

# К ВОПРОСУ О ПОЛИТИКО- ПРАВОВОМ СТАТУСЕ БУДУЩЕГО ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА<sup>1</sup>



М. Т. АЛИМБЕКОВ,  
Заместитель Председателя Суда ЕврАзЭС,  
д. ю. н.

Статья посвящена актуальной проблеме создания и функционирования в ближайшей перспективе Евразийского экономического союза. В ней излагается авторская позиция политико-правового статуса будущего интеграционного объединения с учетом идей и принципов государственного суверенитета, опыта других межгосударственных объединений, в частности Европейского союза.

*Ключевые слова:* политико-правовая идентификация, Евразийский экономический союз, Европейский союз, национальный суверенитет, государственный суверенитет, наднациональные органы, межгосударственное объединение, Договор о создании Евразийского экономического союза, политико-правовой статус.

С подтверждением 19 марта 2012 г. главами трех государств (Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации) намерения создать Евразийский экономический союз к 2015 г. возникли и вопросы идентификации будущего интеграционного образования в политико-правовом плане. Можно ли будет его рассматривать с позиций традиционного представления о государственных, межгосударственных и надгосударственных институтах или же необходимо выработать новые подходы для его политико-правового рассмотрения и определения? В этом плане полезным было бы проанализировать опыт строительства Европейского союза, его успехи в интеграции европейских государств, а также те проблемы, которые возникли и продолжают развиваться в данном союзе. С учетом опыта Европейского союза и на основе специфики интеграции постсоветских государств следовало бы формировать правовую базу будущего Евразийского союза.

В концептуальном плане следует определиться, какой политико-правовой статус должен иметь будущий союз: статус федерации, конфедерации либо международной (межправительственной) организации? Или будущий союз будет иметь уникальную структуру и правопорядок, которые не подходят ни под одну из ныне существующих политико-правовых форм?

Хотя существует и такая точка зрения, что будущий Евразийский экономический союз мог бы иметь префедеративную структуру, т. е. быть незавершенным федеративным государством, содержащим в себе элементы федерации и имеющим тенденцию со временем стать полноценным федеративным государством.

При установлении концептуальных основ будущего Евразийского экономического союза следует, на наш взгляд, отталкиваться, во-первых, от теории государственного суверенитета, во-вторых, от теории и практики интеграции постсоветских республик, учитывая при этом и отрицательный опыт функционирования в недалеком прошлом Советского Союза, который по сути был империей, однако по форме государственного устройства — федеративным государством. Кроме того, следовало бы учесть и интеграционную практику европейских государств.

Представленный проект Договора о создании Евразийского экономического союза определенно не отвечает на вопрос о том, как идентифицировать будущее интеграционное образование в политико-правовом плане. С одной стороны, в проекте есть немало норм, придающих «федеративный» характер союзу, что выражается в частности: а) в определении конкретной единой территории данного объединения, каковой является территория входящих в него государств (ст. 184–185 проекта Договора); б) в регулировании некоторых вопросов гражданства и прав граждан (ст. 186–189); в) в распределении властных полномочий между Евразийским экономическим союзом и образующими государствами в экономической сфере и в поддержке между ними некоего государственно-властного баланса, при этом Союз в пределах полномочий, предоставленных Договором, обладает исключительной компетенцией по вопросам, касающимся функционирования Таможенного союза и Единого экономического пространства, в том числе в следующих сферах: торговая политика, техническое регулирование, политика в области интеллектуальной собственности, политика в области конкуренции (ст. 6 проекта Договора); г) в установлении прообраза высших инстанций: законодательной, исполнительной и судебной на уровне Евразийского экономического союза (ст. 215–247 проекта Договора), д) в формировании и функционировании евразийской правовой системы и неразрывно связанных с ней национальных правовых систем (ст. 7 проекта Договора); е) в выработке и проведении Союзом, а точнее — входящими в него государствами, общей макроэкономической политики, инвестиционной, налоговой, конкурентной, ценовой, транспортной, агропромышленной политики; общей политики и сотрудничества в области образования, в сфере здравоо-

1. Данная статья параллельно публикуется на информационном портале zakon.kz.

