российской Федерацией отсутствует.

ны однотипные Соглашения о взаимной охране прав на результаты интеллектуальной деятельности, используемые и полученные в ходе двустороннего военно-технического сотрудничества¹.

С учетом вышеизложенного можно предположить, что на настоящий момент государства — участники ОДКБ накопили достаточный опыт в сфере взаимодействия по вопросам военно-технического сотрудничества, что является предпосылкой для создания на уровне организации единого документа, регламентирующего вопросы торговли вооружениями между государствами-участниками. Соответствующая нормативная база существует как на уровне международного права, так и на уровне права ЕС², и рецепция ряда положений таких актов позволит укрепить военно-политическое сотрудничество в рамках ОДКБ.

Отдельно стоит упомянуть, что на современном этапе «силовые» действия государств — участников ОДКБ почти не подкреплены экономическими механизмами³. Любая кризисная ситуация тесно связа-

¹ См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о взаимной охране прав на результаты интеллектуальной деятельности, используемые и полученные в ходе двустороннего военно-технического сотрудничества, от 18 января 2005 г. // Бюллетень международных договоров. 2007. № 5. С. 15–20; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Украины о взаимной охране прав на результаты интеллектуальной деятельности, используемые и полученные в ходе двустороннего военно-технического сотрудничества, от 22 декабря 2006 г. // Бюллетень международных договоров. 2011. № 9. С. 29–33; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о взаимной охране прав на результаты интеллектуальной деятельности, используемые и полученные в ходе двустороннего военно-технического сотрудничества, от 22 ноября 2007 г. // Бюллетень международных договоров. 2009. № 2. С. 59–63; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о взаимной охране прав на результаты интеллектуальной деятельности, используемые и полученные в ходе двустороннего военно-технического сотрудничества, от 29 августа 2008 г. // Бюллетень международных договоров. 2009. № 12. С. 19–23.

² Примерами могут служить Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community (OJL146. 10.06.2009. P. 1) или Council common position 2008/944/CFSP of 8 December 2008 defining common rules governing control of exports of military technology and equipment (OJL 335. 13.12.2008. P. 99).

³ Хотя нельзя сказать, что отсутствует понимание экономического обеспечения военно-политической интеграции. В качестве одних из «первых ласточек», помимо названных соглашений о взаимной охране прав на результаты интеллектуальной деятельности, можно назвать заключенные 10 декабря 2010 г. Соглашение о сохранении специализации предприятий и организаций, участвующих в производстве продукции военного назначения в рамках Организации Договора о коллективной безопасности и Соглашение об общих принципах создания межгосударственных научно-производственных объединений в Организации Договора о коллективной безопасности по выпуску продукции военного назначения (тем не менее Российской Федерацией эти документы не ратифицированы).

на с экономическим положением. При этом существует обширная нормативно-правовая база, определяющая как многосторонние, так и двухсторонние основы взаимодействия в экономической сфере на постсоветском пространстве. **Новые перспективы открываются в связи с началом функционирования Евразийского союза, который, помимо масштабных проектов в экономической сфере, предусматривает и военно-политическое сотрудничество. В связи с этим можно предположить, что существуют предпосылки для внедрения механизмов (как минимум правовых) ОДКБ в общую структуру Евразийского союза на манер существования Общей внешней политики и политики безопасности в качестве второй опоры Европейской коалиции¹. При этом в дальнейшем можно будет говорить о полноценной военной составляющей универсального межгосударственного объединения, что будет только способствовать укреплению безопасности в регионе и повышению авторитета организации.**

Вопросы для самоконтроля

1. Какие основные международные организации ответственны за поддержание международного мира и безопасности в Трансатлантическом регионе и на постсоветском пространстве?
2. Какие основные направления военно-политической интеграции можно выделить в рамках НАТО?
3. Какие основные направления военно-политической интеграции можно выделить в рамках ОБСЕ?
4. Какие основные направления военно-политической интеграции можно выделить в рамках ЕС?
5. Какие основные направления военно-политической интеграции можно выделить в рамках СНГ?
6. Какие основные направления военно-политической интеграции можно выделить в рамках ОДКБ?

¹ В этой ситуации особый интерес мог бы представлять богатый опыт ЕС по обеспечению координации и между первой (преимущественно экономической) и второй опорами.

Глава XX

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛИЗМА И МЕЖДУНАРОДНОГО СУБРЕГИОНАЛИЗМА В РАМКАХ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ: РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И СОВЕТА ЕВРОПЫ

После изучения гл. XX обучающиеся должны:

знать: историю становления региональной политики Европейского союза и ее правового регулирования; правовое регулирование и механизмы реализации региональной политики Европейского союза на современном этапе, ее дальнейшие перспективы; роль Совета Европы в развитии трансграничной регионализации; правовое регулирование финансовой поддержки европейским регионам; правовые аспекты сотрудничества России и Европейского союза в сфере региональной политики;

уметь: оперировать изученными в гл. XX понятиями и категориями; анализировать юридические факты, относящиеся к правовому регулированию регионализма и международного субрегионализма, и возникающие в связи с ними правовые отношения; ориентироваться в системе правовых механизмов и категорий, рассмотренных в гл. XX; осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов применительно к вопросам, изученным в гл. XX; давать квалифицированные юридические заключения и консультации применительно к вопросам, изученным в гл. XX; правильно составлять и оформлять юридические документы применительно к вопросам, изученным в гл. XX;

владеть: юридической терминологией по вопросам, изученным в гл. XX; навыками работы с правовыми актами по вопросам, изученным в гл. XX; навыками анализа правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, складывающихся в рамках регионализма и международного субрегионализма.

§ 1. Причины и история становления региональной политики Европейского союза

Неравномерность экономического, социального, культурного и т. д. развития регионов представляет собой серьезное препятствие для обеспечения однородности как территорий государств-членов, так и любой интеграционной организации, включая и Европейский союз. Это важный элемент интеграции внутригосударственной, интеграции в масштабах региона, международного интеграционного образования (не обязательно охватывающего всю интеграционную организацию

в целом), а также сближения различных интеграционных объединений (в случае интеграции интеграций) и процессов глобализации в целом.

В рамках отдельных интеграционных союзов для сокращения сложившихся диспропорций между регионами усилий отдельных регионов и государств явно недостаточно. Например, в ЕС такая политика гораздо более успешно может осуществляться с применением мощных надгосударственных финансовых инструментов на общеевропейском уровне, тем более что во многих важнейших областях жизни как стран, так и регионов решения нередко принимаются именно на наднациональном уровне. В силу большей «продвинутости» и «модельности» Европейского союза правовое регулирование региональной политики в интеграционном образовании удобнее проследить на его примере.

Структура управления внутренней региональной политикой в каждом государстве-члене ЕС различна, и уровень ее централизации часто связан с формой государственного устройства. В разных странах она определяется различными министерствами, органами и ведомствами, что изначально создавало сложности для перевода этой политики на общеевропейский наднациональный уровень.

Так, в Ирландии, Португалии и Греции используется централизованный подход к вопросам правового регулирования региональной политики. В Финляндии, Италии, Люксембурге, Швеции и Франции эти вопросы тоже реализуются централизованно, хотя в Италии в настоящее время осуществляется реформа, направленная на ее децентрализацию.

Для Нидерландов и Великобритании присуща большая степень децентрализации региональной политики.

В Австрии и Бельгии используется федеративная система регулирования отношений между регионами.

Для ФРГ характерна смешанная федеративно-централизованная система управления вопросами регионального развития, которая определяется землями в сочетании с определенными полномочиями центрального правительства.

Ответственность за общее развитие своей интеграционной организации, имеющей единый внутренний рынок, валюту, таможенную границу и т. д., с неизбежностью все в большей степени берет на себя Европейский союз в лице его наднациональных институтов власти. Кроме того, координация взаимодействия между регионами, расположенными по разные стороны внутренних границ государств — членов ЕС, является объективной необходимостью для координации и сближения всех сфер их развития. В особенности это касается общественных инфраструктур, например дорог, каналов, энергетических и телекоммуникационных сетей, отраслей, требующих скоординированных масштабных действий и финансирования и т. д.

Как показывает практика, при осуществлении мер воздействия Союза на развитие регионов преследуются, как правило, две основные

цели, которые при этом могут как взаимно дополнять друг друга, так и вступать в противоречие:

1) стремление к обеспечению справедливости — такая организация экономической, социальной и т. д. деятельности, при которой жителям регионов предоставляются сравнительно равные возможности достижения общего весьма высокого уровня жизни и социальных услуг;

2) стремление к обеспечению эффективности — предполагающее строго рациональное, прагматическое использование и взаимное дополнение потенциалов каждого региона и государства-члена, а также финансовых инструментов Союза в региональных, национальных и общеевропейских целях.

Эти два компонента отражают социальную и экономическую составляющие современной региональной политики как на национальном уровне, так и на уровне любой интеграционной организации.

В периоды успешного экономического развития ЕС в Союзе превалирует первая цель, во времена кризисов усиливается вторая. Эти две цели на деле взаимно переплетаются между собой и требуют определенной сбалансированности, координации региональных политик, проводимых союзными, федеральными, государственными, «субнациональными», региональными и местными властями. Следование этим целям в итоге приводит к достижению той «солидарности и чувству принадлежности к Европе», которые рассматриваются в Завершающем докладе от 17 сентября 2012 г. Группы по разработке будущего Европы в качестве важнейших компонентов обеспечения будущего Европы¹.

В различных странах используются разные схемы разделения функций по осуществлению региональной политики между региональными и центральными властями. Прежде всего применяются различные сочетания микро- и макроинструментария. Под микроинструментарием понимаются доступные региональной администрации механизмы воздействия на эту сферу общественных отношений на региональном уровне. К макроинструментарии относятся рычаги более масштабной национальной и наднациональной экономической, монетарной, фискальной и торговой политик. Обе эти схемы в различных сочетаниях и на разных уровнях, в том числе и на «субнациональном»², применяются в Европейском союзе и других интеграционных организациях.

¹ Final Report of the Future of Europe Group of Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain. 17 September 2012 // <http://www.ms.gov.pl/files/docs/komunikaty/20120918RAPORT/report.pdf>. P. 1.

² Достаточно точным, но очень непривычным и противоречивым лингвистически был бы неологизм «субнаднациональный», т. е. уровень ниже наднационального уровня Европейского союза и масштаб меньше, но с элементами наднациональной власти для международного регионального объединения, включающего в себя регионы разных государств Европы.

С первых шагов европейской интеграции Союз уделял серьезное внимание региональной политике, направленной на устранение диспропорций между регионами, обеспечение сбалансированного развития и равных возможностей на всей территории объединенной Европы. Уже в Преамбуле Договора о Европейском экономическом сообществе 1957 г. ставилась цель «укрепить единство экономики, обеспечить ее гармоничное развитие путем уменьшения разрыва между различными районами и преодоления отсталости районов, находящихся в менее благоприятных условиях». Такая цель характерна для обеспечения внутреннего единства многих государств, особенно федеративных (например, СССР, Индия и т. д.).

Для реализации этих целей были созданы Экономический и социальный комитет и Комитет регионов, Структурные фонды, Фонд сплочения, Фонд солидарности Европейского союза, Европейский инвестиционный банк и многие другие финансовые инструменты. Региональная политика стала важной составной частью деятельности Сообщества уже с марта 1975 г., когда был создан Европейский региональный фонд развития.

