КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС, МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО В СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ ПЕРЕДАЧИ ГОСУДАРСТВАМИ-ЧЛЕНАМИ ПОЛНОМОЧИЙ ЕВРАЗИЙСКОМУ ЭКОНОМИЧЕСКОМУ СОЮЗУ И ЕВРОПЕЙСКОМУ СОЮЗУ

ЩУР-ТРУХАНОВИЧ **Лилия Васильевна**, заместитель директора правового департамента Евразийской экономической комиссии, кандидат экономических наук, член Российской ассоциации международного права
119121, Россия, г. Москва, Смоленский бульв., 3/5
E-mail: stlv-mpt@yandex.ru

В статье рассматриваются вопросы конституционной обеспеченности передачи государствами — членами Европейского Союза (ЕС) и Евразийского экономического союза (ЕАЭС) отдельных полномочий межгосударственным интеграционным объединениям. В фокусе правового анализа — ЕАЭС, функционирующий с 1 января 2015 г. Новая международная организация, членами которой являются Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан и Россия, динамично развивается, эффективно реализует полномочия, которые ей переданы государствами-членами. Вместе с тем только в конституционном акте одного из государств — членов ЕАЭС — Конституции Российской Федерации присутствуют нормы, предусматривающие возможность передачи государством своих полномочий межгосударственным объединениям, в которых участвует Россия. В конституционных актах других государств — членов ЕАЭС этот вопрос не разрешен и ответ на него давался конституционными судебными органами. Для сравнения: конституционные акты стран ЕС в большинстве своем не только предусматривают общую конституционную норму о праве передачи международным организациям и объединениям отдельных государственных полномочий, но и непосредственно определяют ЕС в качестве субъекта, которому делегированы соответствующие полномочия, порядок взаимодействия органов власти с институтами и органами ЕС. На основе сравнительного анализа международных и конституционных норм ЕС и ЕАЭС в статье оцениваются риски для ЕАЭС и рассматриваются условия, при которых они могут реализоваться.

Ключевые слова: интеграция, Европейский Союз, Евразийский экономический союз, Евразийская экономическая комиссия, Суд Евразийского экономического союза, конституции государств — членов Евразийского экономического союза, Договор о Евразийском экономическом союзе.

CONSTITUTIONAL GUARANTEES FOR THE TRANSFER BY MEMBER STATES OF THE AUTHORITY TO THE EURASIAN ECONOMIC UNION AND EUROPEAN UNION

L. V. SHCHUR-TRUKHANOVICH, deputy head of the legal department of the Eurasian Economic Commission, candidate of economic sciences
3/5, Smolenskiy boulevard, Moscow, Russia, 119121
E-mail: stlv-mpt@yandex.ru

This article presents an analysis of constitutional grounds for the transfer of certain powers of the state by Member-States of the European Union (EU) and the Eurasian Economic Union (EAEU). The focus of the legal analysis is the EAEU, a regional integration grouping which is operating since 1 January 2015. This new international organization, comprising Armenia, Belarus, Kazakhstan, the Kyrgyz Republic and Russia is rapidly developing, making the use of the powers vested into it by its Member-States. However, only one Member-State of the EAEU has a constitutional act that contains norms allowing the transfer of certain powers to an international association — namely, the Constitution of the Russian Federation. The constitutional acts of other Member-States of the EAEU do not contain such provisions, and the relevant analysis was left to the constitutional judiciary authorities of those states. In contrast, constitutional acts of most European states contain norms that generally establish the right of the state to transfer certain powers to international organizations and associations, and, moreover, that specifically refers to the EU as a subject of such a transfer, while at the same time outlining procedures for the interaction between governmental bodies of those states and

the institutions of the EU. By making a comparative analysis of international norms and national constitutional provisions in the EU and EAEU, the article attempts to estimate the relevant risks for the EAEU, and identify the conditions in which they may occur.

Keywords: integration, European Union, Eurasian Economic Union (EAEU), Eurasian Economic Commission, Court of the Eurasian Economic Union, constitutions of EAEU Member-States, transfer of powers to international organizations, Treaty on the Eurasian Economic Union.

