

# Правовые и институциональные основы функционирования Евразийского союза

В.М. Малиновская

*В настоящей статье исследуются современное состояние и тенденции развития евразийской экономической интеграции. В этих целях проводится анализ правовых и институциональных основ функционирования Евразийского союза, участниками которого в настоящий момент являются Республика Беларусь, Республика Казахстан и Российская Федерация. В статье автор выделяет некоторые проблемы таможенного регулирования в Евразийском союзе.*

**П**осле распада СССР для России и некоторых бывших советских республик назрела необходимость восстановления тесной экономической интеграции. Идея создания единого экономического пространства на постсоветской территории начала реализовываться разными путями.

**Первое направление** – экономическая интеграция в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ). 8 декабря 1991 г. главами трех государств – Белоруссии, России и Украины – было подписано Соглашение о создании СНГ. Государства-участники СНГ договорились о формировании общего экономического пространства, общей таможенной и миграционной политики, развитии общей системы транспорта, связи и энергетики. Позднее был принят Устав СНГ (22 января 1993 г.). Взаимоотношения между государствами-участниками СНГ стали строиться в самой простой форме международной экономической интеграции – в форме зоны свободной торговли. Первым шагом на пути формирования режима свободной торговли было подписание главами государств-участников СНГ 15 апреля 1994 г. Соглашения о создании зоны свободной торговли. Для 10 из 12 государств-

участников СНГ, подписавших Соглашение (кроме России и Туркмении), договор вступил в силу с момента подписания. Далее предпринимались и другие шаги в этом направлении – заключено 110 двусторонних соглашений о взаимной торговле. Однако в полной мере режим свободной торговли не был введен в СНГ. 18 октября 2011 г. по итогам заседания глав правительств государств-участников СНГ был подписан Договор о зоне свободной торговли между Россией, Арменией, Белоруссией, Казахстаном, Киргизией, Молдавией, Таджикистаном и Украиной. Этот договор заменяет действие ранее принятых двусторонних договоров о взаимной торговле между государствами СНГ. С 4 июня 2012 г. к многостороннему Договору о зоне свободной торговли присоединился Узбекистан.

**Второе направление** – экономическая интеграция в рамках Союзного государства Беларуси и России. 2 апреля 1996 г. был подписан Договор об образовании Сообщества Беларуси и России. В следующем году Сообщество преобразовано в Союз Беларуси и России (Договор от 2 апреля 1997 г.). 23 мая 1997 г. был подписан Устав Союза Беларуси и России. В дальнейшем политические и экономические отношения двух республик по-

**Малиновская Виктория Михайловна** – к.ю.н., доцент кафедры административного и финансового права МГИМО(У) МИД России. E-mail: vestnik@mgimo.ru

лучили оформление в виде Договора о создании Союзного государства, подписанного в Москве 8 декабря 1999 г. 26 января 2000 г. указанный Договор вступил в силу после его ратификации парламентами двух стран. Воплощение в жизнь идеи конфедеративного союза двух государств предусматривает в том числе создание единого таможенного пространства и осуществление единого правового регулирования в сфере таможенного дела на этом пространстве.

**Третье направление** – экономическая интеграция в рамках Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС). 6 января 1995 г. было заключено Соглашение о Таможенном союзе между Республикой Беларусь и Российской Федерацией. Позже к Таможенному союзу присоединились Казахстан, Киргизия и Таджикистан, подписав отдельные соглашения с государствами-участниками Таможенного союза. Эти и другие соглашения, принятые в развитие отношений между государствами-участниками пятистороннего Таможенного союза, предусматривали создание единой таможенной территории, отмену тарифных и количественных ограничений во взаимной торговле, отмену таможенного контроля на внутренних границах, принятие единого таможенного тарифа для торговли с третьими странами.

Дальнейшие меры по формированию Таможенного союза были сформулированы в Договоре о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 г. Впоследствии на базе Таможенного союза была образована международная экономическая организация. 10 октября 2000 г. в Астане главами государств Белоруссии, России, Казахстана, Киргизии и Таджикистана был подписан Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества. В декабре 2003 г. ЕврАзЭС был предоставлен статус наблюдателя при Генеральной Ассамблее ООН. 24 января 2006 г. было оформлено присоединение к ЕврАзЭС Узбекистана. В настоящее время членство Узбекистана в ЕврАзЭС приостановлено. На сегодняшний день участниками этой организации являются пять государств: Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Киргизия, Российская Федерация и Республика Таджикистан. Статус государств-наблюдателей имеют: Армения, Молдавия и Украина.