В начале 80-х гг., в период активного интеграционного развития, возросли ожидания усиления влияния регионов и замены Европы государствами на Европу регионов, которая представлялась более эффективной, динамичной и близкой к населению. Большие надежды возлагались на полномочия Комитета регионов. Эта идеология была *рассчитана на дополнительное «размывание» национального суверенитета государств и усиление наднациональной власти Союза*. Однако к концу 90-х «региональная эйфория» прошла, а Комитет регионов занял свою сравнительно скромную, но стабильно значимую, консультативную нишу в системе органов ЕС.

Задача экономического и социального сплочения была официально провозглашена в 1986 г. в Едином европейском акте и окончательно закреплена в Договоре об учреждении Европейского сообщества в 1992 г.¹ К Договору прилагался подробный Протокол «Об экономическом и социальном сплочении». В Лиссабонском договоре этой теме посвящен отдельный раздел Договора о функционировании Европейского союза «Экономическое, социальное и территориальное сплочение» и прилагаемый к нему специальный Протокол об экономическом, социальном и территориальном сплочении².

На основе концепции солидарности и экономического, социального и территориального сплочения преодоление различий между 1670 реги-

¹ Статьи 174–178 ДФЕС (тогда статьи 158–162 Договора о Европейском сообществе).

² См.: Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / под ред. С. Ю. Кашкина. М.: ИНФРА-М, 2008.

онами, входящими в Союз, осуществляется прежде всего посредством реализации финансовых мероприятий через Структурные фонды, Фонд сплочения и Европейский инвестиционный банк. О масштабах этой политики можно судить по тому, что на период 2007–2013 гг. бюджетные ассигнования на региональную политику вышли на второе место после сельского хозяйства и составили 348 млрд евро¹.

Действующая программа регионального развития на 2014–2020 гг. предусматривает увеличение совокупных расходов на региональное сплочение до 450 млрд евро. При этом на поддержку менее развитых регионов выделяется самая большая сумма — 179,4 млрд евро.

С ростом численного состава, территории и населения Европейских сообществ и Союза происходило усиление разнообразия условий развития, экономики, национального состава, социального положения, культуры и образования населения, проживающего в разных уголках Европейского союза. Он еще больше и даже катастрофически увеличивается в результате взрывного всплеска миграции в ЕС из самых неблагоприятных районов мира в последние годы.

Эти различия, сложившиеся на сегодняшний день, убедительно демонстрирует тот факт, что валовой национальный продукт на душу населения в Болгарии в 7,2 раза ниже, чем в Люксембурге, уровень безработицы в Словакии в 3 раза выше, чем в Нидерландах, доля лиц с высшим образованием в Бельгии в 3 раза превосходит этот показатель в Румынии, а патентная активность в Люксембурге в 478 раз превышает такого рода деятельность в Болгарии².

Такая экономическая, социальная и культурная неоднородность подрывает основы единого внутреннего рынка, экономического и валютного союза, а также морально-политическое и идеологическое единство, необходимые для достижения поставленных перед Европейским союзом целей.

Региональные различия внутри отдельных стран еще выше, а потому значение правильной региональной политики для будущего Европейского союза становится все более важным фактором развития. Это особенно проявилось в период обострения валютно-финансового и миграционного кризиса, охвативших ЕС и наиболее сильно ударивших по слабым регионам. При этом социальная неоднородность характерна не только для бедных стран Союза, но и для отдельных регионов прежде вполне благополучных, развитых европейских стран. К этим

¹ *Mathijsen P.* A Guide to European Union Law as amended by the treaty of Lisbon. Sweet&Maxwell. L., 2010. P. 519.

² Подсчитано по: Европейская интеграция: учебник / под ред. О. В. Буториной. М., 2010. С. 309, Key Figures on Europe 2009. Eurostat Pocketbooks. European Commission. 2009; Europe in Figures. Eurostat Yearbook 2009. Eurostat, European Commission. 2009.

проблемам добавляются рост тесно с ними связанных международной преступности и терроризма.

Процесс интеграции неотделим от дезинтеграции, которая нередко имеет под собой и региональные экономико-политические причины. Внешняя ускоренная интеграция подчас подрывает и внутреннее региональное единство, и интегрированность собственных государств-членов, стимулируя желание выйти из Союза (результаты референдума о выходе из ЕС в Великобритании 23 июня 2016 г.), сепаратистские движения (Шотландия, Каталония, Венеция, раскол в Бельгии и т. д.).

Интеграция приводит подчас к размыванию национальной идентичности стран и народов, которая не вполне заменяется так сложно формирующейся наднациональной самоидентификацией в новых пространственных и временных рамках интеграционного объединения, например Европейского союза. Постепенно формируется многоуровневая самоидентификация граждан: локальная, региональная, национальная и наднациональная, которые находятся в состоянии взаимодействия и одновременно противодействия друг другу. Достаточно посмотреть на полный противоречивый референдум о выходе Великобритании из ЕС 23 июня 2016 г., в котором так тесно переплелись все эти компоненты.

Тем не менее в сознании людей со временем пребывания их в рамках нового территориального интеграционного объединения происходит формирование нового уровня самоидентификации — наднациональной (например, европейской) самоидентификации. Понятие национального единства (или его отсутствия) даже в плане национальной безопасности приобретает в этом случае еще более сложный и многоплановый наднациональный аспект, требующий серьезного научного анализа. Еще более интересна перспектива появления глобальной самоидентификации личности в будущем.

§ 2. Правовое регулирование и механизмы реализации региональной политики Европейского союза

Экономическое, социальное и территориальное сплочение являются главной целью региональной политики, однако другие политики Союза, такие как социальная политика, политика в области образования, науки, культуры, сельского хозяйства и т. д., также направлены на системное и комплексное решение региональных проблем ЕС. В ст. 3 ДЕС Союз указывает своей целью «содействие экономическому, социальному и территориальному сплочению и солидарности государств-членов», «в частности, Союз стремится сократить разрыв в уровне развития различных регионов и отставание тех из них, которые находятся в наименее благоприятном положении».

Среди соответствующих регионов особое внимание уделяется сельским районам, местностям, где происходят индустриальные преоб-

разования, и регионам, которые страдают от серьезных и постоянных препятствий своему развитию, обусловленных природными или демографическими факторами...» (ст. 174 ДФЕС).

Договор о функционировании ЕС в следующей ст. 175 довольно четко прописывает институционально-организационный механизм и процедуры реализации региональной политики Союза.

Так, предусмотренные в ст. 174 цели осуществляются «через структурные фонды (Европейский фонд по ориентированию и предоставлению гарантий для сельского хозяйства: отдел «ориентирование»; Европейский социальный фонд; Европейский фонд регионального развития), через Европейский инвестиционный банк и через другие существующие финансовые инструменты» (абз. 1 ст. 175 ДФЕС).

Региональная политика ЕС тесно связана с политикой антимонопольной. Так, чтобы не нарушать конкурентную среду Союза, фонды, осуществляющие политику социального, экономического и территориального сплочения, оказывают финансовую поддержку только программам, направленным на повышение конкурентоспособности отстающих регионов. Они стремятся избегать обеспечения необоснованных конкурентных преимуществ каким-либо отдельным предприятиям, компаниям, отраслям или территориям. Координирует региональную политику ЕС Комиссия, которая каждые три года представляет Европейскому парламенту, Совету, Экономическому и социальному комитету и Комитету регионов доклад о прогрессе, достигнутом в реализации экономического, социального и территориального сплочения, и предлагает свое видение совершенствования этой деятельности (абз. 2 ст. 175 ДФЕС).

В случае необходимости дополнительные меры в сфере региональной политики могут принимать парламент и Совет (постановляя в соответствии с обычной законодательной процедурой и после консультации с Экономическим и социальным комитетом и Комитетом регионов, без ущерба мерам, принятым в рамках других направлений политики Союза)¹.

Как мы видим, во всех этих случаях процессуально необходимым является участие в решении таких вопросов Экономического и социального комитета и Комитета регионов, без предварительного обязательного консультирования с которыми ни одна мера, затрагивающая региональную политику, приниматься не может, а в случае принятия подлежит обжалованию и признанию ее недействительной.

Европейский парламент и Совет после консультации с Экономическим и социальным комитетом и Комитетом регионов определяют задачи, приоритетные цели и организацию структурных фондов, могут их объединять, определять общие правила, подлежащие применению

¹ Абзац 3 ст. 175 ДФЕС.

к фондам. Они обеспечивают их эффективность, а также меры по координации фондов между собой и с иными финансовыми инструментами по реализации региональной политики (ст. 177 ДФЕС).

Этим обеспечиваются **комплексность и системность региональной политики Европейского союза**, которая отчетливо приобретает все большее значение в современных условиях. Как мы увидим несколько позже, именно эта философия Лиссабонского договора явилась основным содержанием фундаментальной реформы региональной политики ЕС в 2013 г.

В соответствии со ст. 178 ДФЕС Европейский парламент и Совет (постановляя в соответствии с обычной законодательной процедурой и после консультации с Экономическим и социальным комитетом и Комитетом регионов) принимают правоприменительные регламенты в отношении Европейского фонда регионального развития.

Договор о функционировании Европейского союза (в Лиссабонской редакции) устанавливает три основополагающих принципа имплементации экономического, социального и территориального сплочения, составляющего существо региональной политики ЕС.

Прежде всего, как и во многих сферах деятельности Союза, *ответственность за достижение целей региональной политики возлагается как на Союз, так и на государства-члены*. В соответствии с §1 ст. 4 ДФЕС вопросы «экономического, социального и территориального сплочения» относятся к области совместной компетенции Союза и государств-членов. Государства-члены должны проводить свою экономическую политику и координировать ее таким образом, чтобы достигать целей, установленных Договором (ст. 175 ДФЕС).

Эти цели должны приниматься во внимание институтами Союза при формировании и осуществлении других политик и действий, прежде всего в сфере функционирования внутреннего рынка. В свою очередь, *вопросы «экономического, социального и территориального сплочения» необходимо учитывать при осуществлении всех других политик ЕС, за счет чего обеспечиваются согласование, координация и баланс всей деятельности Союза в целом*. Например, тесная связь экологических, энергетических, миграционных и региональных проблем.

И еще *необходимо обеспечивать совместную деятельность всех заинтересованных институтов, органов и учреждений*, ответственных за проведение региональной политики Союза в жизнь.

§ 3. Регулирование предоставления финансовой поддержки регионам в рамках региональной политики Европейского союза

Для организации процессов предоставления финансовой помощи регионам ЕС и контроля за ее использованием еще в 70-х гг. XX в. Евростат разработал «Номенклатуру территориальных единиц для

статистических целей», сокращенно обозначаемую как NUTS. На ее основе выделяется три базовые, сопоставимые, прежде всего по численности населения, категории регионов ЕС, где каждый регион снабжается своим численно-буквенным кодом, который сохраняется даже при его переименовании¹. В 90-е гг. сетки регионов NUTS получили признание и стали широко применяться в системе европейской региональной политики, а в 2003 г. эта номенклатура получила в рамках ЕС формальный статус и стала использоваться как унифицированная классификация территориальных единиц для целей статистического учета².

Такое территориальное разделение осуществляется прежде всего в статистико-финансовых и технических целях, и поэтому оно не всегда полностью совпадает с административно-политическим делением регионов Союза. Это явление объясняется чрезвычайным разнообразием региональных особенностей стран ЕС³ и необходимостью формализовать порядок выделения регионам помощи, направленной на достижение экономического, социального и территориального сплочения.

Основным критерием определения регионов NUTS служит численность населения. В среднем регионы NUTS 1-го уровня должны иметь 3–7 млн жителей, 2-го уровня — 800 тыс. — 3 млн чел., а 3-го уровня — 150–800 тыс. чел.