DOI: 10.12737/21249

К концу 2015 г. новая международная организация региональной интеграции — Евразийский экономический союз — объективно встроилась в мировую систему как структура не только правоспособная, т. е. обладающая необходимой международной правосубъектностью в силу учредительных норм Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., но и дееспособная — имеющая институциональную основу, работоспособность которой обеспечивает прагматичный интерес государств-членов к функционированию интеграционного образования для решения общих экономических задач.

Существенно превышающее скорость развития европейской интеграции развитие евразийского проекта¹ представляется его основателями и компаративистами очевидным и серьезным преимуществом.

Однако рекордно высокие темпы интеграционных трансформаций, в результате которых евразийский проект стал соответствовать признакам высшей (но еще не наивысшей²) стадии развития интеграции, не должны оцениваться только с точки зрения формального прохождения интеграционным проектом определенных стадий. Восприятие нового союзного образования не может основываться только на оценке наличия и качества его внешних атрибутов — символики, системы органов, реализующих переданные им национальные полномочия, и т. д. и даже принимаемых им актов. Активно растущее количество партнеров и союзников международной организации, хотя и создает ей имидж динамично развивающейся на международной арене, не гарантирует ее устойчивости и торгово-политической конкурентоспособности — в современном мире декларируемые цели и истинные намерения экономической интеграции формируются под влиянием глобальных факторов, геополитической и экономической конъюнктуры и весьма быстро меняются вслед за ними.

Восприятие интеграции как зрелой экономико-правовой формы зависит от серьезности намерений учредителей, которая оценивается не столько по форму-

лировкам учредительного договора³ о целях и задачах созданной международной организации, сколько по факту отражения этих намерений в основных конституционных актах и сопутствующих им обязательных гарантиях, даваемых государствами своим народам в связи с передачей части суверенных полномочий межгосударственным объединениям.

Осознание необходимости отражения в конституциях государств-членов факта создания европейских сообществ и участия государств-членов в их делах пришло не в самом начале реализации европейских интеграционных проектов. Учредительные договоры европейских сообществ⁴ задачу по корреспондирующему им уточнению конституционных актов государств-членов прямолинейно не ставили. Однако их обращение к конституционным процедурам (требованиям, порядкам) как в случаях рекомендаций государствам-членам принять разработанные Советом соответствующие положения, так и в связи с ратификациями, приемом новых государств-членов и др. побуждало государства-члены снабжать конституционные акты соответствующими юридическими конструкциями.

Нормы конституционных актов государств — членов Европейского Союза развивались по мере модернизации Европейского Союза, а также по ходу разрешения поставленных гражданами и представляющих их интересы политическими институтами во внутривнутриполитической дискуссии острых вопросов о соотношении конституционных актов и учредительных международных договоров, соответствии действий государственных аппаратов по передаче власти, источником которой в демократическом государстве является народ, уровню наднациональных образований, а также об инструментах влияния на такие образования.

То, что эти процессы по-разному проходили в старых и новых членах европейского интеграционного проекта (значительно различаясь кроме того в федерациях⁵ и унитарных государствах), под влиянием

¹ По разным экспертным оценкам такое опережение составляет от 30 до 50 лет.

² В классификации международной интеграции Бела Баласса наивысшей является политический союз, к которому интеграционное объединение восходит с зоны свободной торговли через таможенный союз, общий рынок (единое экономическое пространство) и экономический и валютный союз (см.: *Bela Balassa. The Theory of Economic Integration*. L., 1962).

³ Которые могут лишиться юридического смысла в результате прекращения (в том числе денонсации) международного договора.

⁴ Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали 1951 г., Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии 1957 г., Договор об учреждении Европейского экономического сообщества, 1957 г.

⁵ Представляющих особый интерес применительно к Российской Федерации.

различных обстоятельств и в разные периоды времени иллюстрирует содержание модернизированных текстов конституционных актов⁶. Чем позднее государство вступало в союз, тем объемнее и конкретнее были дополнения и тем более полно они отражали углубляющийся уровень интеграции государств и усиливающееся влияние наднациональных образований на государства, их граждан и институты.

Интереснее всего исследовать динамику развития норм, объективирующих факт создания европейского интеграционного проекта в конституционных актах государств-учредителей — Германии и Италии. Гражданские институты обоих наиболее активно ставили перед Судом Европейских сообществ, а затем Судом Европейского Союза вопросы о соотношении международных договоров и конституционных актов.

