

ЕВРАЗИЙСКОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СООБЩЕСТВО КАК МЕЖДУНАРОДНОЕ РЕГИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ

Рассматриваются теоретические вопросы образования и функционирования нового интеграционного объединения на постсоветском пространстве - ЕврАзЭС, и соотношение принципов построения с правовой природой международных организаций. Делается вывод о том, что правовое обеспечение жизнедеятельности ЕврАзЭС основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права и направлено на дальнейшее развитие и совершенствование межгосударственного сотрудничества.

Руководители Белоруссии, Казахстана, Киргизии, России и Таджикистана объявили 31 мая 2001 г. о начале практической деятельности новой международной организации - Евразийского экономического сообщества (далее - ЕврАзЭС или Сообщество). Создание ЕврАзЭС стало логическим завершением организационно-правового оформления объединения пяти стран Содружества Независимых Государств, избравших путь более динамичной интеграции для эффективного продвижения процесса формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства [1].

Основой для перехода сотрудничества пяти государств на качественно новый уровень, формой правового и организационного оформления их объединения стал Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества [2], который ратифицирован всеми государствами-членами и 30 мая 2001 г. вступил в силу.

Следует отметить тот факт, что правовой основой ЕврАзЭС является не только вышеуказанный Договор, но и соглашения о Таможенном союзе [3-6], Договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях [7], в котором была поставлена цель создания в перспективе «сообщества интегрированных государств» путем «поэтапного углубления интеграции в экономике, науке, образовании, культуре, социальной сфере и иных областях при соблюдении суверенитета сторон». Предусматривались также согласование внешнеполитического курса и совместная охрана границ, Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве [8], в котором государства без конкретизации сроков определили следующие этапы интеграции:

1) обеспечить в полном объеме реализацию режима свободной торговли, в частности неприменение тарифных и количественных ограничений во взаимной торговле, введение единой системы взимания косвенных налогов, устранение административных, фискальных и иных препятствий, затрудняющих свободное передвижение товаров;

2) создать таможенный союз, предполагающий единую таможенную территорию, общий таможенный тариф, отмену таможенного контроля на внутренних границах, унификацию механизмов регулирования экономики и торговли;

3) сформировать единое экономическое пространство, предусматривающее проведение общей экономической политики и формирование общего рынка услуг, труда и капитала, унификацию национального законодательства, проведение согласованной социальной и научно-технологической политики.

Основной задачей ЕврАзЭС определена задача по реализации целей, которые были определены во всех трех соглашениях в соответствии с намеченными в указанных документах этапами.

Один из этапов создания международной организации предполагает создание материальной структуры организации. В этих целях, как правило, задействованы специальные подготовительные органы. Этот этап в становлении ЕврАзЭС как организации частично был пропущен из-за того, что структура организации строилась не с нуля, а на базе действующих органов Таможенного союза. В соответствии с принципами международного права, если при ликвидации (трансформации) организации создается новая организация, то возникает проблема правопреемства, решаемая в соглашении между организациями. Объектами правопреемства являются имущество, фонды, некоторые функции.

В Договоре об учреждении ЕврАзЭС отмечается не только правопреемственность созданных ранее в рамках Таможенного союза органов управления интеграцией, но и правопреемственность принятых ранее договоров и соглашений. Принцип суверенного равенства государств является главным в построении международных организаций. ЕврАзЭС обладает полномочиями, добровольно передаваемыми ему Договаривающимися Сторонами в соответствии с положениями Договора об учреждении ЕврАзЭС. При этом государства остаются суверенными и равными субъектами международного права [9].

В основе правовой природы международных организаций лежит наличие общих целей и интересов государств-членов. На современном этапе развития международного права признается положение, в соответствии с которым государства, создавая международные организации, наделяют их определенной право- и дееспособностью, признавая за ними способность иметь права и обязанности, участвовать в создании, применении и соблюдении норм международного права [10].

