

Перспективы евразийской интеграции: роль Суда ЕАЭС

Евразийский экономический союз – это не только международная организация, которая была учреждена соответствующим Договором¹. Прежде всего, это – крупнейший проект региональной интеграции. А поскольку речь идет именно о проекте – то есть о сознательной, целенаправленной трансформации существующей реальности, – то здесь важнейшую роль играют механизмы его реализации. Именно от их эффективности зависит возможность привести систему из нынешнего состояния в желаемое.

Формально существует большой набор разного рода путей и инструментов реализации интеграционного проекта. Но очевидно, что главную роль все-таки играют механизмы политические и правовые. Хотя отцы-основатели ЕАЭС сознательно подчеркивали исключительно экономический характер интеграции², мы не можем не говорить о политических механизмах углубления евразийской интеграции. Потому что именно политическая воля государств, политическая деятельность руководителей стран-участников создают общую рамку, задают на самом высоком уровне целевые ориентиры интеграции, формулируют представления о желаемом будущем ЕАЭС.

Что касается правовых механизмов, то они призваны, с одной стороны, создать благоприятные условия для развития именно интеграционного типа отношений. А с другой стороны, являются связующим звеном между политической идеей и реалиями жизни. Правовые механизмы создают своего рода каркас интеграционного образования, определяют принципы и правила

¹ 29 мая 2014 года в Астане (Казахстан) подписан договор о создании Евразийского экономического союза. (!) Не смешивать с Евразийским экономическим сообществом (ЕврАзЭС) — организацией-предшественником, существовавшей в 2001—2014 годах

² в свое время президент Казахстана Назарбаев говорил, что даже вопросы миграционной политики, образования, культуры, здоровья населения и так далее ведут к «политизации» ЕАЭС, а это неправильно, так как речь должна идти только об экономике.

его функционирования, задают «коридоры», по которым будут двигаться люди, финансы, товары, другие материальные ресурсы. Образно говоря, право создает матрицу, на основе которой и в соответствии с которой вырастает, либо не вырастает интеграционное образование как живой организм. Отсюда очевидно, что перспективы евразийской интеграции зависят от эффективности интеграционного права и единого правового пространства. Можно принять сколь угодно яркие, вдохновляющие политические документы и стратегии, но если под ними нет правового каркаса, правового порядка, обязывающего государства учитывать интересы интеграции в своих суверенных действиях, то идея Евразийского экономического союза останется «висеть в воздухе».

Как известно, Евразийский экономический союз не только наделен собственными, независимыми от государств-участников, международными правами и обязанностями, но также имеет свою правотворческую компетенцию. Это позволяет создавать новую категорию права - право ЕАЭС, интеграционные международно-правовые нормы³. За прошедшие шесть лет (с момента вступления в силу Договора о создании ЕАЭС – 1 января 2015 г.), массив актов интеграционного права заметно увеличился.

Это позитивное явление. Но одновременно обнаружилось, что не только политические решения, но даже сами акты интеграционного права нередко остаются благими пожеланиями, поскольку на национальном уровне либо не сложились механизмы их реализации, либо эти механизмы не гармонизированы, либо вообще национальное регулирование прямо противоречит целям интеграции. Как часто отмечают эксперты, государства по-прежнему ставят национальный суверенитет и двусторонние отношения

³ См. например: Единый доклад по миграции в Кыргызской Республике, Республике Армения, Республике Таджикистан и Российской Федерации / Абдуллоева Н.Ш., Багдасарян М.В., Коак А.Н., Якимов А.Н. Бишкек, 2017. – 122 с.; Петрова Г.В. Формирование интеграционного права ЕАЭС в условиях глобализации и регионализации экономических процессов и макроэкономический эффект унификации и гармонизации законодательства государств - членов ЕАЭС // Международное сотрудничество евразийских государств: политика, экономика, право. 2017. № 12. С. 28-40; Алиев С.Б. Трудовая миграция и социальное обеспечение трудящихся в Евразийском экономическом союзе. М.: Евразийская экономическая комиссия, 2016. - 120 с.; Евразийское трудовое право / Лушникова М.В., Раманкулов К.С., Томашевский К.Л. М.: Проспект, 2017. - 496 с.; и др.

выше, чем общий проект евразийской интеграции⁴. В результате углубление интеграции тормозится национальными и экономическими интересами действующих членов ЕАЭС⁵. То есть, перспективы евразийского проекта зависят от того, удастся ли выбраться из «ловушки суверенитетов» и найти эффективные механизмы для гармонизации разнонаправленных интересов и выхода из ситуаций, когда позиции государств по важным вопросам оказываются несовместимыми.

Исторический опыт показывает, что такие механизмы есть и они хорошо известны. Во всех масштабных проектах, связанных с трансформацией общественных систем или геополитических реалий, исключительную роль играют высшие суды. Например, применительно к созданию новой российской государственности, такую роль играл и играет Конституционный Суд Российской Федерации. А важнейшим инструментом для претворения в жизнь интеграционных идей и проектов являются наднациональные суды интеграционных образований.