В Конституции Итальянской Республики⁷ Европейский Союз рассматривается исключительно в контексте признания права Европейского сообщества как источника обязательств, которые наряду с Конституцией образуют основу реализации законодательной власти государством и регионами. Исходя из этого контекста нормы ст. 117 Конституции относят вопросы участия в делах Европейского Союза к сферам исключительного и совместного законодательства государства и регионов, а также определяют особенности исполнения актов Европейского Союза регионами и автономными провинциями. В их развитие в нормах ст. 120 Конституции определяются условия, когда Правительство Республики принимает на себя исполнение обязательств регионов, провинций и коммун (а именно в случае неисполнения последними актов Европейского сообщества).

Федеративное устройство Германии закономерно усложнило конституционное разрешение вопросов соотношения исключительных и совместных компетенций государства и Европейского Союза. Однако базовые положения об участии государства в развитии Европейского Союза включены именно в раздел II «Федерации и земли» Основного закона ФРГ 1949 г.⁸ Согласно абз. 1 ст. 23: «В целях осуществления Объединенной Европы Федеративная Республика Германия участвует в развитии Европейского Союза, который обязуется сохранять принципы де-

мократического, правового, социального и федеративного государства и принцип субсидиарности, а также гарантирует защиту основных прав, по существу совпадающих с основными правами, содержащимися в Основном законе. В этих целях Федерация может передавать свои суверенные права на основании закона, одобренного Бундесратом. Для учреждения Европейского Союза, а также изменения его договорных основ и аналогичного урегулирования, посредством которого изменяется и дополняется настоящий Основной закон либо становятся возможными такие изменения или дополнения, применяются положения абзацев 2 и 3 статьи 79». При этом передача суверенных прав Европейскому Союзу обеспечена устанавливаемой в абз. 2 той же статьи конституционной гарантии участия органов законодательной и исполнительной власти в делах Европейского Союза: Бундестаг и земли через Бундесрат участвуют в делах Европейского Союза; Федеральное правительство должно всесторонне и своевременно информировать Бундестаг и Бундесрат об участии в делах Европейского Союза.

Федеративное устройство Австрии также предопределило содержание и объем коррекции именуемого конституцией Австрии Федерального конституционного закона 1920 г.

Глава «Б» первого раздела указанного Закона⁹ полностью посвящена вопросам участия Австрии в Европейском Союзе — это вопросы реализации права избирать и быть избранным в Европейский парламент, назначения и освобождения членов Европейской комиссии, Судебной палаты, Суда первой инстанции, Счетной палаты, Административного совета Европейского инвестиционного банка, Экономического и Социального совета, а также Комитета регионов в рамках Европейского Союза, участия в работе институтов и органов Европейского Союза, организации обмена информацией (мнениями) между Федерацией и землями с целью представления позиции Австрии в Европейском Союзе и доведения до земель вопросов, решаемых в рамках Европейского Союза, и т. д.

Наряду с непосредственным регулированием вопросов участия в Европейском Союзе конституционные акты обеих федераций предусматривают общие нормы о праве федерации участвовать в межгосударственных учреждениях (объединениях, организациях) и передавать им отдельные суверенные права (абз. 1 ст. 24 Основного закона ФРГ, абз. 2 ст. 9 Федерального конституционного закона Австрийской Республики).

В конституционных актах других государств — членов Европейского Союза общие нормы о праве государства участвовать в межгосударственных учреждениях (объединениях, организациях) с пере-

⁶ В тексте одного конституционного акта могут содержаться нормы как о Европейском Союзе, так и о Европейском сообществе. Это означает, что нормы в него включались в разные периоды времени — до и после эволюции Европейских сообществ в Европейское сообщество и затем в Европейский Союз.

⁷ См.: Конституция Республики Италии. URL: <http://www.comunedinovellara.gov.it/servizi/gestionedocumentale/visualizzadocumento.aspx?ID=899>.

⁸ См.: Официальный сайт торгово-экономического бюро Посольства Российской Федерации в Федеративной Республике Германия. URL: http://www.rfhwb.de/Pravo/Pravo_ru/pravo_rul.htm.