В 2008 г. в 27 странах ЕС было 96 регионов NUTS-1, 271 — NUTS-2 и 1303 — NUTS-3. Следует отметить тот факт, что система регионов, аналогичная NUTS, существует в странах ЕАСТ и в государствах-кандидатах на вступление в ЕС. Это заметно облегчает возможности их присоединения к Союзу, что было продемонстрировано практикой расширений ЕС в 2004 и 2007 гг.

Цели, на которые предоставляются фонды ЕС, и критерии, в соответствии с которыми оказывается помощь государствам-членам и регионам, определяются в Регламентах об установлении общих положений для деятельности Структурных фондов⁴, принятых в 2006 г. и измененных в 2008 г. Каждое из трех описанных выше направлений предоставления финансовой поддержки имеет определенные параметры законности

¹ European Regional Statistics Changes in the NUTS Classification 1981–1999. Luxembourg, 2002.

² Regulation (EC) of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS).

³ Так, например, в среднем население региона первого уровня административно-территориального деления в Германии почти в четыре раза больше, чем в Нидерландах, и в 15 раз превышает эти показатели в Литве.

⁴ Regulation 1083/06 OJ 2006 L210/25, amended OJ 2008 L348/19; Regulation 1828/06 laying down general provisions on the various Funds OJ 2006 L371/1.

и обоснованности предоставления Структурными фондами помощи для государств — членов Союза и регионов.

Первое направление — Конвергенция — предусматривает законность предоставления помощи регионам, соответствующим параметрам NUTS-2 (наиболее усредненным показателям для регионов). Это районы, в которых ВВП (валовой внутренний продукт) на душу населения составляет менее 75% от среднего по ЕС. Эти регионы составляют около 20% совокупного населения Союза и 90% недавно присоединившихся к нему стран Центральной и Восточной Европы. Этим регионам на 2006–2013 гг. была предоставлена помощь в размере 251 млрд евро.

Второе направление — «Региональная конкурентоспособность и занятость» — предназначается для стран и регионов, не охваченных первым направлением, т. е. более благополучным, но испытывающим затруднения структурного характера, нередко с повышенным, по сравнению со средним, уровнем безработицы. Это в основном регионы категории NUTS-1 и NUTS-2, которым предоставляются программы помощи Европейского фонда регионального развития. На 2006–2013 гг. им предоставлена помощь в размере 49 млрд евро.

Третье направление — Европейское территориальное сотрудничество — предусматривает право на получение помощи регионам категории NUTS-3, расположенным вдоль сухопутных границ и морских границ, находящихся не более чем на расстоянии 150 км друг от друга. В 2006–2008 гг. по этому направлению предоставлялась помощь, составляющая 7,75 млрд евро.

Для каждого из этих трех направлений Совет должен установить на уровне Европейского союза стратегические ориентиры экономического, социального и территориального сплочения, определяющие индикативные границы участия Структурных фондов в этих процессах¹.

Комиссия принимает решения о территориях, имеющих право на получение помощи, и публикует их списки², а также устанавливает соответствующие обязательства для государств-членов — получателей помощи³.

В настоящее время ассигнования на осуществление «политики сплочения» реализуются через три основных финансовых инструмента: Структурные фонды ЕФРР и ЕСФ, а также Фонд сплочения. Средства из него получают страны, в которых валовой национальный доход на душу населения не превышает 90% от среднего по ЕС. При этом Структурные фонды нацелены прежде всего на сокращение

¹ Такие ориентиры были приняты перед 1 февраля 2007 г. в соответствии со ст. 177 ДФЕС.

² Decision 2006/ 769 OJ 2006 L321/47.

³ Decision 2006/ 609 OJ 2006 L347/26.

региональных различий, в то время как Фонд сплочения — на уменьшение различий между странами. Фонд сплочения предоставляет финансирование для проектов в таких областях, как трансъевропейские транспортные сети, охрана окружающей среды, альтернативная энергетика и т. д.

Помимо этого, для регионов стран-кандидатов на вступление в ЕС создан специальный Инструмент помощи перед вступлением. Он заменил собой все фонды, ранее оказывавшие помощь странам-кандидатам при подготовке расширения Европейского союза в восточном направлении.

В 2007 г. Европейский аграрный фонд развития сельской местности и Европейский фонд рыболовства, которые ранее также использовались непосредственно для финансирования региональной политики ЕС, были выведены из этой системы и полностью интегрированы, соответственно, в общую аграрную и общую рыболовную политику Союза. Это привело к упрощению и усилению эффективности региональной политики, с одной стороны, и концентрации усилий в упомянутых сферах политики — с другой.

Политика Европейского союза в отношении регионов осуществляется параллельно и в тесной связи с региональной политикой Совета Европы, многочисленными международными региональными организациями, институтами гражданского общества. В этом плане она, как представляется, вполне сознательно выходит за строгие рамки территориальных и формально-правовых границ Европейского союза. Нередко это является отражением ее нацеленности на создание благоприятной обстановки на внешних границах и прямо или косвенно способствует дальнейшему расширению ЕС.

Особого внимания заслуживают включающие в себя территории различных стран еврорегионы, первый из которых появился в 1958 г. на границе ФРГ и Нидерландов. Сегодня в приграничных районах европейских стран, прежде всего государств — членов ЕС, существуют более 100 еврорегионов и иных подобных образований. При этом они имеют самую различную территориальную конфигурацию — от нескольких муниципалитетов двух соседних стран до большого по территории и экономической мощи объединения группы крупных регионов сразу нескольких государств. Деятельность еврорегионов основывается на «Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей» 1980 г.

Наибольшее число еврорегионов организовано с участием и большим финансово-экономическим и правовым влиянием ФРГ, что де-факто расширяет реальные границы этого государства.

Еврорегионам еще не удалось сформироваться в новые региональные общности, население которых идентифицирует себя прежде всего со «своим» еврорегионом. Хотя эти проекты нередко образовывались на

основе трансграничных экономических районов, территория которых исторически неоднократно меняла свою государственную принадлежность, еврорегионы, скорее, остаются примерами «малой» интеграции. В них эффективно развиваются приграничные гуманитарные контакты, туризм, сфера обслуживания, охрана окружающей среды, связи малого и среднего бизнеса, реализация инфраструктурных и телекоммуникационных проектов¹.

§ 4. Принципы региональной политики Европейского союза и их совершенствование

В ходе реформы региональной политики 1988—1989 гг. Европейская комиссия сформулировала *четыре базовых принципа функционирования структурных фондов*. К ним относятся:

1) *принцип партнерства в работе всех вовлеченных в осуществление региональной политики органов власти на союзном, национальном, региональном и местном уровнях на всех стадиях и видах деятельности*. Этот принцип предполагает одновременно партнерское сотрудничество Европейского союза и Совета Европы, взаимную поддержку и совместную деятельность властных органов всех уровней, а также институтов гражданского общества, широко вовлеченных в реализацию региональной политики;

2) *принцип целевой, предметной и территориальной концентрации*, означающий строгую группировку принимаемых финансовыми инструментами мер в области региональной политики вокруг приоритетных целей, конкретных направлений деятельности и определенных по качественным параметрам территорий. Этот принцип направлен на обеспечение эффективного руководства структурной политикой;

3) *принцип дополнительной финансового вклада ЕС*, в соответствии с которым все мероприятия фондов ЕС обязательно софинансируются со стороны государств-членов из национальных и региональных бюджетов, а также других источников, в том числе средств частных компаний. Некоторые ученые называют его *принципом комплиментарности*;

4) *принцип долгосрочного программного подхода*, под которым подразумевается, что в течение нескольких лет средства целеустремленно используются в детально разработанных многолетних структурных программах, нацеленных на решение конкретных проблем определенных территорий. Так, например, в декабре 2007 г. Комиссия одобрила разработанную 27 странами семилетнюю программу из 302 операционных программ, финансируемых Структурными фондами.

¹ Кузнецов А. В. Еврорегионы: полвека «малой» интеграции // Современная Европа. 2008. № 2. С. 48—59.

На практике эти принципы иногда вступали в противоречие с реальностью или в конфликт друг с другом. Например, логика концентрации наталкивалась на многочисленность эгоистических интересов стран и регионов, что приводило к распылению ресурсов. Партнерство подчас приводило к ненужным спорам, а дополнительность, предусматривавшаяся на стадии планирования, не всегда реализовывалась на стадии реализации проекта. Долгосрочный программный подход проявлялся в излишней детализации и бюрократизации чрезмерно усложненных процедур.

Критика наднациональной региональной политики ЕС привела к корректировке и дальнейшему совершенствованию вышеупомянутых принципов.

В результате принятия в 2000 г. Лиссабонской стратегии значительная доля финансирования была привязана к учету ее требований. Принцип партнерства получил расширенное толкование. Партнерами, наряду с органами власти, стали рассматриваться самые разные организации, в том числе те, которые представляют гражданское общество. Принцип дополнительности был уточнен с учетом различий возможностей и уровня развития стран и регионов, получающих адресную помощь. Стал применяться принцип пропорциональности, который позволил ограничить бюрократический контроль за реализацией небольших проектов. На его основе механизм оценки других программ стал более гибким и адекватным. В связи с расширением европейской политики соседства важным стал вопрос о выходе применения принципа партнерства за пределы границ Европейского союза, что со всей определенностью поддерживают международные европейские региональные организации. Корректировка и отлаживание всех сторон региональной политики ЕС были осуществлены в ходе последней фундаментальной реформы региональной политики в 2013–2015 гг.

Из вышеописанного следует *принцип перманентной адаптации региональной политики Союза* для обеспечения быстрого и адекватного реагирования на постоянно меняющиеся условия функционирования ЕС.

В региональной политике широко используется на практике *принцип субсидиарности*, который означает перенесение компетенции на тот уровень управления, на котором проблема, затрагивающая интересы нескольких государств — членов Союза, решается наиболее эффективно. Этот принцип позволяет избежать излишней концентрации власти в руках органов наднациональной власти и обеспечивает более демократичное формирование компетенции снизу вверх.

Особенно в условиях экономического кризиса шире используется *принцип концентрации ресурсов*. Он представляет собой выделение небольшого числа приоритетных направлений региональной политики, на которых в определенный период концентрируются финансовые ресурсы.

Латвийский исследователь Я. Апанс выделяет *принцип координации*, который состоит в том, что Европейская комиссия и государства-члены осуществляют координацию своих действий для избежания двойного финансирования одних и тех же мероприятий региональной политики посредством использования различных финансовых инструментов.

Он также полагает, что передача компетенции по реализации фондами финансовых средств от Европейской комиссии к государствам-членам является проявлением *принципа децентрализации* в европейской региональной политике¹, хотя, по нашему мнению, это скорее не самостоятельный принцип, а сочетание действия принципов партнерства, координации, subsidiarity и комплиментарности. Тем более что в разные периоды экономического развития ЕС тенденция к децентрализации нередко сменяется на централизацию.

Из практики осуществления региональной политики в Европейском союзе можно также вывести важный, связанный с антимонопольной политикой *принцип, состоящий в стремлении избежать создания необоснованных конкурентных преимуществ каким-либо отдельным предприятиям, компаниям, отраслям или территориям*.

Профессор П. Матхийсен выделяет еще один принцип региональной политики — *принцип отчетности*², который состоит в необходимости строгого соблюдения финансовой дисциплины и регулярного предоставления отчетов бенефициариев политики сплочения по программам фондов. Эти отчеты концентрируются у Комиссии, которая готовит ежегодный доклад о прогрессе региональной политики Совету. В соответствии с § 2 ст. 175 ДФЕС раз в три года Комиссия готовит специальный доклад «О прогрессе в экономическом, социальном и территориальном сплочении», содержащий детальную оценку проблем и достижений территориальной политики ЕС.