Формально такой наднациональный орган у ЕАЭС имеется – это Суд Евразийского экономического союза.

Суд ЕАЭС создан в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. как постоянно действующий судебный орган Союза. Статус, состав, компетенция, порядок функционирования и формирования Суда Союза определяются Статутом Суда Евразийского экономического союза (приложение № 2 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года)⁶. Внутренние вопросы деятельности Суда определяет его Регламент. Местом пребывания Суда Союза определен город Минск.

⁴ См. например: Королев А. Союз с неясными границами: с чем ЕАЭС пришел к своему пятилетию // РБК. 2019. 10 июня. URL: <https://www.rbc.ru/opinions/economics/10/06/2019/5cfa4b749a7947c4365f7e9b>

⁵ См., например, Ryazantsev S., Bozhenko V., New approaches to managing labour migration under integration in Eurases // Asian Social Sciences. 2014. Vol. 10. No. 20. P. 195-200; Морозов П.Е. О понятии и предмете миграционного права стран Евразийского экономического союза // Миграционное право. 2016. № 1. С. 3-6; и др.

⁶ Компетенция Суда Евразийского экономического союза определена главой IV Статута Суда Евразийского экономического союза (приложение № 2 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, далее – Договор).

Однако с самого начала его создания эксперты били тревогу и продолжают делать это сейчас. В чем проблема?

Проблема в том, что в 2014 году государства-участники ЕАЭС приложили массу усилий, чтобы лишить этот орган возможности как-то серьезно влиять на управление интеграционными процессами. Мы сейчас не углубляемся в причины, почему это было сделано. Тут вопрос, скорее, для политологов и даже для политических психологов. Но факт есть факт – предшественник нынешнего Суда ЕАЭС, а именно Суд Евразийского экономического сообщества был намного более самостоятельным и активно влиял на интеграционные процессы.

Есть масса юридических работ⁷, которые показывают, что, по всей вероятности, именно этот «судебный активизм» (есть такой термин) Суда ЕврАзЭС⁸ вызвал настороженность отцов-основателей евразийского проекта. Потому что суд был не просто бесстрастными «устаами закона», а занимал активную позицию по отношению к судебным решениям, разъяснял и творил новые нормы интеграционного права⁹. То есть Суд ЕврАзЭС был очень вдохновлен идеями интеграции и хотел играть активную роль в ее углублении по примеру Суда Европейского Союза. Хотел создавать нормы права, обязательные для всех государств-участников.

Например, Суд ЕврАзЭС (в апреле 2013) постановил, что его решения о том, что если оспариваемые национальные акты не соответствуют международным договорам, заключенным в рамках Таможенного союза, то они считаются ничтожными с даты принятия. При этом решение должно применяться не только к сторонам дела, но и к неограниченному кругу лиц. Суд ЕврАзЭС даже дал указание судам государств привести правоприменительную практику по аналогичным делам в соответствие с этим решением.

⁷ В частности, труды Алексея Станиславовича Исполинова - д.ю.н., МГУ, международное право

⁸ Суд ЕврАзЭС работал с 2012 по 2014 гг.

⁹ Сайфуллин Э. «Интеграционный правопорядок». Что стоит за расширением полномочий суда ЕАЭС // Евразия. Эксперт. 2019. 29 июля.

Кроме того, в отличие от нынешнего Суда ЕАЭС Суд ЕврАзЭС имел право на так называемые преюдициальные заключения. Это широко известная практика, когда национальные суды государств-участников направляют запрос в суд интеграционного объединения по поводу того, как им применять нормы интеграционного права при вынесении решения по конкретному судебному делу. Это очень важный инструмент. Например, в Европейском Союзе эти заключения – важнейший инструмент в построении единого европейского правопорядка, в установлении постоянного взаимодействия Суда Евросоюза с национальными судами.

Такого рода опыт был и у Суда ЕврАзЭС (в июле 2013 г.), когда суд постановил, что его решение «является обязательным, обжалованию не подлежит, вступает в силу после его провозглашения и действует непосредственно на территории государств – членов Таможенного союза».

Теперь же государства-участники нового интеграционного образования лишили свой Суд таких возможностей. Суд ЕАЭС очень ограничен в правах нормотворчества¹⁰ и не имеет права на преюдициальные заключения. В пункте 102 Статута Суда ЕАЭС специально подчеркнуто, что его решение «не изменяет и (или) не отменяет действующих норм права Союза, законодательства государств-членов и не создает новых».