⁹ URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>.

дачей отдельных суверенных прав также сопровождаются специальными нормами об участии государства в Европейском Союзе и передаче ему конкретных суверенных прав.

Обобщая регулирование вопросов создания Европейского Союза и участия в его делах в конституционных актах старых и новых членов Европейского Союза, федераций и унитарных государств, можно выделить следующие вопросы, в рамках решения которых создавались новые или уточнялись существующие нормы:

1) непосредственное наделение народами своих государств (органов государственной власти) правом передавать часть своих суверенных прав или полномочий межгосударственным образованиям и определение порядка такового;

2) определение форм участия государства (в лице его органов) и непосредственно народа (как источника государственной власти в делах Европейского Союза) в делах Европейского Союза — участие в обсуждении и принятии правовых актов Европейского Союза, участие граждан в выборах в институты Европейского Союза или делегирование в такие органы, создание специальных или определение из системы существующих органов, уполномоченных на взаимодействие с Европейским Союзом, и др.;

3) распространение в силу учредительных договоров, а также международных договоров в рамках Европейского Союза и с другими государствами конституционных прав и гарантий на лиц, не являющихся гражданами данного государства (например, в части участия в муниципальных выборах, предоставления убежища и т. д.).

Создание в 2015 г. Евразийского экономического союза на основании Договора, присоединение к нему в том же году новых членов никак не отразилось на содержании конституций государств — членов Евразийского экономического союза.

Объяснить этот факт можно по-разному. Свои теории будут у политиков, юристов, экономистов и историков. По-своему объяснят его сторонники и противники интеграции.

По нашему мнению, в дискуссии о природе автономного (с точки зрения конституций государств-членов) существования государств и Евразийского экономического союза причины такового имеют значение (в частности, для определения способов дополнения конституционных актов). Однако все же более важным на данном этапе представляется проектирование рисков такой параллельной реальности с позиций демократических институтов.

Конституцией только одного государства — члена Евразийского экономического союза, а именно Российской Федерации, предусмотрено право государства не просто участвовать в межгосударственных объединениях, но и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными догово-

рами. Реализация этого комплексного права (участвовать в межгосударственных объединениях и передавать полномочия) согласно ст. 79 Конституции РФ¹⁰ возможна, только если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя России.

Право Республики Беларусь в соответствии с нормами международного права входить в межгосударственные образования и выходить из них также имеет конституционный базис — это ч. 2 ст. 8 Конституции Республики Беларусь¹¹. Однако возможность передачи этим межгосударственным образованиям каких-либо суверенных полномочий (прав) Республики конституционным актом не предусмотрена. В контексте ч. 1 ст. 1 Конституции Республики Беларусь, согласно которой Республика обладает верховенством и полнотой власти на своей территории, а также самостоятельно осуществляет внутреннюю и внешнюю политику, отсутствие нормы о праве передачи полномочий властного характера межгосударственным образованиям дает основания для дискуссии. А с учетом нормы ч. 4 ст. 116 Конституции такая дискуссия не будет чисто научной или теоретической. Согласно названной норме Конституционный Суд по предложениям Президента Республики Беларусь, других органов государственной власти дает заключения в том числе о соответствии актов межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь, Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам и декретам.

Отсюда можно сделать несколько выводов, имеющих вполне прикладное значение¹², но для целей настоящей статьи важен следующий. Поскольку акты межгосударственных образований сопоставляются в том числе с законами и декретами Республики, косвенно определяется их место в иерархии источников права Республики Беларусь и таким образом презюмируется их соответствующая юридическая сила, такие акты признаются в качестве продукта реализации межгосударственными образованиями публично-властных полномочий. А поскольку источником происхождения последних, учитывая собственно межгосударственный характер образования, являются исключительно государства, возможность передачи соответствующих властных полномочий межгосударственным образованиям, в которых участвует Республика Беларусь, предполагается, хотя и

¹⁰ См.: Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://constitution.kremlin.ru>.

¹¹ См.: Официальный сайт Национального центра правовой информации Республики Беларусь. URL: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=6351>.

¹² См.: Василевич Г. А. Конституционные основы имплементации международных договоров Республики Беларусь и норм интеграционного права. Минск, 2015. С. 34.