Способность международных организаций и, в частности ЕврАзЭС, совершать юридически правовые действия от своего имени предполагает наличие у них относительно обособленной правовой воли. Именно согласованная воля международной организации носит межгосударственный характер и лежит в основе международной правосубъектности. Источником этой согласованной воли, ее правовой основой является Договор об учреждении ЕврАзЭС как учредительный акт, что означает только одно: ни само Сообщество, ни его органы не могут совершать действий, выходящих за рамки учредительного акта. При этом следует понимать, что наделение международных организаций правами и обязанностями не означает их приравнивания к первичным субъектам международного права - непосредственно государствам. Объем их правосубъектности значительно меньше и носит целевой характер.

Для выполнения своих функций международные организации должны обладать необходимыми право-

выми средствами. Так, например, в Уставе ООН зафиксировано, что «Организация Объединенных Наций пользуется на территории каждого из своих Членов такой правоспособностью, которая может оказаться необходимой для выполнения ее функций и достижения ее целей». Практически идентично этой записи и положение, отраженное в тексте учредительного договора ЕврАзЭС.

Международные организации, кроме того, наделяются договорной правоспособностью, т.е. вправе заключать самые разнообразные соглашения в рамках своей компетенции. ЕврАзЭС не является исключением из этих правил и может устанавливать отношения с государствами и международными организациями и заключать с ними договоры, что отражено в специальной статье Договора об учреждении ЕврАзЭС.

Государства, не являющиеся членами международных организаций, могут посылать своих наблюдателей для участия в работе органов международных организаций, если это установлено правилами организации. Договором об учреждении ЕврАзЭС предусматривается возможность для государств и международных организаций участвовать в работе Сообщества в качестве наблюдателей [11-14].

Решения о предоставлении, приостановке или аннулировании статуса наблюдателя принимаются Межгосударственным советом. В настоящее время с такой просьбой обратились республики Молдова, Украина и Армения. Было принято положительное решение о придании данным странам статуса государства-наблюдателя при ЕврАзЭС [15-17].

Приветствуя в целом перспективу расширения круга участников ЕврАзЭС, входящие в него государства вместе с тем не стремятся искусственно форсировать этот процесс. Они исходят из того, что потенциальные кандидаты должны быть полностью готовы принять на себя все обязательства, вытекающие из членства в ЕврАзЭС, в первую очередь в сфере проводимой Сообществом внешнеэкономической политики.

Международные организации наделяются правом набирать персонал на контрактной основе. Это не представители государств, а международные должностные лица, подчиняющиеся исключительно международной организации и действующие от ее имени и в ее интересах [18].

Договором об учреждении ЕврАзЭС предусмотрено наделение Организации и ее персонала привилегиями и иммунитетами, объем которых определяется в настоящее время Конвенцией о привилегиях и иммунитетах Евразийского экономического сообщества, которая вступила в силу 26 декабря 2002 г. [19]. Основная цель этого документа - обеспечить необходимые условия для эффективного выполнения ЕврАзЭС как международной организацией и ее персоналом как международными служащими своих целей и задач.

Как и всякая международная организация, ЕврАзЭС располагает финансовыми средствами, которые складываются из взносов государств-членов и расходуются исключительно в общих интересах государств. Бюджет Сообщества разрабатывается Интеграционным Комитетом по согласованию с государствами-членами на каждый бюджетный год и утверждается Межгоссовете

ЕврАзЭС. При этом бюджет Сообщества не может иметь дефицит, кроме того, он формируется за счет долевых взносов сторон согласно следующей шкале: Республика Беларусь - 20 %, Республика Казахстан - 20 %, Киргизская Республика - 10 %, Российская Федерация - 40 %, Республики Таджикистан - 10 %. В случае если задолженность одной из сторон перед бюджетом ЕврАзЭС превысит сумму, эквивалентную ее годовому долевному взносу, решением Межгосударственного совета она может быть лишена права голосования в органах Сообщества до полного погашения задолженности.

Международные организации имеют также все права юридического лица по внутреннему праву государства. ЕврАзЭС пользуется правами юридического лица и для реализации своих целей и задач может, в частности: заключать договоры; приобретать имущество и распоряжаться им; выступать в суде; открывать счета и совершать операции с денежными средствами.

