МЕЖДУНАРОДНОЕ И ИНТЕГРАЦИОННОЕ ПРАВО

РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ИНТЕГРАЦИИ В ЕВРАЗИЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СОЮЗЕ И ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ ДИСКУРС

МОРОЗОВ Андрей Николаевич, ведущий научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административного, уголовного законодательства и международного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: ccla1@izak.ru

В статье исследуются вопросы, связанные с функционированием институциональной системы Евразийского экономического союза. Проводится сравнительно-правовое исследование институциональной системы Европейского Союза.

Цель исследования — выработка научно обоснованных рекомендаций и предложений по развитию институциональной системы Евразийского экономического союза, включая создание новых органов, а также по совершенствованию функционирования действующих органов.

Задачи статьи: анализ положений Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., касающихся институциональной системы ЕАЭС; сравнительно-правовой анализ институциональных систем Евразийского экономического союза и Европейского Союза; международно-правовой анализ компетенции органов Евразийского экономического союза; разработка предложений по развитию институциональной системы Евразийского экономического союза; выявление роли институциональной системы Евразийского экономического союза для развития интеграции.

В числе методов, использованных при подготовке статьи, диалектический, философский, формально-логический, системно-структурный, исторический, формально-юридический, сравнительно-правовой методы, а также методы экспертного оценивания, правового моделирования и прогнозирования, толкования права.

Автором по итогам исследования международно-правовой базы Евразийского экономического союза, а также научных разработок российских и зарубежных ученых сформулированы предложения по совершенствованию институциональной системы Евразийского экономического союза.

Ключевые слова: Евразийский экономический союз, институциональная система, интеграция, международное право, решения, международные договоры.

ROLE AND SIGNIFICANCY OF THE INSTITUTIONAL SYSTEM FOR THE DEVELOPMENT OF INTEGRATION IN THE EURASIAN ECONOMIC UNION AND THE EUROPEAN UNION: COMPARATIVE LEGAL DISCOURSE

A. N. MOROZOV, leading research fellow of the Department of constitutional, administrative, criminal law and international law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: ccla1@izak.ru

The article examines the issues related to the functioning of the institutional system of the Eurasian Economic Union (EEU). In this context the author has made a comparative legal research of the institutional system of the European Union.

The purpose of the study is to develop research-based recommendations and proposals for the development of the institutional system of the Eurasian Economic Union, including the creation of new bodies, as well as to improve the functioning of existing bodies.

Tasks of the article: to analyze the provisions of the Treaty on the Eurasian Economic Union of 29 May 2014 concerning the institutional system of the EEU; to make a comparative legal analysis of the institutional frameworks of the Eurasian Economic Union and the European Union; to make an international legal analysis of the competence of EEU bodies; to elaborate the proposals on development of the institutional system of the Eurasian Economic Union; to identify the role of the institutional system of the Eurasian Economic Union for the development of integration.

Among the methods used in this article are the dialectical, philosophical, formal-logical, systemic-structural, historical, formal-legal, comparative legal methods and methods of expert estimation, legal modeling and forecasting, interpretation of law.

On the basis of the study of the international legal framework of the Eurasian Economic Union, as well as scientific developments of Russian and foreign scientists the author has formulated proposals for the improvement of the institutional system of the Eurasian Economic Union.

Keywords: Eurasian Economic Union, institutional system, integration, international law, decisions, international agreements.

DOI: 10.12737/art.2018.1.18

Развитие международной правовой модели Евразийского экономического союза (ЕАЭС) предполагает наличие и функционирование высокоэффективной институциональной системы. При этом с точки зрения современной науки международного права характерным и во многом определяющим признаком, присущим международным межправительственным организациям как одним из субъектов международного права, является наличие институциональной системы, состоящей из органов, наделенных в соответствии с международно-правовыми актами, как правило учредительными, компетенцией, в рамках которой им надлежит действовать.

Анализ международно-правовых источников, а также научной зарубежной и отечественной литературы позволяет говорить о том, что институциональная система — понятие, характеризующее взаимосвязь ее существенных элементов как международной межгосударственной организации, включая ее структуру, механизм взаимодействия органов в рамках данной организации и за ее пределами, а также вопросы компетенции и порядок принятия решений. Исходя из этого понимания, институциональная система является той правовой категорией, которая наиболее четко отражает специфические элементы внутреннего содержания международной организации или межгосударственного интеграционного объединения, в компетенцию которых включаются вопросы международно-правовой регламентации отношений между государствами-членами.

Как правило, государства — члены межгосударственного интеграционного объединения закрепляют принципы создания системы и структуры органов в учредительном международном договоре или системе международных договоров, устанавливающих основы функционирования такого объединения.

Так, в общем виде институциональные системы международных организаций можно условно разделить на «жесткие», предполагающие в структуре один (или несколько) орган, наделенный правом принимать юридически обязательные решения в отношении государств-членов. Такая «жесткая» институциональная система с международно-правовой точки зрения опирается на принцип наднациональности и отсюда — на делегирование институтам международной организации части суверенных полномочий от государств-членов.