не формализована в соответствующей нормативной конструкции.

Конституции других государств — членов Евразийского экономического союза, провозглашая единственным источником власти народ¹³ и устанавливая исчерпывающие перечни форм ее реализации¹⁴, не содержат норм о праве государств участвовать в межгосударственных образованиях (учреждениях, организациях) и передавать этим образованиям часть своих суверенных полномочий, происходящих от народа.

Отсутствие непосредственных норм о праве на участие в межгосударственных объединениях и международных организациях не препятствует таковому. Более того, факт участия государств в международных организациях предполагается конституциями, поскольку в них включены нормы, определяющие порядок назначения и отзыва представителей государств в таких организациях.

Как показала жизнь, отсутствие в конституциях государств-членов норм о праве государств передавать часть происходящих от народа властных полномочий международным образованиям, не предусмотренным конституциями, не препятствовало такой передаче. При этом, поскольку вопросы о конституционно-правовой обеспеченности передачи полномочий возникали не только у противников интеграции, но и у ее сторонников — генерирующих ее государственных органов, последние воспользовались конституционными процедурами для обоснования конституционно-правового базиса передачи части своих полномочий межгосударственным образованиям. В результате обращения к конституционным органам государства-члены получили обоснование соответствия конституциям совершаемых действий по учреждению межгосударственных образований или вхождению в их состав и передаче им соответствующих властных полномочий. Опору такого обоснования составили общие конституционные нор-

мы о формах реализации власти и национальные законы о международных договорах.

Так, Конституционный совет Республики Казахстан в своем нормативном постановлении от 5 ноября 2009 г. № 6, посвященном официальному толкованию норм ст. 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов¹⁵, исходил из того, что Конституция Республики Казахстан не содержит специальной нормы, предусматривающей возможность передачи отдельных полномочий государственных органов страны международным организациям и их органам. Вместе с тем конституционный и международно признанный статус Республики Казахстан — суверенное государство, основу которого составляют его независимость и самостоятельность в формировании и осуществлении внутренней и внешней политики, позволяет Республике принимать подобные решения с соблюдением положений и норм Основного закона. Заключение международных договоров, предусматривающих в том числе передачу полномочий создаваемым международным организациям, осуществляемое в рамках реализации главой государства и парламентом своих полномочий, квалифицировано Конституционным советом в качестве формы воплощения воли народа и суверенитета государства, обеспечения реализации основных направлений внешней политики, положений и норм Конституции Республики в сфере международных отношений (постановления Конституционного совета от 18 мая 2006 г. № 2 и от 26 июня 2008 г. № 5).

Конституционный суд Республики Армения в своем постановлении от 14 ноября 2014 г. № ПКС-1175 по делу об определении соответствия Конституции Республики Армения обязательств, закрепленных в подписанном 10 октября 2014 г. в Минске Договоре о присоединении Республики Армения к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.¹⁶, также постановил, что сотрудничество Республики Армения с той или иной региональной или международной организацией не может вызвать вопроса конституционности при его реализации в условиях соблюдения следующих конституционных требований:

- 1) гарантирование государственного, народного и национального суверенитета;
- 2) равноправие и взаимовыгодность международных отношений;
- 3) только такие возможные ограничения прав человека, которые равноценны нормам и принципам международного права;

¹⁵ См.: Официальный сайт Конституционного совета Республики Казахстан. URL: <http://www.ksrk.gov.kz/rus/resheniya?cid=11>.

¹⁶ См.: Официальный сайт Конституционного суда Республики Армения. URL: <http://www.concourt.am/russian/decisions/common/pdf/1175.pdf>.

¹³ См. ст. 2 Конституции Республики Армения 1995 г. (официальный сайт Президента Республики Армения. URL: <http://www.president.am/ru/constitution>); ст. 2 Конституции Республики Казахстан 1995 г. (официальный сайт Президента Республики Казахстан. URL: http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution); ст. 2 Конституции Кыргызской Республики 2010 г. (официальный сайт Президента Кыргызской Республики. URL: http://www.gov.kg/?page_id=263).