ранения, культуры; в области науки и технической сфере; сотрудничества и правовой помощи по гражданским, административным и уголовным делам (разделы 11–33 проекта Договора); ж) в проведении единой валютной политики и создании в будущем Евразийском экономическом союзе общей валютной системы (ст. 78–83 проекта Договора).

С другой стороны, Договор предполагается зарегистрировать в Секретариате ООН в соответствии со статьей 102 Устава Организации Объединенных Наций, что говорит о межправительственном, межгосударственном характере будущего Евразийского экономического союза. Это логично, поскольку членами ООН могут быть только государства, обладающие международной правосубъектностью, т. е. субъекты международного права. Правосубъектность же межправительственной организации, какой и должен быть будущий Евразийский экономический союз, ограничена учредительным документом организации, т. е. международная правосубъектность будущего Евразийского экономического союза будет носить функциональный характер, так как будет ограничена его целями и задачами, закрепленными в его учредительных документах. Именно эти документы предопределят ограниченный объем международной правосубъектности будущего Союза. В отличие же от международной организации, суверенитет государства является абсолютным, а правосубъектность — универсальной. В этом контексте в статье 1 Договора об учреждении Евразийского экономического сообщества было правильно закреплено, что «ЕврАзЭС обладает полномочиями, добровольно передаваемыми ему Договаривающимися Сторонами в соответствии с положениями настоящего Договора. Договаривающиеся Стороны остаются суверенными и равноправными субъектами международного права». В проекте же Договора о Евразийском экономическом союзе уже отсутствуют нормы, касающиеся суверенитета договаривающихся сторон и констатирующие тот факт, что члены будущего Союза остаются равноправными субъектами международного права. При этом статьей 2 проекта Договора о Евразийском экономическом союзе устанавливается новая норма, предполагающая, что Союз обладает международной правосубъектностью. По нашему мнению, изложенная в такой форме система норм права в проекте Договора о Евразийском экономическом союзе, во-первых, противоречит теории и практике международной правосубъектности, во-вторых, может привести в будущем к бесконечным спорам и даже конфронтации о компетенции между Евразийским союзом и образующими его государствами. Чтобы исклю-

чить вероятность такого результата, следует, во-первых, в статье 1 Договора о Евразийском экономическом союзе прямо установить, что «Евразийский экономический союз обладает полномочиями, добровольно передаваемыми ему Договаривающимися Сторонами в соответствии с положениями настоящего Договора. Договаривающиеся Стороны остаются суверенными и равноправными субъектами международного права». Во-вторых, статью 2 изложить в следующей редакции: «Союз обладает ограниченным объемом международной правосубъектности, обусловленной положениями настоящего Договора и иных учредительных документов Союза». В-третьих, в договоре необходимо точно установить, что любое государство-член в соответствии со своими конституционными правилами может принять решение о выходе из состава Евразийского экономического союза.

Установление вышеуказанных положений в Договоре решит концептуально проблему идентификации в политико-правовом плане будущего Евразийского экономического союза, который по форме и содержанию в своей основе будет межгосударственной организацией, в которой, возможно, будут сочетаться лишь некоторые элементы федерации и конфедерации. При этом основными субъектами международного права будут оставаться государства-члены Союза, обладающие универсальной международной правосубъектностью, а Евразийский экономический союз в качестве межгосударственной организации должен обладать лишь ограниченной и производной международной правосубъектностью, которой его наделяют государства-члены Союза.