Подобный «жесткий» тип институциональной системы в наиболее четком виде представлен в Евро-

пейском Союзе. В ЕАЭС, по нашему мнению, институциональная система является «полужесткой», поскольку у органов, в частности ЕЭК, имеется право принимать юридически обязательные решения, однако принцип наднациональности в настоящее время не отражен в Договоре о ЕАЭС как ключевой принцип интеграции в рамках ЕАЭС.

Наконец, можно выделить «мягкие» институциональные системы международных организаций и объединений. Такая структура характерна для тех организаций, где главные органы сосредоточены в рамках объединений представителей государств-членов, принимающих по вопросам своей компетенции международные рекомендации, «удельный вес» которых в принципе от этого не снижается, однако степень международно-правового влияния юридически не рассматривается как выполнение (невыполнение) международных обязательств. Такая «мягкая» институциональная система представлена в настоящее время в рамках БРИКС, АТЭС и т. д.

В «жесткой» институциональной системе контент-анализ позволяет вычленить следующие составляющие:

- высший орган межгосударственного интеграционного объединения, функционирующий на уровне глав государств и (или) глав правительств;

- орган межпарламентского сотрудничества, действующий в форме ассамблеи или парламента;

- постоянно действующий регулирующий орган, наделенный, если это предусмотрено учредительным актом, наднациональными полномочиями;

- департаменты по направлениям деятельности, которые могут как входить, так и не входить непосредственно в институциональную систему межгосударственного интеграционного объединения;

- консультативные и научно-консультативные комитеты и комиссии;

- судебный орган.

Отметим, что наряду с категорией «институциональная система» в юридической доктрине используется термин «институциональная система». При этом, по мнению некоторых ученых-юристов, рассматриваемая международно-правовая категория достаточно четко отражает специфические элементы внутреннего и внешнего содержания международной межправительственной организации. Отмечается, что рассматриваемая правовая категория не является раз и навсегда статичной. Это обусловлено тем, что, в частности, за весь период существования и развития западноевропейского интеграционного строительства институциональная система претерпела из-

менения, причем немалые, которые коснулись как ее формы, так и содержания¹.

В связи с этим отметим, что данные термины следует рассматривать как синонимы, а использование термина «институциональная» (или «институциональная») отражает предпочтения того или иного ученого-юриста. На наш взгляд, вполне возможно использование обоих этих терминов.

Институциональная система ЕАЭС во многом создавалась с учетом практики Европейского Союза, и это находит подтверждение в международно-правовой доктрине. Однако ввиду специфики ЕАЭС институциональная система отличается от Европейского Союза².

Анализ учредительных международно-правовых актов ЕС, а также специальной научной литературы показывает, что совокупность органов ЕС, каждый из которых является институтом Союза, наделенным определенной компетенцией и специальными полномочиями, образует институциональную систему Европейского Союза. В связи с этим необходимо учитывать, что каждый институт Европейского Союза действует в рамках полномочий, которые предоставлены ему в учредительных Договорах ЕС, в соответствии с предусмотренными указанными Договорами процедурами, условиями и целями. Такие органы интеграции, как Европейский парламент, Европейский совет, Совет и Европейская комиссия являются в то же время политическими органами ЕС и имеют непосредственные полномочия (в том числе совместно) по принятию основных нормативных правовых актов Европейского Союза. Таким образом, здесь мы видим дифференциацию на два вида органов: институты и вспомогательные органы.

Такого рода дифференциация говорит, с одной стороны, о высоком уровне правовой регламентации ин-

ституциональной системы ЕС, а с другой — о том, что данное межгосударственное объединение обладает специфическими чертами и особенностями, отличающими его от иных международных организаций и объединений.

Кроме того, исследование международно-правовой модели ЕС показывает, что, несмотря на специфичность институциональной системы Союза, связанную в том числе с особенностями его правовой природы как международной организации особого рода, у нас недостаточно юридических оснований для проведения однолинейного сравнения с внутригосударственными институциональными системами. Однако подобные сравнения встречаются в доктрине европейского права. Вместе с тем институциональная система ЕС не позволяет проводить параллели и с классическими международными организациями, поскольку уровень интеграционных связей в Европейском Союзе значительно выше, чем в рамках международных организаций как универсального, так и регионального характера. Отсюда, как мы ранее отмечали, — «жесткий» тип институциональной системы, предполагающий опору на принцип наднациональности.