Одним из последних, важных, что особенно ценно — закрепленных регламентом в ходе недавней реформы регионального развития принципов региональной политики ЕС является *принцип должного финансового управления*³. Представляется, что этот принцип наиболее

¹ *Aprans J.* EU Region Policy. Riga: University of Latvia Press, 2014. P. 37.

² *Mathijsen P.* A Guide to European Union Law as amended by the treaty of Lisbon. Sweet & Maxwell. L., 2010. P. 528.

³ Статья 125 Regulation (EU) № 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) № 1083/2006. Amended by: Regulation (EU) 2015/1839 of the European Parliament and of the Council of 14 October 2015 amending Regulation (EU) № 1303/2013 as regards specific measures for Greece (OJL 270. 15.10.2015. P. 1).

полно и современно отражает весь комплекс финансовой организации региональной политики ЕС.

Специальными регламентами регулируется порядок оказания Структурными фондами технической помощи и оценки и управления операционными программами ЕС¹. В этом проявился *один из основополагающих принципов права ЕС — принцип эффективности*.

Таким образом, мы наблюдаем вполне логичное и обоснованное сочетание общих принципов функционирования Европейского союза с принципами его региональной политики.

В 2008 г. Комиссия подготовила доклад «Регионы 2020», представляющий собой анализ перспектив возможного влияния на регионы Европы четырех глобальных проблем: глобализации, демографических, климатических изменений и вызовов энергетического кризиса².

В процессе разработки и совершенствования принципов региональной политики, особенно на современном этапе его развития, происходило постоянное совершенствование и адаптация к меняющимся условиям функционирования Союза. Они выразились в определенной гармонизации и унификации используемых в региональной политике финансовых и организационных инструментов и процедур, их упрощении, сокращении числа финансовых инструментов, используемых для реализации политики сплочения, а также уменьшении перечня основных целей региональной политики для обеспечения концентрации усилий и большей эффективности претворения основополагающих программ в жизнь, а также обеспечения прозрачности мероприятий по оказанию проблемным территориям финансовой помощи.

В ходе развития в ЕС сформировалось многоуровневое управление региональной политикой. Европейская региональная политика управляется таким образом, чтобы достичь максимальной эффективности вертикальной и горизонтальной интеграций.

В системе вертикального управления интеграцией имеются в виду различные уровни европейского, национальных, региональных и местных органов власти, которые стимулируются посредством разработки и последовательного осуществления планов и программ развития регионов.

В системе горизонтального управления интеграцией компании социальные группы и организации гражданского общества активно участвуют в этом процессе и деятельности каждого уровня органов регионального управления. Это означает, что у них есть возможность влиять на стратегию развития и формировать ее в собственных интересах в различных секторах и сфере общественных отношений.

¹ Art. 47 Regulation 1198/06 OJ 2006 L223/1.

² General report 2008, 94 and SEC (2008) 2868.

Именно система горизонтального управления способствует формированию того, что сегодня превращает региональную политику ЕС в то, что называют политикой сплочения.

Региональная политика Европейского союза, особенно в последнее время, в чем-то напоминает некоторые приемы и методы такой политики СССР в отношении менее развитых республик и районов, но адаптированные, перенесенные в современные условия, соответствующие иным технологическим и финансовым возможностям ЕС.

Основные принципы европейской политики сплочения весьма рациональны, прагматичны, пропорциональны, и поэтому некоторые из них могут с успехом быть приспособлены для укрепления регионального сплочения Российской Федерации как единого государства, а особенно — при создании интеграционных объединений с участием РФ на постсоветском пространстве, в том числе Евразийского экономического союза.

§ 5. Основные направления и динамика реализации региональной политики Европейского союза

Структура финансовых механизмов обеспечения политики социально-экономического сплочения постепенно складывалась из разных компонентов. Так, Римским договором был создан Европейский инвестиционный банк, с 1958 г. осуществляющий кредитование крупных социально-экономических проектов по реализации региональной политики. В 1960 г. образован Европейский социальный фонд¹. Для содействия улучшению хозяйственной структуры аграрных районов в 1962 г. был создан Европейский фонд сельскохозяйственного управления и гарантий (ныне Европейский сельскохозяйственный фонд развития сельских территорий)².

С 1975 г. в структуру механизмов социально-экономического сплочения включились Европейский фонд регионального развития³ и специальный Комитет по региональной политике.

¹ Регулируется на основании Regulation (EU) № 1304/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) № 1081/2006.

² Регулируется на основании Regulation (EU) № 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) № 1698/2005.

³ Регулируется на основании Regulation (EU) № 1301/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Regional Development Fund and on specific provisions concerning the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) № 1080/2006.

Европейский фонд регионального развития финансируется из бюджета ЕС и играет важную координирующую роль в реализации целей региональной политики Союза.

Фонд является главным инструментом финансирования проектов, направленных на развитие и структурное преобразование регионов и зон с низкими темпами развития, затронутых упадком промышленности, а также на поддержку сельских и отдаленных регионов в странах-членах Союза.

В 1993 г. был создан Фонд сплочения¹. Он предназначен для оказания финансовой поддержки государств-членов, валовой национальный доход которых на душу населения ниже 90% от среднего по ЕС (чуть меньше половины числа государств — членов ЕС). Он ставит перед собой задачу уменьшения экономических и социальных различий и содействия устойчивому развитию менее развитых регионов. К основным сферам деятельности фонда относятся: совершенствование транспортных сетей, поддержка проектов инфраструктуры; экология, проекты, связанные с энергетикой или транспортом (при условии, что они приносят очевидную пользу для защиты окружающей среды, энергоэффективности, использования возобновляемых источников энергии), развитие железнодорожного и общественного транспорта и т. д.

В феврале 1979 г. была принята Резолюция, определившая основные направления региональной политики Европейского союза². В период 1989–1993 гг. на региональную политику различными фондами ЕС ежегодно выделялось в среднем по 14 млрд ЭКЮ, а объем финансирования за 15 лет вырос в 30 раз. Удельный вес ассигнований на региональную политику в расходах общего бюджета Союза составил уже 20%.

В 1984 г. был принят Регламент о региональной политике Союза и Европейском фонде регионального развития³ (ЕФРД).

За последние годы этот регламент неоднократно изменялся, и одним из главных нововведений явилось включение ЕФРД в Структурные фонды. Это позволило осуществлять серьезную координацию целей и процедур с другими организациями и фондами: Европейским инвестиционным банком, Европейским сельскохозяйственным фондом, Европейским социальным фондом (ЕСФ), Фондом сплочения и т. д. В 2006 г. было проведено изменение Регламента о ЕФРД одновременно с пересмотром положений о вышеупомянутых фондах. Последняя фундаментальная реформа от 19 декабря 2013 г. отменила Регламент 2006 г. и привела правовое положение Фонда сплочения в соответствие с другими основными региональными финансовыми

¹ Регулируется на основании Council Regulation (EU) № 1300/2013 of 17 December 2013 on the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (EC) № 1084/2006.

² OJ 1979 C36/10.

³ OJ 1984 L169/1.

инструментами и современными требованиями региональной политики ЕС.

Большую роль в региональной политике Европейского союза играет Европейское территориальное сотрудничество (Interreg), которое финансируется Европейским фондом регионального развития. За время своего существования он прошел 5 программных периодов по 4–6 лет каждый и вырос, по сравнению с первым периодом, почти в 10 раз, составив в текущем периоде 2014–2020 гг. 10,1 млрд евро. Это направление регионального развития концентрирует свои усилия на науке и инновациях, защите окружающей среды и климата, борьбе с безработицей, совершенствовании образования, управления, транспорта и т. д.

Фонд солидарности Европейского союза был создан в 2002 г. после ряда масштабных наводнений для преодоления последствий природных катастроф. Он использовался для преодоления последствий более семидесяти катастроф, засух, наводнений, лесных пожаров, землетрясений, штормов и т. д. в 24 странах. На 2016 г. из средств этого фонда было израсходовано 3,7 млрд евро. Фонд солидарности Европейского союза функционирует на основании Регламента Совета ЕС 2002 г. с поправками от 15 мая 2014 г.

В процессе глобализации происходит ослабление малого и среднего бизнеса региональных секторов экономики, что нередко влечет за собой массовую безработицу. Европейский фонд адаптации к глобализации (ЕФАГ) создан в 2007 г. на основе регламента № 1927/2006 Европейского парламента и Совета от 20 декабря 2006 г. Его деятельность направлена на поддержку работников в регионах и секторах экономики, которые находятся в неблагоприятном положении в результате воздействия глобализации. На такие цели ЕФАГ обладает средствами в размере не более 500 млн евро в год.

Фонд финансирует меры, направленные на трудоустройство работников, потерявших рабочие места в результате ликвидации компаний, перенесения предприятий за пределы ЕС, а также деградации секторов экономики в регионе. К таким мерам относятся: помощь в поиске работы, профессиональная ориентация, обучение, переподготовка кадров, поощрение предпринимательства, а также временные меры, облегчающие адаптацию к возникшим осложнениям, связанным с потерей работы. Для получения поддержки ЕФАГ государство — член ЕС подает заявку на получение денежных средств. Одним из важнейших условий предоставления помощи является массовость увольнений по причине глобализации. Комиссия после проверки правомерности заявления предоставляет предложение в Европарламент и Совет, которые уполномочены решать эти вопросы.

Как мы видим, региональная политика ЕС постоянно стремится адаптироваться к изменяющимся реалиям жизни, в том числе к услови-

ям современного финансово-экономического кризиса. Так, например, в программный период 2007–2013 гг. на инновации (в широком смысле) было израсходовано 86,4 млрд евро, или около 25% всех выделенных на региональную политику. Этот подход был усилен в действующей программе на 2014–2020 гг., где на инновации уже предусмотрено уже более 30% бюджетных ассигнований.

Каждые пять–семь лет (как пятилетки и семилетние планы в СССР) региональная политика претерпевает реформы, приуроченные к очередным соглашениям о финансировании деятельности Союза. Это своеобразные многолетние финансовые программы по оптимизации деятельности фондов, делающие акценты на решении наиболее актуальных для того или иного периода, а также при учете определенных категорий регионов проблем политики социального и экономического сплочения.

Так, например, в ходе реформы 1988 г. были разработаны и утверждены принципы деятельности структурных фондов, которые тем не менее постоянно обновляются и совершенствуются.

В 2000 г. была осуществлена серьезная реформа финансовых механизмов осуществления региональной политики (под названием Повестка 2000), направленная на усиление эффективности Структурных фондов и Фонда сплочения. Ее целями были обеспечение приоритетов регионального развития в условиях планировавшегося расширения Союза, большая концентрация структурированной помощи, улучшение финансового менеджмента структурными фондами, а также упрощение управления ими.

Следующая реформа в 2006 г. была принята как бы в предчувствии мирового финансового кризиса. Она существенно сократила число целей, преследуемых посредством предоставления фондами помощи регионам. Финансирование заметно перераспределилось в пользу недавно вступивших в Союз государств-членов из Центральной и Восточной Европы. В период 2007–2013 гг. помощь прежде всего была нацелена на территории, на которых проживает чуть больше 1/3 населения Союза.

В качестве четкого ответа на мировой финансово-экономический кризис осенью 2008 г. Еврокомиссия избрала более гибкие схемы использования ассигнований фондов ЕС на программы социального сплочения. Так, по некоторым проектам в 2009 г., в отклонение от сложившейся практики, допускалось обеспечивать за счет фондов Союза 100% инвестиций. Помимо этого, было разрешено предоставлять авансовые платежи до выделения национального софинансирования, предусмотренного по проекту.