¹⁴ Которые, следует сказать, не идентичны. Так, в Республике Армения — это свободные выборы, референдумы, а также предусмотренные Конституцией государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица (ч. 2 ст. 2), в Республике Казахстан — республиканский референдум и свободные выборы, а также государственные власти, которым власть делегирована народом (ч. 2 ст. 2 Конституции), в Кыргызской Республике — выборы и референдумы, а также государственные органы и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 2 Конституции).

4) возможность действия решений надгосударственных органов только в рамках соответствия Конституции Республики Армения.

В своей аргументации конституционные органы также опираются на национальные законы о международных договорах.

Так, нормы Закона Республики Казахстан от 30 мая 2005 г. № 54-III «О международных договорах Республики Казахстан»¹⁷ приведены в постановлении Конституционного совета Республики Казахстан от 5 ноября 2009 г. № 6 как аргументы наличия у парламента компетенции подтверждать возможность вступления Казахстана в международные организации, в том числе с передачей им части суверенных прав Республики Казахстан или установлением юридической обязательности решений их органов для Республики Казахстан посредством принятия закона о ратификации международных договоров об участии Республики Казахстан в межгосударственных объединениях и международных организациях, если такие международные договоры предусматривают передачу им части суверенных прав Республики Казахстан или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для Республики Казахстан.

В постановлении Конституционного суда Республики Армения Закон Республики Армения от 16 августа 2000 г. № ЗР-85 «О международных договорах Республики Армения»¹⁸ выступает объектом конституционно-правового анализа с точки зрения определения правовых условий обеспечения исполнения решений международных органов с участием Республики Армения.

Наблюдая динамику развития евразийского интеграционного проекта от таможенного союза до единого экономического пространства, а затем трансформацию в экономический союз и оценивая произошедшие и происходящие в нем изменения как неизбежно предполагающие увеличение количества передаваемых международной организации полномочий и качественное изменение переданных, можно с высокой степенью уверенности ожидать, что по мере развития Евразийского экономического союза эффект использования конституционно-судебного толкования для восполнения пробела регулирования порядка передачи полномочий межгосударственным образованиям будет неуклонно снижаться и не сможет гарантированно нейтрализовать споры.

По мере передачи Евразийскому экономическому союзу новых полномочий или расширения пе-

реданных на уровне, примерно сопоставимом с количеством и качеством полномочий Европейского Союза, вероятность поиска слабых мест евразийской интеграции политическими партиями и иными объединениями, представляющими интересы определенных групп граждан, недовольных качеством наднационального регулирования и оказываемого им влияния на экономические процессы в стране, будет возрастать. И на наш взгляд, самыми доступными для атаки (с точки зрения политической полемики) и слабыми (с точки зрения защиты) местами конституций будут их нормы о суверенитете, происхождении власти и формах ее реализации, не обеспеченные соответствующими им нормами о передаче властных полномочий органам, не предусмотренным конституциями.

Не лишним будет вспомнить, что именно эта причина чаще всего называлась в качестве главного препятствия для развития интеграционного проекта с Украиной в рамках Соглашения о формировании Единого экономического пространства от 19 сентября 2003 г. Политический истеблишмент прямо говорил о том, что в рамках Конституции Украины правящая элита не видит возможности интегрироваться «сильнее, чем зона свободной торговли», имея в виду, что создание Таможенного союза потребует «внесения изменений в Конституцию Украины»¹⁹. Он же использовался в дебатах при рассмотрении вопроса об участии Украины в проекте ТС и ЕЭП в 2013 г.²⁰

О том, что государства осознают существующие риски, но не готовы с их учетом модернизировать свои конституционные акты, свидетельствует ограничение влияния органов евразийской экономической интеграции на национальные правовые системы, национальные экономики и социальную сферу. Речь идет о пересмотре в ходе кодификации договорно-правовой базы Таможенного союза и Единого экономического пространства и учреждения экономического союза объема и содержания полномочий, ранее переданных этим органам международными договорами.

В частности, Евразийская экономическая комиссия лишилась имевшегося у нее до создания Евразийского экономического союза²¹ права самостоятельно

¹⁷ См.: Официальный сайт Министерства иностранных дел Республики Казахстан. URL: <http://mfa.gov.kz/images/spisok-np/a/o-mid.htm>.