На наш взгляд, из сложившегося в науке европейского права понимания и анализа специфических особенностей, а также характерных черт Европейского Союза и, в частности, компетенции его органов, согласно которым не концепция разделения властей, а концепция сбалансированного распределения полномочий составляет основу институциональной системы ЕС, следует вывод, что подобная система сама по себе не должна соотноситься с государственно подобной институализацией, «мерилом» которой выступают три ветви власти в системе государственного распределения полномочий. В данном случае следует учитывать то, что модель межгосударственного интеграционного образования, являющегося в настоящее время Европейским Союзом, сформировалась из Европейских сообществ, каждое из которых согласно учредительным документам в той или иной специальной части обладало международной договорной правоспособностью. Подобная модель была изначально ориентирована на максимально возможное, но постепенное и поэтапное сближение государств-членов без пугающего отказа их от суверенитета как такового на этапах зарождения и функционирования Сообществ. В связи с этим возможно предположить, что именно отсюда и обозначились в Европейском Союзе отсутствие строго юридического разделения контрольно-исполнительных функций у какого-либо органа, совмещенные и перекрещивающиеся полномочия «сквозного» характера в самых различных сферах, как, например, представительство на международной арене у Европейской комиссии и Совета. Мы полагаем, что данная практика направлена в том числе на взаимное «страхование» и даже сдерживание в вопросе исполнения функций, а также

¹ См.: Капустин А. Я. Европейский Союз: интеграция и право: монография. М., 2000. С. 104.

² По этому вопросу см.: Каширкина А. А., Морозов А. Н. Международно-правовые модели Европейского Союза и Таможенного союза: сравнительный анализ: монография / отв. ред. А. Я. Капустин. М., 2012; Каширкина А. А., Морозов А. Н. Россия, Евразийский экономический союз и Всемирная торговая организация: монография. М., 2014; Каширкина А. А., Морозов А. Н. Развитие евразийской интеграции в контексте процессов глобализации и регионализации // Международное право и международные организации. 2015. № 2. С. 231—245; Каширкина А. А. Евразийский экономический союз: расширение границ и правовая реальность // Журнал российского права. 2016. № 11. С. 160—171; Лукьянова В. Ю. О формировании Единого экономического пространства // Журнал российского права. 2012. № 9. С. 105—113; Кембаев Ж. М. Региональная интеграция в Евразии: основные признаки, проблемы и перспективы // Российский юридический журнал. 2016. № 2. С. 32—45; Кембаев Ж. М. Сравнительно-правовой анализ комиссий Евразийского и Европейского союзов // Современное право. 2012. № 12. С. 129—132.

на поддержание устойчивости межгосударственного объединения, которое должно не только опираться на несколько столпов в политико-правовой плоскости и институциональной системе, но и в более глубоком плане способствовать обеспечению бесперебойного и взаимодополняющего функционирования всех институтов в части их установленной компетенции согласно соответствующим международно-правовым актам.

Таким образом, концепция сбалансированного распределения полномочий в ЕС предполагает конкретно очерченные компетенционные рамки для каждого института ЕС. Следовательно, в ЕС сформирована система сбалансированного распределения полномочий, которая одновременно является системой взаимно корреспондирующего контроля, что дополнительно придает институциональной системе ЕС стабильность и устойчивость.

Кроме того, указанные обстоятельства отчасти дают основания некоторым ученым полагать, что сформированная в ЕС институциональная система тяготеет к конфедеративному либо даже федеративному устройству, а сам ЕС является квазигосударственным образованием.

Анализ институциональной системы Европейского Союза целесообразно проводить вкупе с исследованием вопроса о сбалансированности институтов ЕС как важнейшей составляющей всего механизма функционирования этого межгосударственного интеграционного объединения.

В связи с этим целесообразно отметить, что современные зарубежные концепции развития права Европейского Союза все больше внимания уделяют вопросу о необходимости совершенствования институциональной системы в части институционального баланса в рамках ЕС. В европейской юридической доктрине центральное место отводится анализу институциональной системы ЕС с учетом как политических, так и правовых факторов. С юридической точки зрения, как указывает Ж.-П. Жак, принцип институционального баланса является одним из проявлений правила, согласно которому институты должны действовать в рамках их компетенции³.

При этом, на наш взгляд (здесь мы опираемся прежде всего на учредительные акты Европейского Союза), Европейской комиссии принадлежит центральная роль в определении направлений развития коммунитарного права, а значит, она является своего рода центральным звеном институциональной системы ЕС и сосредоточивает в себе наиболее обширные кулуарные полномочия, а ее деятельность во многом предопределяет значительный сегмент всего нормативно-правового регулирования в рамках Европейского Союза.

Таким образом, институциональная система для международной организации — опорная категория, не только отражающая «архитектонику» ее структурных элементов (институтов) во взаимосвязи, но и позволяющая оценивать интеграционный уровень и потенциал взаимодействия государств в избранной форме международного сотрудничества.

Так, развитая институциональная система международной организации с наличием органов, наделенных правом принимать юридически обязательные решения для государств-членов, органов с наднациональными судебными полномочиями, организационно-распорядительных органов, свидетельствует, что перед нами устойчивая и прогрессивная международно-правовая модель интеграции, где государства делегируют институтам международной организации довольно значительный объем суверенных полномочий как в политической, так и в экономической, социально-культурной и иных сферах. Такая модель институциональной системы присутствует в Европейском Союзе, что способствует его активному развитию и углублению интеграции, несмотря на отдельные кризисные явления, что для межгосударственного объединения с высокой степенью интеграционного взаимодействия является возможным сценарием.