В отличие от предыдущей семилетней финансовой программы, была изменена основная цель региональной политики ЕС — «региональная конкурентоспособность и занятость». При этом она реализовалась в рамках программ для более крупных регионов — NUTS-2, а не NUTS-3.

Средства Европейского союза на проведение политики экономического, социального и территориального сплочения в программе 2007–2013 гг. были сконцентрированы, и использование их сведено к трем основным группам, или направлениям.

Соответственно, финансовая помощь Структурных фондов на период 2007–2013 гг. предоставлялась по трем направлениям:

Первое направление — Конвергенция — предусматривает помощь в поддержку устойчивого интегрированного экономического развития и создание постоянных рабочих мест. Были приняты операционные программы, направленные на диверсификацию региональных экономических структур, особенно в таких областях, как:

- наука и технологическое развитие, инновации и предпринимательство;
- информационное общество;
- окружающая среда;
- предотвращение рисков;
- туризм;
- вложения в культуру;
- транспорт;
- энергетика;
- образование;
- здравоохранение и структуры социальной помощи;
- прямая помощь малым и средним предпринимателям.
- 60% помощи фондов направляются в наиболее бедные страны и регионы. Остальные регионы финансируются по второму направлению.

Второе направление, называемое «Региональная конкурентоспособность и занятость», ставило своей целью:

- поддержку инновационной и основанной на знаниях экономики, включая улучшение научно-исследовательского и инновационного потенциала регионов¹, предпринимательство и создание новых финансовых инструментов для бизнеса;
- защиту окружающей среды и предотвращение рисков, включая восстановление плодородия земель, поддержку энергоэффективности, стимулирование внедрения экологически чистых технологий на общественном транспорте,
- обеспечение доступа к транспортным и телекоммуникационным службам общего пользования, особенно совершенствование вторичных сетей и поддержку доступа предприятий малого и среднего бизнеса к информационно-коммуникационным технологиям.

¹ General Report 2008, 60.

На эти цели расходуются 16% фондов. Комиссия издала список регионов, имеющих право получать в соответствии с этими целями финансовую поддержку Союза¹.

Третье направление — Европейское территориальное сотрудничество — представляет собой новый правовой инструмент, направленный на облегчение приграничного, межнационального и межрегионального сотрудничества между региональными и местными властями. Оно обеспечивает помощь, направленную на:

- развитие деятельности приграничных регионов в экономической, социальной и экологической сферах посредством разработки общих стратегий «устойчивого территориального развития». Эта деятельность включает поддержку местного предпринимательства, защиту и совместное управление природными ресурсами и культурным наследием, создание совместных современных инфраструктур и т. д.;
- установление и развитие международного сотрудничества между морскими регионами. Такое сотрудничество может быть оформлено в виде юридического лица типа «Европейской группировки для территориального сотрудничества», осуществляющей территориальные программы сотрудничества участвующих национальных, региональных, местных и других заинтересованных властей таких территорий. Их приоритетами должны быть инновации, защита окружающей среды, развитие транспортной доступности, коммуникаций и устойчивое городское развитие;
- укрепление эффективности региональной политики путем поддержки усилий региональных и местных администраций по формированию сетей и обмену полезным опытом.

Преследуя эти цели посредством усиления экономического, социального и территориального сплочения, Союз осуществляет свой вклад в более гармоничное, сбалансированное устойчивое развитие, обеспечение рабочими местами и человеческими ресурсами, защиту и улучшение окружающей среды, устранение неравенства и обеспечение равноправия женщин и мужчин.

§ 6. Современное состояние и перспективы развития европейской региональной политики на 2014—2020 гг.

За последние 15 лет европейская региональная политика внесла большой вклад в развитие экономики ЕС. Благодаря реализации ее программ к 2011 г. было создано более миллиона рабочих мест, более

¹ OJ 2006 L2443/49.

десяти миллионов работников получили дополнительное образование и более конкурентоспособные профессии, осуществлено совместное финансирование строительства более 2 тыс. км шоссейных дорог и 4 тыс. км железных дорог, а также создано 800 тыс. малых и средних предприятий.

Для закрепления и развития этих успехов Европейской комиссией приняты программы региональной политики Союза на 2014–2020 гг., в которых учтены уроки кризисного развития Европы последних лет. Она призвана ускорить развитие и содействовать созданию рабочих мест в соответствии с новой программой «Повестка роста и создания рабочих мест в Европе — Европа 2020».

С этой целью на период 2014–2020 гг. Комиссия приняла согласованный пакет законодательных мер в сфере региональной политики. В основе программы заложены направленные на достижение вышеописанных целей новые договоры партнерства, которые государства-члены согласуют с Европейской комиссией. Они установят четкие цели и направят резервные финансовые средства на поощрение регионов, которые демонстрируют наилучшие результаты в достижении поставленных перед ними задач экономического, социального и территориального сплочения. Для совершенствования макроэкономической политики и избежания случаев плохого управления проектами Комиссия получила возможности изменения программ или их приостановки в случаях, если администрацией регионов не принимаются меры по исправлению отмеченных недостатков.

В некоторых государствах ЕС деятельность бенефициариев различных фондов была не всегда прозрачна. Поэтому на период 2014–2020 гг. доноры изменили правила получения средств. С этого периода представители правительств обязаны публиковать списки бенефициариев вместе с информацией о размере финансирования ЕС и соответствующего государства. Эта информация также стала доступной на интернет-ресурсе Еврокомиссии.

Политика ЕС состоит в том, что средства структурных фондов, в принципе, должны выполнять роль дополнительных к государственным, развивающим потенциал регионов. С одной стороны, проекты, финансируемые фондами ЕС, могли бы достаться частным инвесторам, которые нередко более эффективно распоряжаются такими средствами. Но с другой — программы структурных фондов часто обеспечивают сферы, менее интересные для частного бизнеса, и призваны улучшить общий инвестиционный климат и интенсифицировать приток частных инвестиций. Таким образом, они на практике призваны «подготовить» экономику региона для перспективного роста.

Эффективность работы фондов должна также быть усилена за счет упрощения и гармонизации правил деятельности различных фондов, включая Фонд развития сельскохозяйственных, морских и рыболовец-

ких регионов. Эта программа в особенности направлена на усиление инвестиций в социальную сферу и преодоление вызовов осложняющегося развития в сфере рынка рабочей силы. Содействие в этом должны оказать Фонд адаптации к глобализации и Новая программа социальных изменений и инноваций, которые призваны дополнить и усилить результативность Европейского социального фонда. Инвестиции планируются направлять прежде всего на поддержку малого и среднего предпринимательства, инноваций, повышение энергоэффективности, усовершенствование и упрощение процедур.

Европейская комиссия и парламент 17 декабря 2013 г. приняли обновленный фундаментальный пакет из 7 основополагающих для региональной политики ЕС регламентов, который включает в себя:

— всеобъемлющий регламент, устанавливающий общие правила управления Европейским фондом регионального развития, Европейским социальным фондом, Фондом сплочения, Европейским фондом сельскохозяйственного развития и Европейским морским и рыболовным фондом¹.

По своему объему этот документ равен половине Конституции для Европы. Он состоит из очень детальной преамбулы и 154 статей, а также 13 обстоятельных приложений. Его принятие позволит четче отладить взаимодействие государств-членов и Союза в области региональной политики, гармонизировать правила и процедуры работы фондов, их финансовую деятельность, контроль и аудит, а в результате лучше обеспечить кооперацию фондов и совместное взаимодополнение их усилий для умножения результативности региональной политики ЕС. Более интегрированный подход обеспечит согласование целей и усиление действенности усилий, применяемых ими скоординированно;

— три специальных регламента для Европейского фонда регионального развития², Европейского социального фонда³ и Фон-

¹ Regulation (EU) № 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) № 1083/2006; Amended by: Regulation (EU) 2015/1839 of the European Parliament and of the Council of 14 October 2015 amending Regulation (EU) № 1303/2013 as regards specific measures for Greece (OJL 270. 15.10.2015. P. 1).

² Regulation (EU) № 1301/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Regional Development Fund and on specific provisions concerning the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) № 1080/2006.

³ Regulation (EU) № 1304/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) № 1081/2006.

да сплочения¹, существенно сближающих характер, порядок и условия их деятельности;

- два регламента, связанных с определением целей Европейского территориального сотрудничества и Европейского объединения для территориального сотрудничества²;
- регламент, посвященный Европейскому фонду адаптации к глобализации³. На период 2014–2020 гг. этот фонд предусматривает максимальный ежегодный бюджет в 150 млн евро на поддержку поиска работы или создание собственного бизнеса работникам, потерявшим работу в результате процессов глобализации.

Практически одновременно с этим была принята новая Программа социальных изменений и инноваций на 2014–2020 гг. с совокупным финансированием около 1 млрд евро на упомянутый период.

§ 7. Роль Совета Европы в развитии трансграничной регионализации

Европейский союз не был исторически первым в продвижении идей регионального развития в Европе. Таковым оказался созданный в 1949 г. Совет Европы. Именно он стал первой международной организацией в Европе, которая официально включилась в решение проблем трансграничного сотрудничества регионов. Впоследствии *региональная политика и идеология Совета Европы и Европейского союза — двух важнейших интеграционных образований в Европе — развивались как бы параллельно, нередко взаимопереплетаясь и взаимодополняя друг друга.*

В середине 1960-х гг. Консультативная ассамблея Совета Европы приняла Рекомендацию по вопросу сотрудничества местных властей в Европе. В ней Комитету министров СЕ предлагалось рассмотреть проект Конвенции о сотрудничестве местных властей. В 1974 г. Комитет по вопросам сотрудничества муниципальных и региональных властей подготовил доклад о проблемах сотрудничества между муниципалитетами в приграничных регионах, а Комитет министров Совета Европы

¹ Council Regulation (EU) № 1300/2013 on the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (EC) № 1084/2006.

² Regulation (EU) № 1299/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on specific provisions for the support from the European Regional Development Fund to the European territorial cooperation goal.

³ Regulation (EU) № 1309/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Globalization Adjustment Fund (2014–2020) and repealing Regulation (EC) № 1927/2006. OJL 347. 20.12.2013. P. 855–864.

издал на основе этого доклада Резолюцию (74) 8 о сотрудничестве между местными сообществами в приграничных районах¹.

С этого началась более целеустремленная деятельность по разработке общеевропейского правового акта по трансграничному региональному сотрудничеству, поскольку оно могло бы способствовать решению многих проблем на местном и региональном уровнях и одновременно содействовать сближению стран и народов Европы, создавать благоприятные условия для углубления и расширения интеграции.

Комитет рекомендовал властям государств — членов Совета Европы:

- способствовать и поддерживать систематические исследования, мониторинг и обмен информацией по проблемам сотрудничества между местными и региональными сообществами в приграничных регионах;
- содействовать трансграничному сотрудничеству в ряде строго определенных сфер, признаваемых национальными законодательствами;
- ускоренно вносить в национальное законодательство изменения, которые необходимы для устранения препятствий трансграничному сотрудничеству;
- всячески поддерживать создание состоящих из представителей национальных правительств и региональных и местных властей региональных советов по приграничному сотрудничеству.

Европейские министры, отвечающие за местное самоуправление, предложили разработать Европейскую рамочную конвенцию о трансграничном сотрудничестве. Это решение в 1977 г. поддержали Парламентская ассамблея и Конференция местных и региональных властей Европы, и на Четвертой конференции европейских министров, ответственных за местное самоуправление, в мае 1980 г. она была подписана. Австрия, Германия, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия и Швеция подписали текст Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей² непосредственно во время конференции. На сегодняшний день конвенция ратифицирована уже 34 государствами Европы. В 1995 и 1998 гг. к ней было подписано два дополнительных протокола.