Придерживаясь концептуально такого подхода, полагаем позволительным сомневаться в беспорности утверждения некоторых ученых, рассматривающих создание Единого экономического пространства и Евразийского экономического союза как некий переход от традиционно межгосударственного сотрудничества к созданию организации нового типа — международного наднационального объединения, которому государства отдают часть суверенной компетенции<sup>2</sup>. Если признаком «организации нового типа» рассматривать передачу государствами части своей суверенной компетенции, то ничего нового, отличающего ее от межгосударственной организации, в таком образовании мы не найдем, поскольку во всех межправительственных организациях, в том числе в ЕврАзЭС и Европейском союзе, государства передают часть своей компетенции межгосударственной организации: «Настоящим Договором высокие договаривающиеся стороны учреждают между собой Европейский союз (далее именуемый «Союз»), которому государства-члены предоставляют компетенцию для достижения своих общих целей»; «ЕврАзЭС обладает полномочиями, добровольно передаваемыми ему Договаривающимися Сторонами в соответствии с положениями настоящего Договора». Кто-то может возразить, что Европейский союз как раз имеет наднациональные органы, однако большинство исследователей отмечают, что Европейский союз «больше похож на конфедерацию или межправительственный институт, чем на настоящую наднациональную структуру»<sup>3</sup>. Конфедерацией считать Евросоюз также не приходится, так как такая форма государственного устройства создается лишь на короткий срок для достижения

2. См. Нешатаева Т.Н. Евразийский Суд: назад в будущее. <http://sudevrzaz.es.org/main.aspx?guid=2371>, Тинберген Я. Пересмотр международного порядка. М., 1980; Нешатаева Т.Н. Международные организации и право. М., 1998; Peterson J. The Institutions of the European Union. Oxford, 2006.

3. См: Марченко М.Н., Дерябина Е.Н. Право европейского союза. Вопросы истории и теории. М., 2010. С. 57.



определенных целей, после чего конфедерация либо преобразуется в федерацию, либо распадается.

О возможности или невозможности Европейского союза стать федеративным образованием мы скажем позднее, здесь лишь подчеркнем, что в числе таких свойственных межгосударственным организациям признаков, согласно соответствующим конвенциям и научным исследованиям в области международного права, выделяют следующие: а) формирование подобного рода объединений только на основе двустороннего или многостороннего международного договора; б) в качестве их членов могут быть только государства; в) строго целевой характер образования и деятельности; г) наличие у каждой международной организации соответствующих органов и должностных лиц, наделенных полномочиями, необходимыми для управления деятельностью организации и решения стоящих перед ней задач<sup>4</sup>. Анализ данных признаков, свойственных каждой межгосударственной (межправительственной) организации, применительно к Европейскому союзу показывает, что он в этом плане как международная организация не является исключением<sup>5</sup>. Будущему Евразийскому экономическому союзу в такой же мере, как Евросоюзу или даже значительно больше, будут присущи все те признаки, которые характерны для любой межгосударственной организации, и в этом смысле политико-правовой статус Евразийского экономического союза можно уверенно приравнять к статусу международной организации. Поэтому говорить о появлении организации нового типа, уникальной структуры и правопорядка, не подходящих ни под одну из ныне существующих политико-правовых форм, преждевременно. И, исходя из таких выверенных постулатов, называть органы Евразийского экономического союза наднациональными, на наш взгляд, ошибочно. Евразийский экономический союз будет иметь, как и любая международная организация, соответствующие органы и должностных лиц, наделенных полномочиями, необходимыми для управления деятельностью Союза и решения стоящих перед ним задач.

4. См.: Кривчикова Э.С. Основы теории права международных организаций. М., 1979; Шибалева Е.А., Поточный М.А. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций. М., 1988; Арбузов А.В. Европейский союз: международная организация или конфедерация? // Правоведение. 2005.

5. Артамонова О.Ф. Международная правосубъектность Европейского союза // Журнал российского права. 2002. № 8. С. 150-151.