6 октября 2007 г. главы трех государств-участников ЕврАзЭС – Белоруссии, Казахстана и России подписали Договор о Таможенном союзе. Для обеспечения условий функционирования и развития Таможенного союза была учреждена Комиссия Таможенного союза – единый постоянно действующий регулирующий орган. 6 октября 2007 г. был подписан Договор о Комиссии Таможенного союза, который регламентировал организацию, полномочия и порядок деятельности Комиссии<sup>1</sup>. Этому новому наднациональному органу были переданы от национальных таможенных органов полномочия по таможенному регулированию. В качестве рабочего органа Комиссии Таможенного союза был создан Секретариат

Комиссии, действовавший на основе Соглашения о Секретариате Комиссии Таможенного союза от 12 декабря 2008 г.

27 ноября 2009 г. в Минске президентами Белоруссии, Казахстана и России на заседании Межгосударственного Совета ЕврАзЭС был подписан Договор о Таможенном кодексе Таможенного союза. На основании решения Межгосударственного Совета ЕврАзЭС Таможенный кодекс Таможенного союза вступил в силу на территории Белоруссии, Казахстана и России с 6 июля 2010 г. Процесс формирования единой таможенной территории Таможенного союза был завершен 1 июля 2011 г. В ноябре 2010 г. Белоруссия, Казахстан и Россия начали переговоры по созданию зоны свободной торговли с Новой Зеландией.

В декабре 2010 г. на саммите ЕврАзЭС в Москве были достигнуты договоренности о создании Евразийского экономического союза на базе Единого экономического пространства Белоруссии, Казахстана и России. В октябре 2011 г. было принято решение о вступлении Киргизии в Таможенный союз, но процесс по присоединению Киргизии к Таможенному союзу еще не завершен. После того как Киргизия вступит в Таможенный союз, планируется присоединение к Таможенному союзу Таджикистана. В соответствии с решениями глав государств-членов Таможенного союза от 18 ноября 2011 г. Таможенный союз переходит на новую ступень экономической интеграции. С 1 января 2012 г. Таможенный союз между Белоруссией, Казахстаном и Россией называется Евразийским союзом (ЕАС), а единая таможенная территория Таможенного союза – Единым экономическим пространством (ЕЭП).

Главным итогом развития процесса экономической интеграции государств на большей части постсоветского пространства стало становление Евразийского союза. В состав Евразийского союза входят Белоруссия, Казахстан и Россия с возможностью присоединения других государств, разделяющих цели и принципы Евразийского союза. 18 ноября 2011 г. главы государств Белоруссии, Казахстана и России подписали Декларацию о Евразийской экономической интеграции. Декларация предполагает развивать дальнейшую экономическую интеграцию между государствами-участниками Евразийского союза по следующим основным направлениям:

- обеспечение эффективного функционирования общего рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов;
- формирование согласованной промышленной, транспортной, энергетической и аграрной политики, углубление производственной кооперации, включая возможное создание совместных транснациональных корпораций;
- дальнейшее сближение, гармонизация национальных законодательств, а также их унификация в сферах, определенных соглашениями, составляющими договорно-правовую базу Единого экономического пространства;
- разработка и осуществление согласованной экономической политики, переход к согласова-

## ■ Право

нию параметров основных макроэкономических показателей государств-участников, углубление сотрудничества в валютной сфере;

– углубление сотрудничества в целях обеспечения экономической безопасности во всех ее аспектах;

– сотрудничество в вопросах миграционной политики;

– обеспечение совместимости стандартов образования;

– всемерное развитие сотрудничества в сфере культуры, связей по линии парламентов и деловых сообществ, контактов между людьми;

– дальнейшее развитие межрегионального и приграничного сотрудничества, формирование эффективных структур межрегионального взаимодействия;

– сотрудничество и развитие наднациональных институтов;

– развитие сотрудничества в сфере внешней политики по вопросам, представляющим взаимный интерес.