Преамбула Конвенции указывает на необходимость подписания государствами-членами Совета Европы общего документа, регулирующего сферу приграничного сотрудничества, которое признается ускорителем интеграционных процессов, средством усиления сотрудничества между

¹ Resolution (74) 8 on co-operation between local communities in frontier areas. 27.02.1974.

² Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей СДСЕ № 106 [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/106.htm> (дата обращения: 25.02.2016).

странами Европы и углубления экономического и социального прогресса в приграничных регионах.

Конвенция обязывает ратифицировавшие ее государства устранять препятствия для приграничного сотрудничества и предоставлять участвующим в нем властям те же возможности, которые предусмотрены на национальном уровне.

В ней впервые дается официальное определение трансграничного сотрудничества, упрощена процедура заключения соглашений о трансграничном сотрудничестве как для региональных и местных властей, так и для центральных и федеральных правительств. В приложениях к Конвенции приводятся проекты соглашений, которые могут использоваться для регулирования вопросов внешних связей субгосударственных территориальных сообществ.

В ноябре 1995 г. был открыт для подписания Дополнительный протокол к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей¹, среди целей которого было уточнение некоторых формулировок Конвенции и ее дальнейшее совершенствование.

В этом документе были более четко сформулированы задачи органов по приграничному сотрудничеству и ограничения их деятельности. Наибольший интерес представляет ст. 5 Протокола, которая устанавливает, что «Договаривающиеся Стороны могут, если это позволяет национальное законодательство, принимать решение о том, что орган по приграничному сотрудничеству является субъектом публичного права и что его акты в рамках юридической системы каждой из Договаривающихся Сторон имеют такую же юридическую силу и такие же последствия, как если бы они были приняты территориальными сообществами и властями, которые заключили соглашение».

Следовательно, в том случае, если государство считает это возможным, *на территории трансграничного региона может существовать собственная публичная власть регионального уровня, которая уполномочена издавать собственные законы, имеющие такую же юридическую силу, какую имеют прочие региональные законы этого государства. То есть создается новый тип трансграничного управления, обладающий своей законодательной властью.*

Более того, примеры этого уже существуют на практике. Такой вид органов по приграничному сотрудничеству предусмотрен Бенилюкской конвенцией о трансграничном сотрудничестве территориальных со-

¹ Дополнительный протокол к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей СДСЕ № 159 [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/159.htm> (дата обращения: 25.02.2016).

обществ и властей 1986 г.¹ и Соглашением о приграничном сотрудничестве между Нидерландами, ФРГ, Землей Нижняя Саксония и Землей Северный Рейн–Вестфалия 1991 г., предусматривающим возможность сотрудничества на основе публичного права².

В 1998 г., был открыт для подписания Протокол № 2, уточняющий правовое регулирование вопросов межтерриториального (межрегионального) сотрудничества³. Он определил межтерриториальное сотрудничество как «любые действия, направленные на установление отношений между территориальными сообществами или властями двух или более Договаривающихся сторон (кроме отношений приграничного сотрудничества соседних сообществ), включая заключение соглашений с территориальными сообществами или территориальными властями других государств».

Этот документ установил правовые рамки межрегионального сотрудничества. При этом территориальные сообщества и власти, участвующие в межрегиональном сотрудничестве, в соответствии со ст. 3 и 4 Протокола наделяются такими же полномочиями, как регионы и местные власти государств, принимающих участие в приграничном сотрудничестве. Протокол вступил в силу в 2001 г., а уже к середине 2006 г. был ратифицирован четырнадцатью государствами Совета Европы.

Конвенция и два Протокола являются сегодня главными общеевропейскими правовыми инструментами регулирования приграничного и межрегионального сотрудничества в Европе. На базе Конвенции было заключено множество межгосударственных соглашений.

16 ноября 2009 г. в Утрехте (Нидерланды) был подписан протокол № 3 к Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными общинами или властями относительно Еврорегиональных групп по сотрудничеству (ЕГС)⁴, который принят *в соответствии с национальным законодательством государств — членов*

¹ Бенелюкская конвенция о трансграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1986 г. [электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.benelux.be/fr/pdf/rgm/rgm_grcnsov-samcnwcrking1986_fr.pdf (дата обращения: 25.02.2016).

² *Uijen K.* Euroregions, vehicles for administrative innovation in border regions. From incidental informal exchange to public law based transborder regional bodies [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://home.zonnet.nl/richardu/bord/bordartl.htm> (дата обращения: 25.02.2016).

³ Протокол № 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей относительно межтерриториального сотрудничества СДСЕ № 69 [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/nts/Treaties/Html/169.htm> (дата обращения: 25.02.2016).

⁴ Protocol № 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euregional Co-operation Groupings (ECGs), Utrecht, 16.11.2009 [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/206.htm> (дата обращения: 25.04.2016).

Совета Европы, включая соответствующие положения права Европейского союза.

В ст. 1 Протокола говорится, что территориальные общины или власти и другие органы ...могут создать органы трансграничного сотрудничества в форме Еврорегиональных групп по сотрудничеству (ЕГС) на территории государств — членов Совета Европы, подписавших настоящий протокол. Целями ЕГС являются поддержание и развитие в интересах населения региона трансграничного и межрегионального сотрудничества между членами в сферах их совместной компетенции и в соответствии с национальными законодательствами заинтересованных государств.

Статья 2 устанавливает, что ЕГС является юридическим лицом, обладающим наиболее широкой правоспособностью и действующим в соответствии с законодательством государства — члена Совета Европы, в котором располагается его штаб-квартира. ЕГС имеет право принятия и исполнения своего бюджета, заключения договоров, найма сотрудников, владения движимым и недвижимым имуществом, а также обращения в суд.

Деятельность ЕГС финансируется прежде всего государствами (членами Совета Европы), территориальными общинами или властями либо подобными органами, которые осуществляют контроль за ЕГС и представляют не менее половины членов их административных, управленческих и контрольных органов и имеют большинство голосов при принятии решений (ст. 4 Протокола).

ЕСГ обладает только той компетенцией, которую государства — члены Еврорегиональных групп по сотрудничеству передают им, не имеют права устанавливать налоги, предпринимать меры, влияющие на осуществление прав и свобод индивидов (ст.7).

Решения и акты ЕСГ подлежат такому же контролю, административному и судебному надзору относительно законности их деятельности, что и акты территориальных общин и властей государств-участников (ст. 11 Протокола).

Как мы видим, деятельность Еврорегиональных групп по сотрудничеству также оказывает гармонизирующее воздействие через региональные органы и интересы на законодательство не только стран Европейского союза, но и Совета Европы, что в очередной раз подтверждает *общую тенденцию проникновения права ЕС на всю территорию Европейского континента и определенную поддержку, которую оказывает этому процессу Совет Европы.*

Большое значение имеет и Европейская хартия местного самоуправления¹ 1985 г., которая предусматривает право «органов местного

¹ Европейская хартия местного самоуправления СДСЕ № 122 [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/122.htm> (дата обращения: 25.02.2012).

самоуправления на сотрудничество с органами местного самоуправления других государств на условиях, устанавливаемых законом» (ст. 10, п. 3).

Общеввропейские организации, относящиеся к категории «неправительственных», имеют меньшие возможности для оказания влияния на органы власти государств и масштабной международной деятельности. Тем не менее они приобрели весьма заметное влияние на своем уровне и оказывают возрастающее воздействие на процессы развития регионов. Среди них надо упомянуть Совет европейских муниципалитетов и регионов (СЕМР), Ассамблею европейских регионов (АЕР) и Ассоциацию европейских приграничных регионов (АЕПР).

На межрегиональном уровне созданы различные ассоциации местных властей, функционирующие на межмуниципальном уровне, а также межгородские организации, например Еврогорода — на городском. *На региональном уровне европейской политики уменьшается разделяющее влияние государственных границ и увеличивается сближающая людей роль институтов и механизмов гражданского общества. Это еще один механизм, укрепляющий интеграционные организации и подготавливающий их расширение в перспективе.*

Каждая из этих организаций имеет свои специфические цели. Наиболее авторитетными из них являются Ассамблея европейских регионов, а также Ассоциация европейских приграничных регионов. АЕР, созданная в 1985 г., объединяет более 250 регионов из 33 европейских стран. В ее деятельности принимают участие 4 российских региона — Республики Ингушетия, Карелия, Татарстан и Самарская область.

Цели АЕР в основном совпадают с целями большинства правительственных и неправительственных организаций регионов. Это повышение политической роли регионов в Европе, поддержка демократии, развитие межрегионального и трансграничного сотрудничества во всех сферах на благо граждан Большой Европы. Идеологической основой деятельности Ассамблеи является стремление к повсеместному воплощению в политической практике принципов децентрализации и субсидиарности, что отражено в политической доктрине Ассамблеи — Декларации регионализма в Европе, 1996 г., поддержанной более чем 300 регионами и многими государствами.

§ 8. Сотрудничество Российской Федерации и Европейского союза в сфере региональной политики

Чрезвычайно важную роль в реализации задач создания Общего экономического пространства Россия — ЕС играют так называемые отраслевые диалоги. Цели, задачи и основные направления диалогов определены в соответствующих разделах «дорожной карты» 2005 г. по Общему экономическому пространству. Отраслевые диалоги форми-

руются российскими федеральными министерствами и ведомствами с соответствующими профильными подразделениями Европейской комиссии.

Между Российской Федерацией и Европейским союзом создано тринадцать отраслевых диалогов (помимо диалогов по «горизонтальным вопросам, включающим проблемы госзакупок, инвестиций и защиты прав интеллектуальной собственности»). К ним относятся: энергетический, транспортный, регулятивный, по промышленной политике, по информационному обществу, по сотрудничеству в области космоса, в сфере сельского хозяйства, по окружающей среде, по финансовой и макроэкономической политике, по региональной политике, в сфере рыболовства, в области здравоохранения и по защите прав потребителей. Все они в определенной мере взаимосвязаны друг с другом, и прямо или косвенно многие из них служат обеспечению экономического, социального и территориального сплочения народов, стран и регионов Союза.

Эти диалоги стали полезными механизмами дальнейшего совершенствования и диверсификации двустороннего сотрудничества Российской Федерации и Европейского союза.

В то же время степень и глубина продвижения по отдельным диалогам различны, хотя заинтересованность в продвижении вперед несомненна. В рамках каждого диалога по согласованию сторон созданы рабочие группы и подгруппы по конкретным направлениям взаимодействия.

Для обсуждения значимых вопросов сотрудничества в рамках этих подразделений формируются и согласовываются планы действий, обсуждаются проблемы и пути их преодоления, проводятся встречи координаторов диалогов в лице старших должностных лиц и руководителей соответствующих российских министерств и ведомств, с одной стороны, и Генеральных директоров Европейской комиссии — с другой. На заседаниях профильных Постоянных советов партнерства (на уровне министров и руководства Еврокомиссии) определяются и решаются стратегические задачи развития диалогов.

Диалог по региональной политике основан на Меморандуме о взаимопонимании для установления Диалога о региональной политике между Минрегионом России и Еврокомиссией, подписанном 23 мая 2007 г. Программа совместной работы в соответствии с диалогом предусматривает проведение семинаров по вопросам многоуровневого управления, оценки эффективности и совершенствования институтов местной и региональной власти, управления крупными инвестиционными проектами, обмен опытом в области реализации программ приграничного сотрудничества регионов.