По нашему мнению, в Евразийском экономическом союзе в настоящее время присутствует сбалансированная самодостаточная институциональная модель, объективно обоснованная сегодняшним уровнем интеграции пятерки государств-членов. Более того, по ряду моментов, в частности по функционированию Евразийской экономической комиссии, Суда ЕАЭС, компетенционный потенциал задействован далеко не полностью, и у данных органов имеются все возможности для более активного принятия решений. Кроме того, указанная институциональная система ЕАЭС позволяет шире реализовывать международную правосубъектность ЕАЭС, что заложено в учредительном договоре и, по нашему мнению, является большим достижением интеграционного взаимодействия государств после распада СССР.

Однако в силу сугубо экономического характера ЕАЭС такая институциональная модель компетенционно ограничена в сфере действий, а значит, и международно-правовых актов, принимаемых органами данного межгосударственного объединения. А это, в свою очередь, означает, что в указанной форме институциональная система ЕАЭС не позволяет международной организации выйти на новый уровень интеграции, включая политическую сферу, без серьезного реформирования и внесения изменений в Договор о ЕАЭС. В то же время указанное выше — это вопрос развития потенциала ЕАЭС, а значит, грядущего времени. На повестке сегодняшнего дня — максимальное использование всего набора компетенций, которыми наделены органы ЕАЭС, их непротиворечивое

³ См.: *Jacque J.-P. The Principle of Institutional Balance // Common Market Law Review. 2004. No. 41. P. 383.*

взаимодействие между собой, а также претворение в жизнь принятых институтами ЕАЭС международно-правовых актов.

В целях проведения наиболее полного сравнительно-правового исследования специфики институциональных систем Евразийского экономического союза и Европейского Союза следует исходить в том числе из того, что в доктрине европейского права, как отечественной, так и иностранной, исследуется такой важный аспект, как система комитологии при Европейской комиссии. При этом в исследованиях, посвященных данной тематике, отмечается, что «комитология — это система многочисленных комитетов, созданных Советом министров при Европейской комиссии, в которых отслеживается исполнение принятых законодательных решений». Комитология в рамках Европейской комиссии является самым непосредственным выражением институционального баланса, позволяющим государствам-членам контролировать работу Комиссии⁴.

На наш взгляд, правовой анализ институциональной системы Европейского Союза говорит в пользу того, что комитология как специфическая особенность функционирования, а также правового статуса Европейской комиссии не снижает ее автономию и возможности участия в процессе реализации принятых решений. При этом, как показывает международно-правовой анализ, дополнительные функции, которыми нередко наделяются комитеты, хотя и не лишены критических моментов в своем функционировании, тем не менее в рамках общей концепции развития Европейского Союза и, в частности, его институциональной системы направлены на усиление институционального баланса в рамках Европейской комиссии и при ее взаимодействии с другими институтами ЕС. В связи с этим для обозначенных целей и функционируют множественные комитеты, которые в той или иной степени взаимно контролируют друг друга и не позволяют одному из институтов «узурпировать» основополагающие полномочия и принимать решения, которые бы не в полной мере отражали интересы ЕС в целом, а также его отдельных органов.

Кроме того, следует отметить и иные институты ЕС, имеющие политическое и правовое значение для всей институциональной системы Европейского Союза, а именно Европейский совет и Совет ЕС. Имея очень схожие наименования, указанные институты ЕС являются совершенно разными по объему компетенции и полномочий, а также по составу и, соответственно, играют специфические роли в институциональной структуре ЕС, что необходимо учитывать в общем контексте функционирования Европейского Союза.

Кроме того, нельзя не отметить особую роль Суда ЕС, причем не только в институциональной системе Европейского Союза, и его значение для развития интеграции, обеспечения верховенства европейского права, защиты прав и интересов граждан ЕС и т. д. При этом в условиях серьезного реформирования институциональной системы Европейского Союза, которое осуществлялось в несколько этапов, Суд ЕС не только сохранил свои важнейшие позиции центрального органа по разрешению споров во всем Европейском Союзе, но и, не являясь ни законодательным, ни исполнительным органом власти ЕС, по сути, смог аккумулировать в себе все важнейшие полномочия по беспристрастному и независимому обеспечению интересов ЕС как межгосударственного интеграционного объединения перед отдельными, порой эгоистическими интересами государств-членов, справедливому толкованию актов ЕС, которое на унифицированной правовой основе должно быть использовано всеми государствами — членами ЕС, их органами публичной власти и гражданами.

Таким образом, мы можем резюмировать, что разветвленная правовая и институциональная система характерна для межгосударственных интеграционных объединений как особых субъектов международного права, отличных от классических международных организаций, и детерминирована уровнем экономического и политического взаимодействия и сотрудничества государств.

В целях настоящей статьи в сравнительно-правовом дискурсе следует рассмотреть международно-правовые вопросы создания и функционирования институциональной системы Евразийского экономического союза.