В соответствии с решениями, принятыми на уровне глав государств-участников трехстороннего Таможенного союза, были созданы наднациональные органы управления: Высший Евразийский экономический совет – высший орган ЕАЭС, в состав которого входят главы государств-участников Таможенного союза (президенты Белоруссии, Казахстана и России) и Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) – постоянно действующий регулирующий орган ЕАЭС.

Порядок формирования, состав и сферы полномочий Евразийской экономической комиссии определены Договором о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 г. Новому наднациональному регулиющему органу ЕАЭС переданы полномочия Комиссии Таможенного союза<sup>2</sup>. На Евразийскую экономическую комиссию также возложен ряд дополнительных функций. Свою деятельность Евразийская экономическая комиссия осуществляет на основе Решения о регламенте работы Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 г. Евразийская экономическая комиссия состоит из Совета и Коллегии. Совет комиссии осуществляет общее руководство деятельностью Евразийской экономической комиссии.

В Совет комиссии входят по одному представителю от каждой Стороны (на уровне заместителей глав правительств государств-участников). Председательство в Совете Евразийской экономической комиссии осуществляется поочередно в течение одного года в порядке русского алфавита по наименованию Стороны. В 2012 г. Председателем Совета Евразийской экономической комиссии назначен С.Н. Румас (Белоруссия). Заседания Совета комиссии проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Могут проводиться и внеочередные заседания Совета комиссии по инициативе любого члена Совета комиссии или Председателя Коллегии комиссии. Совет Евразийской экономической комиссии в пределах своих полномочий принимает решения и рекомендации.

Решения Совета комиссии имеют обязательную силу для всех государств-участников ЕАЭС и принимаются на основе консенсуса.

Коллегия Евразийской экономической комиссии является исполнительным органом комиссии. Коллегия комиссии вправе разрабатывать предложения в сфере дальнейшей экономической интеграции в рамках ЕАЭС. Коллегия Евразийской экономической комиссии состоит из 9 членов (по 3 члена Коллегии от каждой стороны), один из которых является Председателем Коллегии Евразийской экономической комиссии. Члены Коллегии комиссии и председатель этой Коллегии назначаются сроком на 4 года решением Высшего Евразийского экономического совета с возможным продлением полномочий. В 2012 г. Председателем Коллегии Евразийской экономической комиссии назначен В.Б. Христенко (Россия). Коллегия Евразийской экономической комиссии в пределах своих полномочий принимает решения и рекомендации. Решения Коллегии комиссии имеют обязательный характер для всех государств-участников ЕАЭС. Свои решения Коллегия комиссии принимает голосованием, каждый член Коллегии комиссии обладает одним голосом.

Структурными подразделениями Евразийской экономической комиссии являются департаменты (23), внутри которых сформированы отделы. Структура департаментов Евразийской экономической комиссии утверждена Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 25 января 2012 г. №2. Руководство департаментами осуществляет Коллегия комиссии. Каждым департаментом руководит один из членов Коллегии комиссии в соответствии с распределением обязанностей между ними на основе решения Высшего Евразийского экономического совета.

На сегодняшний день процесс формирования институтов Евразийского союза не завершен. Предполагается создание следующих наднациональных органов:

– Совет глав республик и глав правительств ЕАЭС (высший орган ЕАЭС, станет правопреемником Высшего Евразийского экономического совета);

– Парламент ЕАЭС (высший консультативно-совещательный орган ЕАЭС);

– Совет министров иностранных дел ЕАЭС (орган ЕАЭС, координирующий внешнеполитическую деятельность);

– Межгосударственный исполнительный комитет (постоянно действующий исполнительный и контрольный орган ЕАЭС);

– Информационное бюро Межгосударственного исполнительного комитета;