В этой связи уместно разграничить понятия «наднациональных функций» и «наднациональных органов». В данном случае определенные наднациональные функции, переданные членами-государствами, будут осуществляться органами Союза, однако это не означает, что выполнение таких функций будет автоматически приводить к возникновению наднациональных органов, которым по вертикали будут подчинены соответствующие структуры государств-участников Договора о создании Евразийского экономического союза. В первом случае возникновение наднациональных функций связано с волей договаривающихся сторон и предполагает установление и развитие международных договорных отношений. Во втором случае речь идет о возникновении публично-властных отношений, публичной власти, что является одним из главных признаков государства как политического института. А возникновение новой публичной власти, распространяющейся, в частности, на территорию Республики Казахстан, противоречит ее Конституции, статья 3 которой устанавливает, что «государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов». «Никто не может присваивать власть в Республике Казахстан. Присвоение власти преследуется по закону. Право выступать от имени народа и государства принадлежит Президенту, а также Парламенту Республики в пределах его конституционных полномочий. Правительство Республики и иные государственные органы выступают от имени государства в пределах делегированных им полномочий»<sup>6</sup>. Поэтому и необходима специальная норма в Конституции РК.

Почему такой подход является оптимальным для современного периода? На это есть ряд серьезных причин. Во-первых, опыт европейской интеграции. Некоторые исследователи желают рассматривать Европейский союз в качестве политического образования, восходящего к федерализму. Однако, по мнению большинства политиков и ученых, есть много оснований для того, чтобы сомневаться в такой тенденции. М. Н. Марченко и Е. М. Дерябина, проанализировав форму политического устройства Европейского союза, подчеркивают, что в настоящее время у Евросоюза отсутствует целый ряд

6. Конституция Республики Казахстан. [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1005029](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029).



Заседание суда Евразийского экономического сообщества

весьма важных признаков федеративного образования, в частности, в виде федеральной конституции (а не учредительных договоров), полноценного самостоятельного суверенитета, статуса субъекта международного права и юридического лица и др., а также то, что данных признаков нет и в обозримом будущем. И, как свидетельствуют источники, у Евросоюза нет никакой перспективы стать политическим образованием с федеративной формой устройства.

Причин для подобного, отнюдь не оптимистичного для сторонников европейской федерации, вывода существует много, но наиболее важные из них заключаются в отсутствии желания и воли значительной части населения Европы жить в едином не только экономическом, но и политическом союзе, именуемом федерацией. Далее вышеназванные авторы отмечают, что согласно социологическим исследованиям, проведенным в странах Западной Европы, 51% граждан Дании и 61% граждан Великобритании вообще высказались за то, что в случае референдума по этому вопросу они поддержали бы инициативу выхода их государств из Европейского сообщества.

В мае 2005 г. только до 28% населения Великобритании, Дании, Швеции и Финляндии поддержали идею превращения Евросоюза из преимущественно экономического объединения в политическое, поскольку опасаются возникновения на базе Европейского союза некоего федеративного или иного «супергосударства», государства-Левиафана, и утраты при этом своей государственной самостоятельности и национальной идентичности.

М. Н. Марченко и Е. М. Дерябина также подчеркивают, что бесперспективность идеи образования в обозримом будущем общеевропейского учреждения на федеративной основе не только просматривается сквозь негативное отношение к ней значительной части европейского населения, но и отражается в обсуждаемых конституционно значимых документах Евросоюза за последние годы. Кроме того, в отличие от Европейской конституции Лиссабонский договор, выступающий по сути в псевдоконституционном виде, во избежание фиаско во всех государствах-членах, кроме Ирландии, решено принимать не посредством всенародного голосования — референдума, а путем парламентского рассмотрения и одобрения.

Изменение формы принятия данного договорного акта по сравнению с отвергнутым проектом Европейской конституции в силу того, что «большинство европейцев полностью утратило интерес к объединенной Европе», а вместе с тем и «федералистские» чувства, в плане рассматриваемой проблемы, несомненно, свидетельствует весьма о многом. В частности о том, что Евросоюз, несмотря на наличие в нем определенных признаков федерации, не может рассматриваться в качестве таковой не только в настоящем, но и в обозримом будущем<sup>7</sup>. И это при таком положении, когда в Евросоюз входят и несколько государств (Германия, Франция, Великобритания и др.), стоящих примерно на одном уровне политического, экономического, территориального и социального развития и имеющих возможность сдерживать амбициозные устремления друг друга по доминированию в Союзе.