В связи с этим будем исходить из того, что институциональная система ЕАЭС как межгосударственного интеграционного объединения еще не так развита и развита, как в Европейском Союзе. Однако, на наш взгляд, этот факт обусловлен объективными причинами, связанными прежде всего со сроком функционирования ЕАЭС, и не представляет непреодолимым препятствием для дальнейшего развития институциональной системы ЕАЭС с учетом опыта как Европейского Союза, так и предшествующих ЕАЭС Таможенного союза и ЕврАзЭС.

На наш взгляд, Евразийский экономический союз, его институциональная и правовая основы позволяют проводить эффективную интеграцию на достаточно проработанной международно-правовой базе, которая представлена не только кодифицированным международным соглашением, а именно Договором о ЕАЭС, но и иными правовыми актами, входящими в право Евразийского экономического союза. Конечно, мы учитываем то, что договорно-правовая база и организация институтов ЕАЭС, как, собственно, и иных межгосударственных интеграционных объединений, не свободны от определенных недостатков,

⁴ См.: Мишальченко Ю. В., Белоусов С. Н., Гудалов Н. Н. Государства ЕЭП. Дела. Проблемы. Планы // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2012. № 11. С. 55.

но принципиальные основы интеграционного взаимодействия заложены в международно-правовых документах и получают реальное воплощение в международных отношениях, что уже доказала практика функционирования Союза.

При этом следует учитывать и историко-правовые аспекты, а именно то, что от международно-правовой модели ЕврАзЭС и Таможенного союза к Евразийскому экономическому союзу перешли определенная часть международно-правовой базы, важнейшие элементы институциональной системы, основополагающие направления экономического взаимодействия, дополненные новыми векторами, а также право принимать юридически обязательные решения для государств-членов в соответствии с установленными процедурами.

В целях данной статьи рассмотрим особенности институциональной системы Евразийского экономического союза.

Так, в соответствии с Договором о ЕАЭС институциональная система Союза выглядит следующим образом: Высший Евразийский экономический совет, Евразийский межправительственный совет, Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК), Суд Евразийского экономического союза.

С точки зрения характеристики институциональной системы основополагающее значение имеет то, что органы ЕАЭС действуют в пределах полномочий, которые предоставлены им Договором о ЕАЭС и международными договорами в рамках Союза. При этом указанные международно-правовые акты входят в право Союза и действуют с учетом требований, установленных ст. 6 Договора о ЕАЭС, которая устанавливает иерархию международно-правовых актов, принятых под эгидой Евразийского экономического союза.

В связи с этим отметим, что согласно ст. 6 Договора о ЕАЭС решения Высшего Евразийского экономического совета и Евразийского межправительственного совета подлежат исполнению государствами-членами в порядке, предусмотренном их национальным законодательством.

В свою очередь, в соответствии с Положением о Евразийской экономической комиссии, которое является приложением к Договору о ЕАЭС, Комиссия в пределах своих полномочий принимает решения, имеющие нормативно-правовой характер и обязательные для государств-членов; распоряжения, имеющие организационно-распорядительный характер; рекомендации, не имеющие обязательного характера. Также в Положении установлено, что решения Комиссии входят в право Союза и подлежат непосредственному применению на территориях государств-членов.

С точки зрения международно-правового анализа специфики институциональной системы Евразийского экономического союза необходимо показать полномочия органов Союза согласно Договору о ЕАЭС.

Так, в соответствии со ст. 12 Договора о ЕАЭС Высший совет рассматривает принципиальные вопросы деятельности Союза, определяет стратегию, направления и перспективы развития интеграции и принимает решения, направленные на реализацию целей Союза.

Высший совет осуществляет в том числе следующие основные полномочия: определяет стратегию, направления и перспективы формирования и развития Союза и принимает решения, направленные на реализацию целей Союза, утверждает состав Коллегии Комиссии, назначает ее председателя, распределяет обязанности между членами Коллегии Комиссии и прекращает их полномочия; назначает по представлению государств-членов судей Суда Союза; обращается с запросами к Суду Союза; утверждает Регламент работы Евразийской экономической комиссии.

В финансовой сфере Высший совет утверждает бюджет Союза, Положение о бюджете Евразийского экономического союза и отчет об исполнении бюджета Союза, а также определяет размеры (шкалу) долевых взносов государств-членов в бюджет Союза.

Кроме того, Высший совет рассматривает по предложению государства-члена вопросы, касающиеся отмены или изменения решений, принятых Межправительственным советом или Комиссией, определяет порядок принятия в Союз новых членов и прекращения членства в Союзе, рассматривает по предложению Межправительственного совета или Комиссии вопросы, по которым при принятии решения не был достигнут консенсус.

Межправительственный совет наделен полномочиями в сфере обеспечения исполнения и контроля актов, входящих в право Евразийского экономического союза, включая Договор о ЕАЭС, международные договоры, заключенные и действующие под эгидой Евразийского экономического союза, а также решения, принимаемые Высшим Евразийским советом.