Ежегодно проводится Европейская неделя регионов и городов, называемая «Открытые дни», в которой участвуют представители российских регионов. В 2009 г. были подписаны пять соглашений о софинансиро-

вании программ приграничного сотрудничества Россия — Европейский союз. На эти мероприятия Российская Федерация и Европейская комиссия выделили 103 и 334 млн евро соответственно.

Начало реализации программ после ратификации соглашений в 2010 г. позволило регионам по обе стороны границы интенсифицировать сотрудничество в тех областях, которые они сами выбрали в качестве приоритетных. Это не только придавало дополнительный импульс прямым межрегиональным связям, но и способствовало социально-экономическому развитию российских приграничных регионов. Расширялись возможности открывать представительства отдельных городов или субъектов Российской Федерации в Брюсселе.

23 мая 2007 г. министр регионального развития Российской Федерации Владимир Яковлев и комиссар Европейского союза по региональной политике Данута Хюбнер подписали Меморандум о взаимопонимании для установления диалога о региональной политике.

Целями диалога о региональной политике являются:

- сотрудничество и обмен информацией по соответствующим стратегиям, способствующим экономическому росту, укреплению конкурентоспособности и повышению уровня занятости населения, а также реализация мер по улучшению территориального баланса;
- обмен информацией, связанной с разработкой и реализацией региональной политики, обращая особое внимание на способы стимулирования развития отстающих районов, укрепление приграничного сотрудничества и социально-экономического развития приграничных регионов;
- обмен опытом разработки региональных стратегий и методик подготовки многолетних комплексных программ развития регионов;
- поддержка и содействие сотрудничеству между приграничными регионами РФ и ЕС, а также между местными, региональными и национальными представителями;
- обмен опытом и усиление кооперации по вопросам развития территорий, включая деятельность, осуществляемую в рамках других международных организаций, в том числе сотрудничество в контексте российского Председательства в Европейской конференции министров регионального планирования и другие вопросы региональной политики, представляющие взаимный интерес.

«Сотрудничество между Российской Федерацией и Европейским союзом усиливается и углубляется. Вопросы, относящиеся к региональному и территориальному развитию, становятся все более важными, и не только потому, что Европейский союз и Российская Федерация имеют общие границы, но и потому, что они имеют территорию кон-

тинентального размера, что порождает сходные проблемы большого масштаба, и эти проблемы естественно изучать и разрешать совместными усилиями в определенных договорных рамках», — говорится в Меморандуме.

К сожалению, в 2014 г. в связи с кризисом на Украине Европейский союз выдвинул против РФ ряд необоснованных обвинений, введя в отношении нашей страны политико-экономические санкции, что *привело к практической заморозке или осложнению регионального сотрудничества по большинству диалогов*. Правительство Российской Федерации приглашает ЕС вернуться к конструктивным взаимоотношениям, включая и региональную повестку дня.

В деятельности крупнейшей европейской региональной организации — Ассамблеи европейских регионов — принимают участие 4 российских региона (Республики Ингушетия, Карелия, Татарстан и Самарская область). Развиваются движение городов-побратимов и сотрудничество иных межрегиональных институтов гражданского общества.

Несмотря на все трудности, региональное сотрудничество между РФ и ЕС продолжается. Так, сегодня успешно ведутся переговоры о сотрудничестве Воронежской области и региона Венето (Италия) и продолжается работа по ряду региональных диалогов.

Чем ценен опыт ЕС в области правового регулирования региональных отношений для России и интеграционных организаций с ее участием?

1. Сегодня с участием Российской Федерации ведется непосредственная завершающая работа над проектом «Конвенции о межрегиональном сотрудничестве в рамках СНГ». На опыте ЕС Россия может объективно оценить преимущества и недостатки самого концептуального подхода к сущности, целям и методам правового регулирования регионального развития и его перспектив как для собственного государства, так и для тех интеграционных объединений, в которых РФ участвует. Наиболее логичным для современной России был бы подход к стимулированию внутреннего потенциала регионов, к которому ЕС перешел после кризисов 70–80-х гг., с одновременным учетом социального фактора регионального развития, столь важного для внутренней интеграции Российской Федерации как единого государства. Аналогичный подход возможен и в отношении интеграционных организаций, в которых наша страна участвует.

2. Российской Федерации и ее партнерам по интеграционным организациям необходимо учесть и модифицировать с учетом своей специфики базовые принципы и оправдавшие себя на практике основные приоритеты региональной политики, методы ее проведения в жизнь, правовые и административные механизмы ее осуществления.

3. Документы Европейского союза, посвященные региональной политике, позволяют РФ с должной перспективой разработать современный и сопоставимый с европейским понятийный аппарат, при-

менимый к региональной политике. Проблема научно обоснованных дефиниций применительно к региональной политике весьма актуальна для Российской Федерации и ее партнеров по интеграционным организациям. Без этого невозможно осуществлять скоординированную региональную политику на практике, особенно на перспективное развитие и совершенствование интеграционных отношений на постсоветском пространстве и шире — с выходом в перспективе на ЕС и на Азиатско-Тихоокеанский регион.

Чрезвычайно полезен для РФ и его союзников по интеграционным организациям опыт Европейского союза в вопросах определения типологии регионов и критериев подхода к этому вопросу.

§ 9. Основные выводы

В региональной политике ЕС последнего времени происходят интересные изменения, которые отражаются даже на базовой терминологии. Так, в правовых актах Евросоюза термин «региональная политика» все чаще заменяется термином «политика сплочения», используемым как бы в качестве синонима. Но за этим кроется существенное изменение понятийного аппарата: под политикой сплочения де-факто скрывается тесное переплетение региональной и социальной политики. Они уже не рассматриваются изолированно, а потому политика сплочения предполагает как территориальное сплочение по горизонтали между регионами (региональная политика), так и социальное сплочение по вертикали — между различными слоями общества (социальная политика). Получается социально ориентированная региональная политика. Такая «социорегиональная» политика имеет уже несколько иную политико-идеологическую окраску и цели.

Новые цели ставит перед собой «социорегиональная» политика сплочения и в экономической сфере в контексте современного этапа глобализации. Она решает задачи не только мобилизации внутренних ресурсов региона для выравнивания его уровня и повышения его конкурентоспособности в масштабах Союза, но и для повышения его конкурентоспособности в мировом масштабе.

Исследование региональной политики ЕС приводит нас к **трехуровневому видению тесно взаимосвязанной институциональной структуры политического управления Союзом, сочетающей в себе: наднациональную союзную власть, национальную власть государств-членов и «субнациональную» («субгосударственную» или региональную) власть.**

Ассамблея Европейских регионов определила понятие «регион» как общность, представляющую собой уровень власти, непосредственно следующий после уровня центральной власти соответствующего государства, облаченную определенной политической ответственностью, которая возлагается на региональный орган в виде совета или

ассоциации, либо организации, созданной на региональном уровне сообществами, представляющими более низкий, чем государственный (субнациональный), уровень власти.

Таким образом, в рамках региональной политики ЕС регион можно определить как образование, наделенное «субнациональным» уровнем административной власти. Эта власть ниже, чем власть государственная, но она также облачена соответствующими конкретными, публичными, властными полномочиями, ответственностью, обязанностями и институционализована в форме представляющих ее органов, связанных с населением региона. Эти элементы «политического представительства населения» и властные представляются важными компонентами адекватного представления о «регионе» как элементе многоуровневого управления в рамках ЕС.

В то же время понятие региона в ЕС несет в себе и элементы признания и поддержки формирования элементов гражданского общества на «субнациональном», т. е. региональном, уровне. Скорее всего, понятие «регион» в праве ЕС находится еще в стадии формирования и будет претерпевать по мере исследования, а особенно практики применения судами, определенные изменения.

Вместе с федерализацией и конституционализацией права Европейского союза, реальной передачей ряда прежде суверенных полномочий государств на наднациональный уровень Союза подчас более четко конкретизируются интересы регионов, голос которых становится более слышим в процессе принятия решений, особенно непосредственно влияющих на жизни рядовых граждан. *Не исключена передача все больших полномочий от государств их «субнациональным» субъектам — регионам, что, в свою очередь, может косвенно укреплять позиции Союза и сокращать список суверенных полномочий государств-членов.*

Также складывается ситуация, при которой управленческий принцип субсидиарности, традиционно применяемый во взаимоотношениях Союза и государств-членов, приобретает все больше оснований для использования и на «субнациональном», региональном уровне. Не будет удивительным, если суд в своей практике (в научной доктрине это уже встречается) сделает первые шаги в этом направлении.

Это позволило бы передать часть власти, в целях повышения эффективности ее использования, еще на один уровень ближе к населению, создавая тем самым дополнительные преграды для ее сверхцентрализации как в рамках государств, так и Европейского союза в целом. Это, правда, приводит к ослаблению контрольных полномочий отдельных государств-членов, но способствует достижению «экономического, социального и территориального сплочения»¹, а следовательно, и усиления Европейского союза.

¹ Кстати, сплочения и на уровне государств, и на уровне Союза в целом, что содействует укреплению как государств-членов, так и ЕС в целом.

Такая трехуровневая конфигурация уровней власти может оказаться вполне эффективной. Она как бы позволяет попытаться примирить через призму «всеобъемлющего принципа эффективности»¹ видение Европы одновременно как «субнациональной» Европы регионов», «Европы отдельных суверенных (национальных) государств» и «наднациональной единой Европы».

В эпоху глобализации роль такого инструмента, как регионализм (особенно международный субрегионализм), в решении различных внутренних и международных проблем радикально изменилась. *Из второстепенного механизма, применявшегося в основном для решения сугубо внутриевропейских вопросов, регионализм (субрегионализм) превратился в эффективный механизм интеграционного развития во всех сферах общественной жизни, создания и совершенствования институтов, разрешения и предотвращения конфликтов, модернизации общества и формирования новых комплексов безопасности.* Международные субнаднациональные организации (международные микроинтеграционные образования) представляют собой своеобразное отражение, проекцию элементов национального развития на более масштабный и качественно иной наднациональный уровень. *Надо признать, что регионализм может выполнять и дезинтеграционную роль.*

Международные субнаднациональные организации отражают сочетание стратегии и тактики интеграции и выступают как небольшие, своего рода интеграционные лаборатории, где разрабатываются новые, нестандартные концепции, правовые инструменты и модели развития. Они формируются на базе имеющих общие интересы, цели и особенности регионов различных государств по важным направлениям интеграции и осуществляют в меньших масштабах отработку механизмов и направлений будущего, более масштабного и перспективного наднационального регулирования. *В результате укрепляется внутреннее положение интеграционных союзов, обеспечиваются большая поддержка наднациональной политики населением заинтересованных регионов и дальнейшее «размывание» границ национальных государств в психологии населения.*

Таким образом, международные субнаднациональные организации позволяют формировать «мосты» сотрудничества между приграничными государствами (внутри и за пределами интеграционных союзов), а также между различными крупными интеграционными организациями, позволяющими облегчить их перспективное объединение и расширение. Они могут быть нацеленными на взаимовыгодное развитие различных экономических, культурных, экологических, энергетических, коммуникационных, научно-инновационных, оборонных и иных аспектов взаимодействия, выдвигаемых в каждом конкретном случае на ведущее место, и иметь

¹ Weatherill S. Law and Integration in the European Union. Oxford, 1996. P. 116.