¹⁸ См.: Официальный сайт Национального собрания Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1492&lang=rus>.

¹⁹ См.: Сборник материалов Первого интеграционного форума «Единое экономическое пространство Беларуси, Казахстана, России и Украины: значение, возможности, перспективы». М., 2005. С. 22.

²⁰ См.: Правовое заключение о возможности интеграции Украины в Единое экономическое пространство (ЕЭП), Таможенный союз (ТС), Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) без изменения Конституции Украины. URL: http://www.glazev.ru/upload/iblock/PZ_TS.pdf.

²¹ В соответствии с Договором о Евразийской экономической комиссии 2011 г. Комиссия имела право направлять государствам-членам уведомления о необходимости обязатель-

и эффективно влиять на национальные администрации, принявшие акты, не соответствующие Договору о Евразийском экономическом союзе, а также права на обращение в судебный орган евразийского интеграционного проекта с целью воздействия на национальные администрации в случаях, когда их решения или действия не соответствуют международно-договорным нормам.

В свою очередь Суд Евразийского экономического союза не получил имевшегося у его предшественника — Суда Евразийского экономического сообщества права давать заключения по преюдициальным запросам высших национальных судебных органов государств-членов. Однократная реализация этого права Судом Евразийского экономического сообщества²² и резонансная реакция на него в государствах-членах показала неготовность национальных администраций, включая судебные, к возникновению нового надгосударственного центра влияния.

Вместе с тем даже в современном формате евразийской интеграции конституционный конструкт, при котором евразийский интеграционный проект представляется всего лишь одним в ряду различных межгосударственных образований и международных организаций, в которых участвуют государства-члены (ООН, СНГ, Совет Европы, др.), и в связи с этим не требующим самостоятельного и специального конституционного урегулирования, является уязвимым. В частности потому, что органичная целостность и завершенность регулирования вопросов делегирования народом власти и реализации этой власти государственными органами, характерные для конституционных актов, не обеспечены в том же объеме и качестве в международно-договорных нормах о дальнейшем делегировании государствами властных полномочий учреждаемой ими международной организации.

Так, инструментарий воздействия на органы и должностных лиц евразийской интеграции, действия которых не соответствуют нормативным установлениям, значительно скромнее аппарата, предусматриваемого конституциями государств-членов.

Конституционная концепция передачи народом власти государственным органам предполагает возможность непосредственного влияния народа на эти органы в формах выражения недоверия, отстранения (отставки), роспуска и др.

ного исполнения международного договора и воздействовать на них посредством обращения в судебные органы евразийского интеграционного проекта.

²² См.: Решение Суда ЕвразЭС от 10 июля 2013 г. по применению статей 5, 6, 8 Соглашения о таможенно-тарифном регулировании от 25 января 2008 г., положений подпунктов 7.1.11 и 7.4 пункта 7 Решения Комиссии Таможенного союза от 27 ноября 2009 г. № 130, пунктов 1 и 3 Решения Комиссии Таможенного союза от 15 июля 2011 г. № 72.

Возможность воздействия на органы Евразийского экономического союза в целом Договором о Евразийском экономическом союзе не предусмотрена. Есть только нормы, определяющие возможность отзыва государствами-членами своих представителей, входящих в Коллегию Евразийской экономической комиссии, в том числе в случае недобросовестного исполнения ими своих должностных обязанностей.

То же следует сказать о правотворческом процессе и его контроле. Для обеспечения соответствия национальных законодательных и иных нормативных правовых актов требованиям конституций последние предусматривают многоступенчатые процедуры подготовки, обсуждения, принятия и опубликования правовых актов. Народ принимает участие в этих процедурах через представительные органы, оказывая непосредственное влияние на их содержание, а также в других формах.

Принятие решений в рамках Евразийского экономического союза предполагает согласование национальных интересов, т. е. интересов народов нескольких государств. Поэтому нормы Договора о Евразийском экономическом союзе в основном сосредоточены на недопущении принятия органами Евразийского экономического союза актов, не соответствующих национальным интересам государств-членов. Арсенал организационно-административных мер включает процедуры предварительного обсуждения и согласования с государствами-членами проектов актов или консультирования по таким проектам, блокирования принятия актов и вступления в силу принятых (непосредственное и опосредованное вето) государствами-членами и высшими органами интеграции, состоящими из первых лиц государств. При исчерпании или неэффективности этих мер либо установлении нарушения или наступления соответствующих последствий уже после вступления в силу акта исполнительного органа Евразийского экономического союза государство-член использует судебные механизмы.