Указанный международный орган наделен полномочиями и в финансовой сфере, в том числе связанными с бюджетом Евразийского экономического союза.

Помимо этого, Межправительственный совет обладает широкими полномочиями, которые позволяют ему с учетом всех особенностей ЕАЭС осуществлять необходимые действия и принимать решения.

Таким образом, Межправительственный совет занимает очень важное место в институциональной системе Евразийского экономического союза и обеспечивает выполнение важнейших организационно-правовых мероприятий в области интеграции.

Что касается Евразийской экономической комиссии, то она является постоянно действующим регулирующим органом, а ее статус, задачи, состав, функции, полномочия и порядок работы определены в приложении № 1 к Договору о Евразийском экономическом союзе.

При этом следует отметить, что согласно Положению о Евразийской экономической комиссии Комиссия состоит из Совета Комиссии и Коллегии Комиссии. Организация и порядок деятельности Совета Комиссии и Коллегии Комиссии регулируются Регламентом⁵.

В соответствии Положением о Евразийской экономической комиссии сфера ее деятельности достаточно широка, поэтому вполне обоснованно, что именно на этот орган в рамках институциональной системы ЕАЭС возложено решение текущих задач.

Также следует отметить, что Комиссия обладает компетенцией в области таможенного регулирования, статистики внешней и взаимной торговли, технического регулирования, транспортной сфере, сфере финансовых рынков, конкуренции и т. д.⁶

Заметим, что полномочия органов Евразийского экономического союза достаточно хорошо прописаны на уровне учредительного договора и в целом не коллидируют между собой. При этом, поскольку основополагающий массив полномочий органов ЕАЭС закреплен в кодифицирующем международно-правовом акте — Договоре о Евразийском экономическом союзе, это нивелирует возможность наделения нижестоящих органов теми полномочиями, которые принадлежат органам, занимающим в иерархии более высокое положение.

С точки зрения анализа функционирования институциональной системы Евразийского экономического союза нельзя не отметить Суд ЕАЭС, который является важнейшей составляющей Союза и призван выполнять установленные функции в целях развития интеграции на основе права Евразийского экономического союза с учетом принципа добросовестного исполнения международных обязательств.

Так, Суд ЕАЭС как орган международного правосудия является постоянно действующим судебным органом. Таким образом, наличие в институциональной системе ЕАЭС органа международного правосудия с компетенцией, закрепленной на уровне международного договора, говорит о достаточно зрелой интеграционной модели, которая наделена в том числе механизмом разрешения международных споров⁷.

С учетом вышеизложенного можно отметить, что заслуживает позитивной оценки следующее обстоятельство: принципы создания и сферы деятельности, институциональная система и структура органов ЕАЭС, а также виды принимаемых актов и их юри-

дическая сила отражены в Договоре о ЕАЭС, т. е. в учредительном международно-правовом акте ЕАЭС.

В целом анализ институциональной системы Евразийского экономического союза показывает, что полномочия между органами Союза распределены достаточно сбалансированно и позволяют проводить эффективную интеграцию на хорошо проработанной международно-правовой основе. Выстроенная институциональная система нивелирует возможность возникновения коллизий в рамках осуществления полномочий органами ЕАЭС, принятия ими решений. Вместе с тем это не исключает необходимости дальнейшего совершенствования институциональной системы ЕАЭС. Однако данное положение представляется более актуальным в случае развития формаций евразийской интеграции, поскольку в рамках действующей модели Союза институциональная система отвечает всем его требованиям и является достаточно эффективной.

Применительно к развитию интеграции и функционированию Евразийского экономического союза следует отметить, что с учетом расширения и углубления процессов интеграционного взаимодействия государств в прогнозном плане обоснованно предложение, что помимо вопросов экономического характера в орбиту рассматриваемого интеграционного объединения могут войти вопросы гуманитарного характера, в частности защиты прав граждан государств — членов ЕАЭС. В связи с этим актуальное теоретическое, а также практическое значение приобретают разработка и внедрение в международно-правовую сферу специального международного института, призванного на основе права Союза защищать права граждан государств — членов Евразийского экономического союза и условно названного Судом по правам человека Евразийского экономического союза. При этом такой международный орган мог бы стать не только и не столько действенной альтернативой Европейскому суду по правам человека, но и важнейшим элементом институциональной системы с точки зрения гуманитарной составляющей, поскольку без нее любая межгосударственная интеграция не может быть в полной мере эффективной. Также, как нам представляется, предлагаемый международный орган учитывал бы культурные традиции народов государств — членов данного межгосударственного объединения, их «социокультурный код»⁸, евроазиатский вектор развития Евразийского экономического союза, специфику интеграционного взаимодействия на постсоветском пространстве, особен-

⁵ См.: Решение Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 98 (ред. от 11 октября 2017 г.) «О Регламенте работы Евразийской экономической комиссии».