Во-вторых, идея префедеративной формы будущего Евразийского союза с возможностью ее преобразования в будущем в федерацию лишь отдалит создание такого необходимого межгосударственного объединения как Евразийский экономический союз, поскольку многие российские исследователи видят в федерации на примере, естественно, российского государства единство государственной власти: «Принцип федерализма противостоит админи-

стративному единообразию, а не единству государственной власти. Федеративное государство есть единое государство, однако единство имеет сложный характер»<sup>8</sup>. Развивая данную мысль, исследователи приходят к выводу, что входящие в состав РФ Республики не могут выстраивать свои отношения с РФ как суверенные государства, так как это означало бы фактически перевод отношений между республикой и федерацией на международно-правовую основу. В данном случае это противоречит общепризнанным нормам и принципам международного права, федеративной природе российского государства и конституционно-правовому статусу республики как субъекта<sup>9</sup>. Можно предполагать, учитывая традиции российского подхода к федерализму и вероятность доминирования России в будущем Союзе, что такая же позиция будет и в отношении членов Евразийского экономического союза, если допустить идею федерализма или даже префедеративной формы устройства Союза.

Таким образом, необходимость в создании Евразийского экономического союза не вызывает никаких сомнений, это требование времени, ответ на экономические, политические и социальные вызовы современности. Союз станет одним из уникальных межгосударственных объединений, состоящим из соответствующих структур в виде Высшего совета, Евразийской экономической комиссии, Евразийской межпарламентской ассамблеи, Суда Евразийского экономического союза. Вместе с тем, эти структуры нельзя рассматривать в качестве самостоятельных наднациональных органов государств-участников Союза. Вышеназванные структуры являются органами международной организации — Евразийского экономического союза, в учреждении которого участвует Казахстан как независимое государство. Полагаем, что такой подход будет приемлемым для всех государств-членов Евразийского экономического союза.

#### **М. Т. Алимбеков: Болашақтағы Еуразиялық экономикалық одақтың саяси-құқықтық мәртебесі сұрағы бойынша.**

Мақала Еуразиялық экономикалық одақтың келешектегі құрылу және іске асырылу өзекті мәселесіне арналған. Онда мемлекеттік егемендік қағидалары мен пікірлерін, басқа да мемлекетаралық бірлестіктердің, соның ішінде Еуропалық одақтың тәжірибесін есепке алғандағы келешек шоғырланған бірлестіктің саяси-құқықтық мәртебесінің авторлық көзқарасы баяндалады.

*Түйінді сөздер: саяси-құқықтық бірдейлендіру, Еуразиялық экономикалық одақ, Еуропалық одақ, ұлттық тәуелсіздік, мемлекеттік егемендік, ұлт үсті органдар, мемлекетаралық бірлестік, Еуразиялық экономикалық одақты құру туралы келісім шарт, саяси-құқықтық мәртебе.*

#### **M. T. Alimbekov: To the question of the political and legal status of the future Eurasian Economic Union.**

This article addresses topical issues of the establishment and functioning of the Eurasian Economic Union in the near term. The author sets out his position in relation to the political and legal status of the future integration union giving due consideration to the concept and principles of state sovereignty, with respect to the experience of other interstate organizations including the European Union.

*Key words: political and legal identification, Eurasian Economic Union, European Union, national sovereignty, state sovereignty, supranational bodies, interstate organization, Treaty on the Establishment of the Eurasian Economic Union, political and legal status.*

7. См. Марченко М.Н., Дерябина Е.Н. Право европейского союза. Вопросы истории и теории. М., 2010. С.57.

8. Федощева Н. Н. Форма государственного устройства: теоретические и исторические аспекты. М. 2000. С. 6.

9. Там же, С.8.