Международная организация, создаваемая государствами для выполнения конкретных целей и задач, наделяется определенной компетенцией. В компетенцию международной организации включается как круг проблем, которыми ей надлежит заниматься, так и предоставленные ей для этого полномочия.

Международные договоры, относящиеся к источникам права международных организаций, можно подразделить на три составляющих - договоры между государствами, договоры между государствами и неправительственными организациями, договоры между международными организациями. При этом Устав ООН, закрепивший основные принципы международного права, является источником, имеющим важное значение для всех отраслей международного права, включая право международных организаций. Это означает, что международные организации должны действовать в соответствии с общепризнанными принципами и нормами, закрепленными в Уставе ООН.

Среди договоров первой группы центральное место занимают учредительные акты международных организаций. Таковым в Сообществе государств-членов ЕврАзЭС является Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества [20], который определяет правовую природу ЕврАзЭС, наделяя ее правами и обязанностями, составляющими ее правосубъектность.

К группе договоров между государствами и международными организациями относятся соглашения о месте пребывания штаб-квартиры международной организации, о ее представительстве в государствах, о технической помощи и другие. В ЕврАзЭС в контексте вышеуказанных вопросов также подписан ряд соглашений [21].

По кругу участников ЕврАзЭС можно отнести к универсальной международной организации, открытой для участия всех государств, которые примут на себя обязательства, вытекающие из Договора об учреждении данной организации и других, действующих в рамках Сообщества, договоров.

Межгосударственные организации подразделяются также на организации общей и специальной компетенции. Деятельность Евразийского экономического сообщества можно отнести к организации общей компетенции, так как сфера отношений между государства-

ми-членами не ограничивается одной специальной областью.

Классификация по характеру полномочий позволяет выделить межгосударственные и надгосударственные (наднациональные) организации. К первой группе относятся большая часть международных организаций, целью которых является регулирование сотрудничества государств. ЕврАзЭС, к сожалению, не стало исключением и относится именно к этой группе государств, решения которых носят рекомендательную или обязательную силу для государств. Наднациональные же организации наделяются правом принимать решения, непосредственно обязывающие физических и юридических лиц государств-членов. Такие решения действуют на территории государств наряду с национальными законами. Некоторыми наднациональными полномочиями в таком понимании наделен Европейский союз. По мнению автора, именно ориентация ЕврАзЭС на опыт ЕС в данном вопросе могла бы сыграть положительную роль в переходе интеграции в рамках «пятерки» на более прогрессивный уровень развития.

С точки зрения порядка приема в члены организации, ЕврАзЭС относится к числу открытых государств, когда любое государство может стать членом Сообщества по своему усмотрению. Членство в международных организациях является неотъемлемым правом государства, вытекающим из его суверенитета.

Большинство международных организаций в своих учредительных актах устанавливают критерии приема в члены. Различаются общие и специальные критерии. К общим критериям относятся признание кандидатом целей и принципов международной организации, принятие обязательств, вытекающих из учредительного акта, и способность эти обязательства выполнять. Эти критерии применяются, как правило, во всех международных организациях, в том числе и в ЕврАзЭС.

Опыт развития многостороннего сотрудничества показывает, что без четкой организационно-правовой структуры, обеспечивающей в первую очередь обязательность выполнения принятых решений, продвижение по намеченному пути затруднительно. Обеспечивая преемственность [22] созданных ранее Договаривающимися Сторонами органов управления интеграцией, для выполнения целей и задач Договора в рамках ЕврАзЭС действуют: Межгосударственный совет (Межгоссовет) - высший, межправительственный орган; Интеграционный комитет - административный, постоянно действующий орган; Межпарламентская ассамблея (МПА) - орган парламентского сотрудничества; Суд Сообщества - судебный орган [23-28].

Введено два уровня представительства в Межгоссовете: уровень глав государств и уровень глав правительств. Межгосударственный совет (высший орган) рассматривает принципиальные вопросы деятельности Сообщества, определяет стратегию, направления и перспективы развития интеграции, принимает решения, направленные на реализацию целей и задач ЕврАзЭС.