⁶ Перечень полномочий Комиссии указан в Положении о ЕЭК, которое является неотъемлемой частью Договора о ЕАЭС.

⁷ Компетенция Суда ЕАЭС закреплена в Статуте, который является приложением к Договору о ЕАЭС.

⁸ В этом смысле основательная научная статья написана Ж. Д. Бусурмановым (см.: *Бусурманов Ж. Д.* Евразийская концепция прав человека: новый взгляд на проблему // Евразийский юридический журнал. URL: http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_jcontentplus&view=article&id=640:e-&catid=99:2010-06-02-08-56-30&Itemid=196).

ности национальных правовых систем, а также место международных актов в этих системах.

В связи с этим можно предположить, что такого рода межгосударственный орган мог бы как функционировать наряду с действующим Судом Евразийского экономического союза, так и аккумулировать новую компетенцию дополнительно к той, которой уже наделен Суд ЕАЭС, или же компетенция данного Суда была бы дополнена вопросами защиты прав человека, что было бы также отражено в праве ЕАЭС.

С точки зрения прогнозов развития взаимодействия в рамках Евразийского экономического союза и его продвижения по формациям интеграции в теоретическом плане, но, естественно, с выходом на практические решения, возможно поставить вопрос о том, что в будущем институциональная система может быть дополнена органом парламентского сотрудничества, который можно обозначить как Межпарламентскую ассамблею ЕАЭС (или уже Евразийского союза). В случае же более тесной кооперации не исключено появление парламента Евразийского союза (по аналогии с ЕС), что, на наш взгляд, придало бы евразийской интеграции мощнейший импульс для качественного развития. Для этого предлагаемый представительный орган следует наделить более широкими полномочиями по сравнению с межпарламентскими ассамблеями, действующими в настоящее время в рамках других интеграционных объединений на постсоветском пространстве, прежде всего СНГ.

Подчеркнем, что такое предложение уже высказывалось в российской правовой науке⁹, в частности, С. Е. Нарышкин и Т. Я. Хабриева писали об этом еще в преддверии создания Евразийского экономического союза.

Однако надо отметить и то обстоятельство, что, как и у любой идеи, у данного предложения есть противники, приводящие свои аргументы, имеющие в основном не международно-правовую, а политическую основу. Например, Ж. М. Кембаев пишет, что идея создания Евразийского парламента не нашла поддержки у части государств-членов (прежде всего у Казахстана). Причина, несомненно, кроется в том, что формирование такого органа входит в противоречие с доминирующим как в государствах-членах, так и в ЕАЭС принципом централизации властных полномочий (тем более если Евразийский парламент подобно Европейскому парламенту, начавшему существование в качестве сугубо консультативной ассамблеи, в силу демократической легитимности будет постепенно расширять компетенцию)¹⁰.

⁹ См., например: *Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я.* К новому парламентскому измерению евразийской интеграции // Журнал российского права. 2012. № 8. С. 5—15.

¹⁰ См.: *Кембаев Ж. М.* Региональная интеграция в Евразии: основные признаки, проблемы и перспективы // Российский юридический журнал. 2016. № 2. С. 32—45.

Мы, в свою очередь, придерживаемся позиции, согласно которой, если не в настоящее время, когда цели деятельности ЕАЭС лежат в экономической плоскости и организации сотрудничества по данному вектору, то в будущем, по мере перехода к более сложным и глубоким моделям сотрудничества, вполне возможно создание представительного органа, объем компетенции которого должен быть согласован государствами-членами, что должно найти отражение в учредительном акте Союза. Кроме того, этот вопрос может быть изучен в рамках анализа общественного мнения, в частности по линии исследований Интеграционного барометра Евразийского банка развития.

Кроме того, в юридической науке имеются предложения о дополнении институциональной системы ЕАЭС иными органами. Так, по мнению А. В. Реут, «учитывая специфику общественных отношений, возникающих в сфере налогов, и сложность гармонизации налогового законодательства, сопряженную с обеспечением фискальных интересов государств, считаем необходимым создание в системе органов ЕАЭС вспомогательного органа, который будет обеспечивать реализацию... интеграции в налоговой сфере, направленной на устранение препятствий для развития трансграничных связей»¹¹.

Однако в настоящее время с учетом сформированной институциональной системы ЕАЭС в его рамки достаточно сложно вписать предлагаемый орган в налоговой сфере, поскольку это потребовало бы не только изменения базового учредительного международного договора, но и разработки комплекса имплементационных решений органов Союза. Поскольку все это требует большого количества времени, сказанное особенно касается внесения изменений в учредительный международный договор, на современном этапе дополнение институциональной системы Союза таким органом представляется маловероятным. Вместе с тем не отменяется такая возможность в будущем, когда интеграция будет объективно «перерастать» заданные международно-правовые рамки.