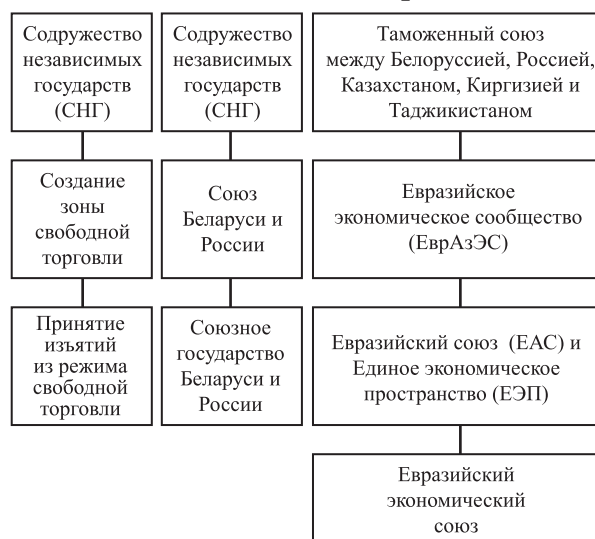
– Совет по вопросам образования, культуры и науки (орган ЕАЭС по формированию согласованной политики в области образования, культуры и науки).

Формирование организационных структур трехстороннего Таможенного союза потребует принятия необходимого количества международных-правовых документов, составляющих правовые

основы деятельности этих органов. Завершение процесса формирования правовой и институциональной базы Таможенного союза станет следующим этапом развития евразийской экономической интеграции. А именно переходным этапом на пути создания Евразийского экономического союза. 19 марта 2012 г. в Москве прошло заседание Межгосударственного Совета ЕврАзЭС. На этом заседании лидеры государств-участников ЕврАзЭС приняли решение о выходе к 2015 г. на формирование Евразийского экономического союза и подписании к 1 января 2015 г. договора о создании Евразийского экономического союза. Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 25 апреля 2012 г. № 30 создана рабочая группа по вопросу реорганизации ЕврАзЭС.

Основные направления и этапы евразийской экономической интеграции между некоторыми государствами на большей части постсоветского пространства можно представить в виде схемы.

#### Основные направления и этапы евразийской экономической интеграции



Политики, экономисты и официальные представители таможенных служб Беларуси, Казахстана и России, а также зарубежные исследователи по-разному оценивают практические шаги евразийской экономической интеграции<sup>3</sup>. Однако позиции отечественных и зарубежных правоведов сводятся к единому мнению – механизм таможенного регулирования в государствах, задействованных в процессе евразийской экономической интеграции, значительно усложнился<sup>4</sup>.

С введением в действие Таможенного кодекса Таможенного союза было положено только начало созданию единого механизма таможенного регулирования в государствах-участниках Евразийского союза. Если раньше национальная таможенная политика предопределяла основные направления таможенного регулирования и элементы таможенного дела в пределах своей таможенной территории, то теперь на единой таможенной территории Таможенного союза

должна быть, во-первых, определена единая таможенная политика, во-вторых, сформирована единая структура таможенного дела и, в-третьих, установлены единые таможенные правила. Для этого государства-участники Таможенного союза передали часть полномочий своих государственных органов (по вопросам таможенного регулирования и некоторым другим смежным вопросам) в компетенцию наднационального регулирующего органа ЕАС – Евразийскую экономическую комиссию.

Таможенный кодекс Таможенного союза установил двухуровневую систему таможенного регулирования – наднационального и национального регулирования с приматом наднационального регулирования. П.2 ст.1 Таможенного кодекса предусматривает, что таможенное регулирование в Таможенном союзе осуществляется в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза, а в части, не урегулированной таким законодательством, до установления соответствующих правоотношений на уровне таможенного законодательства Таможенного союза в соответствии с законодательством государств-членов Таможенного союза.

В систему таможенного законодательства Таможенного союза входят:

- 1) Таможенный кодекс Таможенного союза;
- 2) международные договоры государств-членов Таможенного союза, регулирующие отношения в сфере таможенного дела на единой таможенной территории Таможенного союза<sup>5</sup>;
- 3) решения Комиссии Таможенного союза, принимаемые в соответствии с Таможенным кодексом Таможенного союза и международными договорами государств-членов Таможенного союза<sup>6</sup>.

Для совершенствования единого механизма таможенного регулирования в Таможенном союзе государства-члены Таможенного союза приняли ряд международных договоров и соглашений на основе и во исполнение отдельных положений Таможенного кодекса Таможенного союза<sup>7</sup>. 22 июня 2011 г. они подписали Договор об Объединенной коллегии таможенных служб государств – членов Таможенного союза. В настоящее время Объединенная коллегия таможенных служб государств-членов Таможенного союза осуществляет координацию практических действий таможенных служб государств-членов Таможенного союза в условиях перехода на единые принципы таможенного администрирования, проводит мониторинг практики применения таможенных правил и процедур.