Договором определены основные задачи деятельности Интеграционного комитета, в частности - обеспечение взаимодействия органов ЕврАзЭС; подготовка предложений по формированию бюджета ЕврАзЭС и контроль за его исполнением; подготовка предложений по повестке

дня заседания Межгоссовета и уровню их проведения, а также проектов решений и документов; контроль за реализацией решений, принятых Межгоссоветом. В целях выполнения задач Интеграционный комитет ЕврАзЭС:

- принимает решения в пределах своих полномочий, определенных Договором, а также делегированных ему Межгоссоветом;

- ежегодно представляет Межгоссовету доклад о положении дел в Сообществе и ходе реализации его целей и задач, отчет о своей деятельности, а также об исполнении бюджета ЕврАзЭС;

- рассматривает меры, направленные на достижение целей Сообщества, в том числе заключение соответствующих договоров и проведение Сторонами единой политики по конкретным вопросам, и готовит соответствующие предложения;

- имеет право обращаться с рекомендациями в Межгоссовет, с рекомендациями и запросами - в Межпарламентскую ассамблею и правительства Сторон, с запросами в Суд Сообщества.

В период между заседаниями Интеграционного комитета текущую работу Сообщества обеспечивает Комиссия постоянных представителей (Постпредов) Договаривающихся Сторон при ЕврАзЭС, назначаемых главами государств-участников [29]. Вероятно, при создании такой новой структуры, которой не было в Таможенном союзе, был взят опыт ЕС. Именно в последние годы «существенную роль в определении политики ЕС стал играть орган, никак не предусматриваемый договорами о создании Союза, - Комитет постоянных представителей стран-членов при штаб-квартире ЕС (КОРЕПЕР), готовящий заседания Совета и выполняющий часть его функций между сессиями» [30].

Информационно-техническое обеспечение Межгосударственного совета и Интеграционного комитета призван обеспечивать Секретариат Интеграционного комитета (Секретариат).

В структуре органов Сообщества предусматривается деятельность Межпарламентской ассамблеи как органа парламентского сотрудничества. Ее функция - решение вопросов гармонизации национального законодательства. Межпарламентская ассамблея формируется из парламентариев, делегируемых парламентами Договаривающихся Сторон.

Кроме того, Договором предусматривается и создание Суда Сообщества [31] в целях обеспечения единообразного применения заключаемых в рамках ЕврАзЭС договоров и принимаемых решений. Суд Сообщества должен рассматривать также споры экономического характера, возникающие между Договаривающимися Сторонами по вопросам реализации решений органов ЕврАзЭС и положений договоров, действующих в рамках Сообщества, давать по ним разъяснения, а также заключения. Суд формируется из представителей Договаривающихся Сторон в количестве не более двух представителей от каждой Договаривающейся Стороны. Судьи назначаются Межпарламентской ассамблеей по представлению Межгосударственного совета сроком на шесть лет.

Решения международных организаций принимаются их органами. В большинстве международных организаций решения, прежде чем они выносятся на обсуждение высших органов, передаются на рассмотрение вспомогатель-

ных органов, где, по существу, и вырабатывается проект решения, выявляются его сторонники и противники. В ЕврАзЭС все вопросы готовятся Секретариатом Интеграционного комитета, рассматриваются Комиссией постоянных представителей, а затем передаются на рассмотрение Интеграционного комитета. Если решения требуют принятия решения на уровне глав правительств или глав государств, то вопрос в том же порядке выносится на соответствующий уровень Межгосударственного совета.

Основным этапом принятия решения является голосование. В подавляющем большинстве органов международных организаций каждая делегация имеет один голос. Лишь в органах со взвешенной системой принятия решений число голосов, предоставляемых государству, разнится в зависимости от принятых в организации критериев. В финансовых организациях ООН каждое государство имеет количество голосов, пропорциональное его взносу.