Также, на наш взгляд, укрепить интеграцию государств в рамках ЕАЭС и вывести ее на новую парадигму можно с помощью дополнения институциональной системы Союза новыми вспомогательными органами: по линии евразийского антикоррупционного сотрудничества, а также в сфере предупреждения и ликвидации трансграничных катастроф и стихийных бедствий. В данном контексте можно рассматривать создание подобных структур как самостоятельных, так и действующих, например, в рамках ЕЭК. Это, в свою очередь, потребует внесения соответ-

¹¹ *Реут А. В.* Компетенция Евразийского экономического союза (ЕАЭС) в сфере налогообложения // Финансовое право. 2015. № 3. С. 32—35.

ствующих дополнений в право Евразийского экономического союза и прежде всего в Договор о ЕАЭС.

При этом следует учитывать, что потенциал модельного законодательства по указанным важнейшим вопросам международных отношений не в полной мере оправдал себя по линии Содружества Независимых Государств.

В связи с этим появление подобных институтов в рамках Евразийского экономического союза, по нашему мнению, должно быть подкреплено международно-правовыми документами, а еще лучше — международными договорами.

Естественно, при формулировании данных предложений мы учитываем всю сложность внесения изменений в соответствующие международно-правовые акты, связанные в том числе с изменениями институциональной системы. Поэтому такого рода предложения в настоящее время носят скорее теоретический характер, но по мере развития Евразийского экономического союза они могут получить свое реальное воплощение.

В рамках развития научно-вспомогательных институтов ЕАЭС возможно рассмотрение вопроса о создании комитета по вопросам расширения и продвижения интеграции. Данный вопрос имеет огромное значение для поступательного развития межгосударственного интеграционного объединения, постепенного привлечения в его ряды новых государств, его открытости и привлекательности для международного сотрудничества. В связи с этим предлагаемый комитет ЕАЭС мог бы стать площадкой, на которой все заинтересованные в сотрудничестве с ЕАЭС

государства, в том числе с привлечением научной общности, могли бы широко высказываться как по стратегическим направлениям евразийского сотрудничества, так и по конкретным вопросам. Подобный опыт и большой удельный вес политики соседства и расширения интеграции имеется в Европейском Союзе, где посредством комиссара при Европейской комиссии в указанном направлении ведется деятельность директората. На наш взгляд, такой опыт представляет интерес для развития институциональной системы Евразийского экономического союза.

Таким образом, в Евразийском экономическом союзе сформирована хорошо сбалансированная институциональная система, посредством которой можно осуществлять эффективное взаимодействие, направленное на достижение целей Союза. Вместе с тем, как и любая система органов, она может быть усовершенствована в процессе функционирования ЕАЭС, перехода его к более глубокому взаимодействию не только по экономическому вектору, но и вектору политическому, гуманитарному и т. д. Кроме того, помимо международно-правовой базы развития институциональной системы ЕАЭС чрезвычайно важно учитывать и уровень внутrigосударственной регламентации сотрудничества органов интеграции со структурами власти государств — членов Союза, развивать механизмы реализации принятых органами ЕАЭС решений с учетом их специфики и особенностей действия, а также осуществлять иные мероприятия, направленные на укрепление интеграции по линии институтов данного межгосударственного объединения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Jacque J.-P. The Principle of Institutional Balance // *Common Market Law Review*. 2004. No. 41.
- Бусурманов Ж. Д. Евразийская концепция прав человека: новый взгляд на проблему // *Евразийский юридический журнал*. http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_contentplus&view=article&id=640:-e-&catid=99:2010-06-02-08-56-30&Itemid=196
- Капустин А. Я. Европейский Союз: интеграция и право: монография. М., 2000.
- Каширкина А. А. Евразийский экономический союз: расширение границ и правовая реальность // *Журнал российского права*. 2016. № 11.
- Каширкина А. А., Морозов А. Н. Международно-правовые модели Европейского Союза и Таможенного союза: сравнительный анализ: монография / отв. ред. А. Я. Капустин. М., 2012.
- Каширкина А. А., Морозов А. Н. Развитие евразийской интеграции в контексте процессов глобализации и регионализации // *Международное право и международные организации*. 2015. № 2.
- Каширкина А. А., Морозов А. Н. Россия, Евразийский экономический союз и Всемирная торговая организация: монография. М., 2014.
- Кембаев Ж. М. Региональная интеграция в Евразии: основные признаки, проблемы и перспективы // *Российский юридический журнал*. 2016. № 2.
- Кембаев Ж. М. Сравнительно-правовой анализ Комиссий Евразийского и Европейского союзов // *Современное право*. 2012. № 12.
- Лукьянова В. Ю. О формировании Единого экономического пространства // *Журнал российского права*. 2012. № 9.
- Мишальченко Ю. В., Белоусов С. Н., Гудалов Н. Н. Государства ЕЭП. Дела. Проблемы. Планы // *Евразийская интеграция: экономика, право, политика*. 2012. № 11.
- Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я. К новому парламентскому измерению евразийской интеграции // *Журнал российского права*. 2012. № 8.
- Реут А. В. Компетенция Евразийского экономического союза (ЕАЭС) в сфере налогообложения // *Финансовое право*. 2015. № 3.