В тот же день, 22 июня 2011 г., были подписаны еще два соглашения:

- о сотрудничестве и взаимопомощи в таможенных делах по вопросам деятельности представительств таможенных служб государств-членов Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС (для обеспечения взаимодействия таможенных служб на единой таможенной территории Таможенного союза, а также для создания правовых основ

## ■ Право

пребывания в представительстве таможенной службы государства–члена Таможенного союза и взаимодействия сотрудников представительств таможенных служб);

– об осуществлении транспортного (автомобильного) контроля на внешней границе Таможенного союза (для упрощения процесса перемещения товаров и автомобильных транспортных средств на единой таможенной территории и для организации единой системы контроля за международными автомобильными перевозками по единой таможенной территории Таможенного союза).

В целом в процессе становления единого таможенного законодательства Таможенного союза удалось создать единую систему тарифного и нетарифного регулирования в Таможенном союзе, унифицировать законодательство государств–участников Таможенного союза в области технического регулирования, принять единые правила проведения санитарного, ветеринарного и фитосанитарного контроля на единой таможенной территории Таможенного союза.

Процесс совершенствования единого механизма таможенного регулирования в Таможенном союзе оказался сложным не только на наднациональном уровне, но и на национальном уровне. Перед государствами–участниками Таможенного союза встала задача провести работу по обновлению действующего национального таможенного законодательства:

– в Казахстане 30 июня 2010 г. был принят Кодекс «О таможенном деле в Республике Казахстан», который вступил в силу с 1 июля 2010 г.;

– в ходе реформирования российского законодательства о таможенном деле был принят Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», который заменил ранее действующий Таможенный кодекс Российской Федерации 2003 г. Таможенный кодекс Российской Федерации 2003 г. утратил силу с 1 октября 2011 г.;

– в Беларуси были внесены поправки в Таможенный кодекс Республики Беларусь от 4 января 2007 г., а также были приняты указы Президента Республики Беларусь, регулирующие отношения в сфере таможенного дела (например, Указ Президента Республики Беларусь от 9 февраля 2012 г. № 55 «Об утверждении Положения о свободных складах»).

Вся работа по созданию единого механизма таможенного регулирования в Евразийском союзе направлена на решение важных и весьма позитивных экономических задач:

– унификацию таможенных процедур в государствах–участниках Таможенного союза;

– упрощение таможенных формальностей для участников внешнеэкономической деятельности на единой таможенной территории Таможенного союза;

– снижение фискальных и административных барьеров внутри Единого экономического пространства;

– создание благоприятных условий для участников внешнеэкономической деятельности на единой территории Евразийского союза (как резидентов, так и нерезидентов государств–членов Таможенного союза).

Вместе с тем имеются нерешенные проблемы правового характера, в том числе проблемы таможенного регулирования в Евразийском союзе. В частности, необходимо завершить процесс по совершенствованию единого таможенного законодательства Таможенного союза, а также по совершенствованию законодательства о таможенном деле государств–участников Таможенного союза. Существуют и коллизии между отдельными нормами Таможенного кодекса Таможенного союза, между нормами национальных законодательных актов о таможенном деле (законов, кодексов) и нормами национальных актов других отраслей законодательства (уголовного, административного, налогового и иного).

В Таможенном кодексе Таможенного союза, международных договорах государств–участников Таможенного союза по вопросам таможенного дела и решениях Комиссии Таможенного союза содержится большое число отсылочных норм. Необходимо постараться сократить количество отсылочных норм в указанных международно-правовых актах. Это приведет к устранению противоречий между актами различных уровней и единообразному толкованию норм данных актов.

Среди государств–участников Таможенного союза не все государства присоединились к некоторым базовым источникам международного торгового и таможенного права. Так, Республика Казахстан не является участницей Таможенной конвенции о применении карнета АТА для временного ввоза товаров 1961 г. (Конвенции о карнете АТА). В этой связи применение на единой таможенной территории Таможенного союза положений многосторонних международных конвенций, участниками которых являются только некоторые государства–члены Таможенного союза, становится проблематичным.