В Сообществе предусмотрена специфическая система принятия решений. Межгосударственный совет решает все вопросы на основе консенсуса, за исключением решений о приостановке членства или об исключении из Сообщества, которые принимаются по принципу «консенсус минус голос заинтересованной Договаривающейся стороны». В Интеграционном комитете решения принимаются большинством в 2/3 голосов. В случае если за принятие решения проголосовали четыре Договаривающиеся Стороны, но при этом оно не набрало большинства в 2/3 голосов, то вопрос передается на рассмотрение Межгоссовета. Количество голосов каждой из Договаривающихся Сторон соответствует ее взносу в бюджет Сообщества и составляет: Российская Федерация - 40 голосов; Республика Беларусь и Республика Казахстан - по 20 голосов; Киргизская Республика и Республика Таджикистан - по 10 голосов.

Решения Сообщества подлежат исполнению государствами-членами путем принятия необходимых нормативных правовых актов в соответствии с национальным законодательством. Необходимо отметить более совершенную систему контроля за исполнением решений, которая осуществляется органами управления ЕврАзЭС в пределах их компетенции.

Прекращение членства может иметь место двумя способами: выход и исключение. Учредительные акты большинства международных организаций предусматривают положения о выходе из организации на основе выполнения ряда условий - наличие письменного заявления о выходе, выполнения финансовых обязательств и др. Если учредительные документы не содержат такого положения, то государство имеет право выйти из между-

народной организации в силу присущего ему качества суверенитета.

Любое государство - член ЕврАзЭС - может выйти из этой организации, предварительно урегулировав свои обязательства перед Сообществом и его членами, направив в Интеграционный комитет официальное уведомление о выходе из Договора об учреждении ЕврАзЭС не позднее, чем за двенадцать месяцев до даты выхода. Прекращение членства наступает в текущем бюджетном году, если уведомление направлено до принятия бюджета Сообщества на следующий бюджетный год. Если уведомление направлено после принятия бюджета на следующий год, то прекращение членства наступает в этом следующем бюджетном году.

Кроме того, участие в работе органов ЕврАзЭС Договаривающейся Стороны, нарушающей положения учредительного договора и/или договоров, действующих в рамках Сообщества, может быть приостановлено решением Межгоссовета. Если это государство-член продолжает нарушать свои обязательства, Межгоссовет может принять решение об его исключении из Сообщества с даты, которую определяет Межгоссовет ЕврАзЭС.

Вышеизложенное позволяет автору прийти к следующим выводам:

1. Анализ учредительного договора и правовой базы ЕврАзЭС свидетельствует о том, что правовое обеспечение жизнедеятельности ЕврАзЭС основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права и направлено на дальнейшее развитие и совершенствование межгосударственного сотрудничества. Правовой базой межгосударственных отношений в рамках ЕврАзЭС являются многосторонние и двусторонние соглашения в различных областях взаимоотношений, решения высших органов управления интеграцией Сообщества.

2. Для выполнения целей и задач Евразийского экономического сообщества обеспечена преемственность органов управления интеграцией от Таможенного союза к ЕврАзЭС.

3. В Договоре об учреждении ЕврАзЭС закреплена обязательность выполнения принимаемых решений. Так, при решении вопроса о приеме государства в члены ЕврАзЭС уже вступившие в Сообщество государства могут поставить вопрос о намерении и возможности выполнения вступающим государством обязательств, вытекающих из Договора об учреждении ЕврАзЭС и других, действующих в рамках Сообщества, договоров. Это положение - характерная особенность Евразийского экономического сообщества.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Заявление* глав государств Республики Беларусь, Республики Казахстан, Киргизской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г.
2. *Договор* об учреждении Евразийского экономического сообщества // Информационный бюллетень ЕврАзЭС. 2001. № 1.
3. *Соглашение* о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь. Минск, 1995. 6 января.
4. *Соглашение* о Таможенном союзе между Российской Федерацией, Республикой Беларусь и Республикой Казахстан. М., 1995. 20 января.
5. *Договор* о присоединении Республики Таджикистан к соглашениям о Таможенном союзе от 6 и 20 января 1995 г. государств - членов ЕврАзЭС от 26 февраля 1999 г.
6. *Договор* о присоединении Киргизской Республики к соглашениям о Таможенном союзе от 6 и 20 января 1995 государств - членов ЕврАзЭС от 10 марта 1996 г.
7. *Договор* между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Киргизской Республикой и Российской Федерацией об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г.
8. *Договор* о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26.02.1999 г.
9. *Договор* об учреждении Евразийского экономического сообщества // Информационный бюллетень ЕврАзЭС. 2001. № 1. Ст. 1.
10. *Международное право* / Под ред. Ю.М. Колосова, Э.С. Кривичковой. М., 2000. С. 219.