позитивное значение¹. Выступая 8 сентября 2012 г. на открытии саммита АТЭС во Владивостоке, Президент РФ В. В. Путин отметил необходимость «наводить мосты друг к другу, а не отгораживаться», углублять диалог между региональными и субрегиональными объединениями. «Именно по такому пути намерена идти Россия, мы идем по такому пути, в том числе на пространствах бывшего Советского Союза», — сказал В. В. Путин, напомнив о работе по созданию зоны свободной торговли в рамках СНГ, Таможенного союза и Единого экономического пространства. Он отмечал, что «два крупнейших объединения нашего континента — Евросоюз и формирующийся Евразийский союз — основывая свое взаимодействие на правилах свободной торговли и совместимости систем регулирования, объективно, в том числе и через отношения с третьими странами и региональными структурами, способны распространить эти принципы на все пространство — от Атлантики до Тихого океана. На пространство, которое будет гармоничным по своей экономической природе, но полицентричным с точки зрения конкретных механизмов и управленческих решений. Затем будет логично начать конструктивный диалог о принципах взаимодействия с государствами АТР, Северной Америки, других регионов»².

При этом интересно отметить, что в стратегической инициативе Европейского союза («Окончательном докладе группы министров иностранных дел о будущем Европы» от 17 сентября 2012 г.) на первом месте упоминается о стремлении ЕС создать «более полицентричный мир»³, в чем, как мы видим, принципиальные политические цели РФ и ЕС совпадают.

Поэтому отмеченные механизмы и подходы к вопросам регионализма целесообразно учитывать как для укрепления внутривнутриполитического и экономического потенциала нашей страны, так и для дальнейшего развития интеграционных образований с участием Российской Федерации, а также для выработки конструктивных отношений с Европейским союзом и другими интеграционными организациями в решении задач глобального масштаба. Особенно важно, что строить интеграционные союзы можно только в условиях демократии и опоры на население всего интеграционного объединения, каждого государства-члена, а также входящих в них регионов.

¹ В определенных случаях такие международные организации могут также выступать и незаметным, но очень практичным инструментом интеграционной экспансии сильных государств в отношении более слабых соседей.

² *Путин В. В.* Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня // Известия. 2011. 3 окт.

³ Final Report of the Future of Europe Group of Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain. 17 September 2012 // <http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20120918RAPORT/report.pdf>. P. 1.

Вопросы для самоконтроля

1. Где закрепляются правовые основы региональной политики Европейского союза и в чем заключаются ее главные цели?
2. Что представляют собой структурные фонды ЕС?
3. Каковы предмет и содержание Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей?
4. По каким направлениям осуществляется реформирование правового регулирования региональной политики Европейского союза?
5. Как осуществляется сотрудничество России и Европейского союза в сфере региональной политики?

ОГЛАВЛЕНИЕ

Список сокращений	3
К читателю	6
Предисловие	12

Общая часть

МЕЖДУНАРОДНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИОННОЕ ПРАВО: ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Глава I. Понятие международной интеграции	21
§ 1. Термин «интеграция»: происхождение и значение	21
§ 2. Интеграция в человеческом обществе	22
§ 3. Международная интеграция как объективное явление современной общественной жизни	24
§ 4. Международная интеграция как целенаправленная деятельность государств	25
§ 5. Многоскоростная интеграция	32
§ 6. Интеграция интеграций. БРИКС	39
Глава II. Виды международной интеграции	43
§ 1. Негативная и позитивная интеграция	43
§ 2. Полная и частичная интеграция	50
§ 3. Глобальная, региональная и межрегиональная интеграция	55
§ 4. Экономическая и политическая интеграция. Интеграция в других сферах общественной жизни	67
§ 5. Интеграция-объединение и интеграция-присоединение	80
Глава III. Интеграционные организации	93
§ 1. Понятие, виды и наименования интеграционных организаций	93
§ 2. Правосубъектность и юридическая природа интеграционных организаций	98
§ 3. Наднациональность интеграционных организаций	103
§ 4. Акты интеграционных организаций	115
§ 5. Интеграционные организации и государственный суверенитет	124
Глава IV. Понятие интеграционного права	132
§ 1. Интеграционное право и интеграционные правовые порядки	132
§ 2. Интеграционное право и международное публичное право	139
§ 3. Интеграционное право и международное частное право	143

§ 4. Интеграционное право и национальное (внутригосударственное) право	147
§ 5. Интеграционное право как наука и учебная дисциплина	155
Глава V. Категории интеграционного права	162
§ 1. Либерализация и свободное передвижение	162
§ 2. Недискриминация и взаимное признание	170
§ 3. Уступки и преимущества	182
§ 4. Общая политика и общее пространство	184
§ 5. Гармонизация и унификация	195
§ 6. Категории, обозначающие формы экономической интеграции.	208
§ 7. Другие категории.	219
Глава VI. Место интеграционного права в эволюции современного права, тенденции и перспективы его развития	226
§ 1. Общие положения.	226
§ 2. Эволюция внутреннего права государств и интеграционное право.	227
§ 3. Основные направления влияния интеграционного права на развитие современного права.	232
§ 4. Взаимодействие и соперничество правовых систем на современном этапе.	241
§ 5. Тенденции и этапы развития современного интеграционного права	246

Особенная часть

ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРАВОПОРЯДКИ И СФЕРЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Глава VII. Право Всемирной торговой организации	252
§ 1. История и современное развитие.	252
§ 2. Организационный механизм.	261
§ 3. Источники	268
§ 4. Содержание	276
4.1. Основные сферы регулирования права Всемирной торговой организации.	276
4.1.1. Либерализация мировой торговли товарами	277
4.1.2. Либерализация мировой торговли услугами.	284
4.1.3. Защита прав интеллектуальной собственности в мировой торговле	288
4.1.4. Либерализация рынков правительственных закупок	291
4.2. Общие принципы права Всемирной торговой организации	294
4.2.1. Режим наибольшего благоприятствования.	294
4.2.2. Национальный режим	295
4.2.3. Прозрачность (транспарентность)	297
4.3. Исключения из принципов и правил Всемирной торговой организации	299

4.4. Контроль за соблюдением принципов и правил Всемирной торговой организации. Механизм разрешения споров	303
Глава VIII. Право Евразийского экономического союза	311
§ 1. История и современное развитие	311
§ 2. Организационный механизм	320
§ 3. Источники	334
§ 4. Содержание	340
4.1. Правовой режим Таможенного союза	340
4.1.1. Внутренний аспект Таможенного союза	341
4.1.2. Внешний аспект таможенного союза	344
4.2. Правовой режим единого экономического пространства	347
4.3. Правовые основы общей политики и гармонизации (унификации) законодательства государств-членов	356
Глава IX. Право Союзного государства России и Беларуси	361
§ 1. История и современное развитие	361
§ 2. Организационный механизм	363
§ 3. Источники	369
§ 4. Содержание	372
Глава X. Право Европейского союза	386
§ 1. История и современное развитие	386
§ 2. Европейский союз и Совет Европы: сходства и различия	401
§ 3. Организационный механизм	404
§ 4. Источники	406
§ 5. Содержание	417
§ 6. Достижения европейского права и современная политика ЕС: объективный взгляд на растущие противоречия	422
Глава XI. Право Европейской ассоциации свободной торговли и Европейского экономического пространства	426
§ 1. Общие положения	426
§ 2. Организационный механизм	432
§ 3. Источники	433
Глава XII. Правовые достижения Северного сотрудничества	435
§ 1. Общие положения	435
§ 2. Организационный механизм	438
§ 3. Источники	439
Глава XIII. Право Бенилюкс	441
§ 1. История и современное развитие	441
§ 2. Организационный механизм	443
§ 3. Источники	447
§ 4. Содержание	449
4.1. Общие положения о внутреннем рынке	449
4.2. Основные направления деятельности	450

4.2.1. Экономика и знания	450
4.2.2. Энергия	451
4.2.3. Мобильность	452
4.2.4. Окружающая среда	453
4.2.5. Социальное взаимодействие	454
4.2.6. Безопасность и передвижение лиц	455
4.2.7. Предотвращение мошенничества	456
4.2.8. Организация Бенилюкса по интеллектуальной собственности	457
Глава XIV. Право Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН)	461
§ 1. История и современное развитие	461
§ 2. Организационный механизм	474
§ 3. Источники	479
§ 4. Содержание	480
4.1. Правовое регулирование в общественно-политической сфере	481
4.2. Правовое регулирование в экономической сфере	486
4.3. Правовое регулирование в социально-культурной сфере	501
Глава XV. Право Западноафриканского экономического и валютного союза	504
§ 1. История и современное развитие	504
§ 2. Организационный механизм	515
§ 3. Источники	524
§ 4. Содержание	530
4.1. Правовое регулирование денежного обращения и кредита	530
4.2. Правовые механизмы координации экономической политики государств-членов	533
4.3. Правовые основы формирования общего рынка	535
4.4. Правовое регулирование в рамках секторной политики	543
4.5. Правовое регулирование в рамках других организаций по гармонизации законодательства западноафриканских государств	548
Глава XVI. Право Южноамериканского общего рынка (МЕРКОСУР)	552
§ 1. История и современное развитие	552
§ 2. Организационный механизм	554
§ 3. Источники	563
§ 4. Содержание	564
4.1. Правовые основы формирования общего рынка	564
4.2. Правовое регулирование в рамках секторной политики	566
Глава XVII. Право Североамериканской ассоциации свободной торговли (НАФТА)	569
§ 1. История и современное развитие	569
§ 2. Организационный механизм	572

§ 3. Источники	587
§ 4. Содержание	590
Глава XVIII. Правовые основы Транстихоокеанского партнерства	597
§ 1. Предпосылки формирования Транстихоокеанского партнерства	597
§ 2. Организационный механизм.	599
§ 3. Источники	604
§ 4. Содержание	607
Глава XIX. Правовое регулирование военно-политической интеграции	626
§ 1. Обеспечение военно-политической интеграции на универсальном уровне	626
§ 2. Военно-политическая интеграция в рамках Организации Североатлантического договора (НАТО)	634
§ 3. Правовые механизмы военно-политического сотрудничества в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе	641
§ 4. Военно-политическая интеграция между государствами — членами Европейского союза	648
§ 5. Военно-политическая интеграция на постсоветском пространстве	658
5.1. Военно-политическая интеграция в рамках Содружества Независимых Государств	658
5.2. Военно-политическая интеграция в рамках Организации Договора о коллективной безопасности	663
Глава XX. Правовое регулирование регионализма и международного субрегионализма в рамках европейской интеграции: региональная политика Европейского союза и Совета Европы.	676
§ 1. Причины и история становления региональной политики Европейского союза	676
§ 2. Правовое регулирование и механизмы реализации региональной политики Европейского союза	681
§ 3. Регулирование предоставления финансовой поддержки регионам в рамках региональной политики Европейского союза	683
§ 4. Принципы региональной политики Европейского союза и их совершенствование.	687
§ 5. Основные направления и динамика реализации региональной политики Европейского союза	691
§ 6. Современное состояние и перспективы развития европейской региональной политики на 2014—2020 гг.	696
§ 7. Роль Совета Европы в развитии трансграничной регионализации.	699
§ 8. Сотрудничество Российской Федерации и Европейского союза в сфере региональной политики.	704
§ 9. Основные выводы	708

Учебное издание

**Блажеев Виктор Владимирович,
Кашкин Сергей Юрьевич,
Калиниченко Пауль Алексеевич и др.**

ИНТЕГРАЦИОННОЕ ПРАВО

Учебник

Оригинал-макет подготовлен компанией ООО «Оригинал-макет»
www.o-maket.ru; тел.: (495) 726-18-84

Санитарно-эпидемиологическое заключение

№ 77.99.60.953.Д.004173.04.09 от 17.04.2009 г.

Подписано в печать 01.12.2016. Формат 60×90 ¹/₁₆.

Печать цифровая. Печ. л. 45,0. Тираж 1000 (1-й завод 300) экз. Заказ №

ООО «Проспект»

111020, г. Москва, ул. Боровая, д. 7, стр. 4.