Однако народы, не получившие в результате особой формы делегирования властных полномочий международной организации возможность непосредственного влияния на ее органы, в указанных процедурах не участвуют. Их интересы представляют соответствующие должностные лица и органы государственной власти — главы государств и главы правительств, правительства, органы исполнительной власти.

Непреложным принципом концепции передачи власти является ответственность получивших ее органов власти (государственной, муниципальной, должностных лиц) перед народом, состоящая помимо прочего в возмещении государством вреда, причиненного действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Конституции большинства государств — членов ЕАЭС предусматривают соответствующие нормы, позволяющие

гражданам получить от своих государств возмещение вреда, причиненного им вследствие принятия органами незаконных решений²³, причем не только в форме реституции, но и компенсации имущественного вреда. Договор о Евразийском экономическом союзе не содержит норм о внедоговорной ответственности органов Евразийского экономического союза перед гражданами в лице хозяйствующих субъектов в виде возмещения вреда, причиненного в результате принятия решений, не соответствующих Договору. И в этой части передача государствами-членами компетенции органов государственной власти органам международной организации может считаться незавершенной. Представляется, что народ в лице хозяйствующих субъектов лишен гарантии защиты в форме компенсации причиненного вреда в результате принятия неправомерного решения органом публичной власти, не предусмотренным конституцией государства-члена.

В этом состоит еще одно существенное отличие двух интеграционных образований — европейского и евразийского. Институты Европейского Союза получили компетенцию в полном «комплекте» — передача полномочий сопровождается условием об ответственности за качество их реализации и наступившие последствия. Нормы, «перехватывающие» от конституций государств-членов гарантии возмещения вреда, причиненного гражданину в результате реализации власти государственными органами, включены в ст. 340 Договора о функционировании Европейского Союза: договорная ответственность Союза регулируется правом, подлежащим применению к соответствующему договору; в области внедоговорной ответственности Союз в соответствии с

принципами, являющимися общими для правовых систем государств-членов, должен возмещать убытки, причиненные его институтами или сотрудниками при осуществлении своих функций.

Это отличие в дизайне компетенций европейского и евразийского союзов следует рассматривать не только с точки зрения юридических и экономических внутрисоюзных рисков постановки вопроса об обеспеченности передачи полномочий Евразийскому экономическому союзу соответствующими механизмами защиты гарантированных конституциями прав граждан, но и с точки зрения перспектив установления и развития сотрудничества Евразийского экономического союза с Европейским Союзом.

Включение в конституционные акты государств — членов Евразийского экономического союза норм, объективирующих Евразийский экономический союз как субъект конституционно-правовых отношений, а его право — как часть права национальных правовых систем, исчерпывающе решило бы вопрос легитимации новой международной организации. Кроме того, «встраивание» Евразийского экономического союза в конституции государств-членов было бы превосходной формой трансляции миру уверенности не только государственных и политических деятелей, но самих народов государств-членов в будущем этого Союза. По мере функционирования Евразийского экономического союза неразрешенность рассмотренных в этой статье и еще десятка других вопросов, имеющих принципиальное значение с точки зрения реализации конституционных прав граждан государств-членов в рамках Евразийского экономического союза, может составить «критическую массу» аргументов противников развития евразийского интеграционного проекта и усилить сомнения в целесообразности продолжения и углубления евразийской экономической интеграции и ее эффективности в целом.

²³ См. ст. 53 Конституции РФ, ст. 59 и 60 Конституции Республики Беларусь, ст. 20 Конституции Кыргызской Республики.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Bela Balassa. The Theory of Economic Integration. L., 1962.
 Василевич Г. А. Конституционные основы имплементации международных договоров Республики Беларусь и норм интеграционного права. Минск, 2015.
 Сборник материалов Первого интеграционного форума «Единое экономическое пространство Беларуси, Казахстана, России и Украины: значение, возможности, перспективы». М., 2005.