11. *Положение о порядке приема в члены Евразийского экономического сообщества, утвержденное решением Межгоссовета от 13.05.2002. № 45.*
12. *Положение о статусе наблюдателя при Евразийском экономическом сообществе, утвержденное решением Межгоссовета от 13.05.2002. № 46.*
13. *Положение о Межпарламентской ассамблее Евразийского экономического сообщества, утвержденное решением Межгоссовета от 13.05.2002. № 52.*
14. *Основы пограничной политики государств - членов ЕврАзЭС, утвержденные решением Межгоссовета от 13.05.2002. № 55.*
15. *Решение Межгосударственного совета Евразийского экономического сообщества № 47 от 13.05.2002 «О предоставлении Молдове статуса наблюдателя при ЕврАзЭС».*
16. *Решение № 48 от 13.05.2002 «О предоставлении Украине статуса наблюдателя при ЕврАзЭС».*
17. *Решение «О предоставлении Республике Армения статуса наблюдателя при ЕврАзЭС» от 27 апреля 2003 г.*
18. *Положение о должностных лицах органов Евразийского экономического сообщества, утвержденное Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 31.05.2001 г. № 14.*
19. *Конвенция о привилегиях и иммунитетах Евразийского экономического сообщества от 31 мая 2001 г. // Информационный бюллетень ЕврАзЭС. Алматы, 2001. № 1.*
20. *Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г. // Информационный бюллетень ЕврАзЭС. Алматы, 2001. № 1.*
21. *Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Евразийским экономическим сообществом об условиях пребывания Интеграционного комитета ЕврАзЭС на территории Республики Казахстан от 25.01.2002 г. // Информационный бюллетень ЕврАзЭС. М., 2002. № 3.*
22. *Решение Межгосударственного совета от 31 мая 2001 г. № 2 «Об обеспечении преемственности органов управления интеграции».*
23. *Положение об Интеграционном комитете Евразийского экономического сообщества, утвержденное Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 31 мая 2001 г. № 6.*
24. *Правила процедуры Интеграционного комитета Евразийского экономического сообщества, утвержденные Решением Интеграционного комитета ЕврАзЭС от 27 июля 2001 г. № 2.*
25. *Положение о Межгосударственном совете Евразийского экономического сообщества, утвержденное Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 31 мая 2001 г. № 3.*
26. *Правила процедуры Межгосударственного совета Евразийского экономического сообщества, утвержденные Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 31 мая 2001 г. № 4.*
27. *Решение Межгосударственного совета Таможенного союза № 12 от 22.10.1997 г. «Об утверждении Положения о Межпарламентском комитете Республики Беларусь, Республики Казахстан, Киргизской Республики и Российской Федерации».*
28. *Проект Статута Суда ЕврАзЭС.*
29. *Положение о Комиссии постоянных представителей при Евразийском экономическом сообществе, утвержденное Решением Интеграционного комитета от 27 февраля 2003. № 171.*
30. *Козик Л.П., Кохно П.А. СНГ: реалии и перспективы. М., 2001. С. 46.*
31. *Статут Суда Евразийского экономического сообщества, утвержденный Межгоссоветом ЕврАзЭС (на уровне глав государств) от 27 апреля 2003 г. № 122.*

Статья поступила в научную редакцию «Юридические науки» и представлена ею в печать 18 апреля 2004 г.