Фактически, Суд ЕАЭС отвечает только «да» или «нет» на вопросы, соответствуют или не соответствуют какие-то акты и действия Договору о ЕАЭС и международным договорам в рамках Союза. Более того, даже если Суд ЕАЭС заключил, что какие-то решения Комиссии ЕАЭС признаны несоответствующими Договору и (или) международным договорам в рамках Союза, они продолжают действовать, пока Комиссия не определится, как ей исполнить решение Суда (п. 111). То есть нормы, признанные «негодными», могут действовать достаточно долго. Вдобавок есть еще статья 114 Статута, согласно которой возможна ситуация, что решение об отмене нормы или практики, признанной не соответствующими Договору о ЕАЭС или международным договорам в рамках Союза, не будет исполнено вообще. В

¹⁰ П. 101 Решение Суда не может выходить за рамки указанных в заявлении вопросов

таким случае государство-член ЕАЭС вправе обратиться в Высший Евразийский экономический совет с целью принятия мер по его исполнению. То есть Суд по факту уже не является высшей инстанцией, его решения не являются непосредственно действующими. Над Судом есть более авторитетная структура – Высший Евразийский экономический совет.

При этом в ЕАЭС сформировалась негативная практика, которая предполагает *невозможность оспаривания рекомендательных актов Евразийской экономической комиссии в Суде ЕАЭС*, поскольку данным органом избрано формальное прочтение Договора, не наделяющее судебный орган Союза данной компетенцией. Внутреннее право Союза на данный момент является малоизученным явлением, в настоящее время оно регулирует вопросы вступления в организацию, набора персонала, денежного содержания международных служащих и пр.¹¹

Таким образом, государства-участники ЕАЭС создали столько страховочных механизмов, чтобы поставить Суд под контроль и исключить какие-то нежелательные для себя решения, что Суд на текущий момент вряд ли способен быть инструментом, стимулирующим углубление интеграции.

Тем не менее, Суд ЕАЭС не может оставаться бесстрастной бюрократической машиной. Интеграционные идеи, стремление приносить реальную пользу в деле углубления интеграции «пробиваются» сквозь все существующие препоны.

У Суда ЕАЭС есть такой инструмент как *консультативные заключения* по заявлениям о разъяснении положений Договора, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза (ст. 46). По поводу такого рода документов в Статуте Суда есть специальное указание в статье 95, что они носят «рекомендательный характер», а также указано, что мнение Суда де-факто не имеет значения, поскольку согласно ст. 47 «Осуществление Судом разъяснения означает предоставление консультативного заключения и не лишает государства-члены права на совместное толкование ими

¹¹ Мысливский П.П. "Источники права Евразийского экономического союза на современном этапе". Цит. по: Андреева Т.К., Улетова Г.Д. Новый этап судебной реформы: конституционные возможности и вызовы // Вестник гражданского процесса. 2020. № 2. С. 251 - 291.

международных договоров». То есть, провозглашается приоритет государственного толкования над судебным.

Несмотря на такое положение дел, постоянно растет роль такого рода заключений. Представители государств-участников все больше говорят о том, что Суд ЕАЭС должен быстро и эффективно заполнять пробелы в правовом поле государств – членов Союза, а самое главное - своевременно устранять неясности и двусмысленность в праве ЕАЭС.

Постоянно растет число обращения за такого рода разъяснениями. За шесть лет было принято 17 консультативных заключений, это больше половины всех решений (см. Табл. 1).

Таблица 1. Информация о количестве консультационных заключений, принятых Судом ЕАЭС в 2015-2020 гг.

Год	Количество консультационных заключений	Примечания
2015	0	
2016	2	
2017	5	1/2 от всех рассмотренных дел
2018	5	2/3 от всех рассмотренных дел
2019	4	
2020	1	

Сами судьи Суда ЕАЭС отмечают, что подавляющее большинство вопросов, возникающих у государств и ЕЭК, имеют именно форму обращения за разъяснением. Не имея возможности создавать обязательные нормы, Суд ЕАЭС фактически создает нормы так называемого «мягкого права», которые хоть и являются рекомендательными, позитивно влияют на развитие интеграции.

Например, 10 июля 2018 г. в Консультативном заключении по делу о толковании положений Договора о ЕАЭС и об определении места решений

некогда существовавшей Комиссии Таможенного союза среди источников права ЕАЭС Суд ЕАЭС, как и его предшественник, сформулировал приоритет права Союза над национальными правовыми актами и заключил, что государства-члены обязаны воздерживаться от принятия национальных правовых актов, противоречащих нормам права Союза.

В некоторых случаях, консультативные заключения служат предварительным нормоконтролем. Например, в заявлении по вопросам конкуренции Минюст Республики Беларусь поставил вопрос о значении норм права ЕАЭС в преддверии изменения национального антимонопольного законодательства. В дальнейшем национальная норма была сформулирована с учетом ответа Суда.

То есть, несмотря на все ограничения, Суд ЕАЭС нашел возможность в своих консультативных заключениях развивать нормы интеграционного права, разъяснять принципы, основы интеграции.

В завершении необходимо сказать, что судебный орган играет исключительную важность для перспектив интеграционного проекта. Опыт Евросоюза показывает, какое значение играет суд в создании единого правового пространства. Именно суд формирует тот самый интеграционный правопорядок, интеграционное право, через которое и происходит вся интеграция¹².

¹² Сайфуллин Э. «Интеграционный правопорядок». Что стоит за расширением полномочий суда ЕАЭС // Евразия. Эксперт. 2019. 29 июля.