Для государств–участников Таможенного союза действует единая система тарифного регулирования. Однако механизм расчета ввозных таможенных пошлин в этих государствах несколько отличается. На расчет ввозных таможенных пошлин влияет страна происхождения товара. По базовым ставкам облагаются товары, происходящие из стран, в торгово-политических отношениях с которыми Россия, Белоруссия или Казахстан предоставляют режим наибольшего благоприятствования (РНБ). Эти ставки применяются на основе двусторонних торговых соглашений. Списки стран, с которыми государства–члены Таможенного союза имеют международные договоры, предусматривающие установление в двусторонних торговых отношениях РНБ, для России, Белоруссии и Казахстана неодинаковые. Изменение такого положения приведет к созданию равных условий внешнеторговой деятельности на Едином экономическом пространстве для государств–импортеров.

В качестве общего итога хотелось бы заметить, что совершенствование правовых и институциональных основ Евразийского союза – необходимая и значимая задача для государств-участников этого интеграционного объединения. Работа по совершенствованию правовых и институциональных основ Евразийского союза должна быть эффективной и отражать объективно действующие процессы евразийской интеграции на постсоветском пространстве. Очень важно всестороннее изучение и широкое применение мирового опыта международных экономических интеграционных объединений.

***Malinovskaya V.M. Legal and Institutional Bases of Functioning of the Eurasian Union.***

***Summary:*** *In present article are investigated a modern condition and tendencies of development of the Eurasian economic integration. In these purposes the analysis legal and institutional bases of functioning of the Eurasian union which participants at the present moment are the Republic Belarus, the Republic of Kazakhstan and the Russian Federation will be carried out. In article the author allocates some problems of customs regulation in the Eurasian union.*

**Ключевые слова**

Евразийская экономическая интеграция, Евразийский союз, Евразийская экономическая комиссия, таможенное законодательство Таможенного союза, Таможенный кодекс Таможенного союза.

**Keywords**

The Eurasian economic integration, the Eurasian union, the Eurasian economic commission, the customs legislation of the Customs union, the Customs code of the Customs union.

**Примечания**

1. Комиссия Таможенного союза состоит из 3 членов (по одному члену Комиссии от каждой Стороны). В состав Комиссии Таможенного союза вошли заместители глав правительств государств-участников Таможенного союза. Председателем Комиссии назначен И.И. Шувалов (Россия).
2. Согласно ст. 39 Договора о Евразийской экономической комиссии деятельность Комиссии Таможенного союза прекращается 1 июля 2012 года.
3. Нарышкин С.Е. Парламентский вектор евразийской интеграции // Евразийская интеграция: экономика, право и политика. 2012. № 11. С. 13-15; Поболь А.И. Экономический потенциал инновационного развития стран в интеграционных процессах СНГ, ЕврАзЭС и ЕЭП // Евразийская экономическая интеграция. 2012. № 1. С. 59-76; Давыдов Р. Экономическая интеграция: в интересах бизнеса, во благо народов // Доклад на Всероссийском форуме деловых средств массовой информации. URL: <http://www.customs.ru>.
4. Козырин А.Н. К вопросу о соотношении наднационального и национального регулирования в Таможенном союзе в рамках ЕврАзЭС / Правовые вопросы Евразийского таможенного союза. 15-я Конференция по внешнеэкономическому праву. Мюнстер, 2010. Москва, Берлин, 2012. С. 51-65; Степаненко С.М. Проблемы развития правовых основ регулирования отношений в области таможенного дела в Таможенном союзе Белоруссии, Казахстана и России // Право и управление. XXI век. 2011. № 4. С. 57-62.
5. До подписания Договора о Таможенном кодексе Таможенного союза государства-члены Таможенного союза приняли 32 международных договоров и соглашений, регулирующих отношения в сфере таможенного дела. В соответствии с Планом мероприятий по введению Таможенного кодекса Таможенного союза было принято 17 международных соглашений между государствами-членами Таможенного союза.
6. В соответствии с Планом мероприятий по введению Таможенного кодекса Таможенного союза было принято 17 решений Комиссией Таможенного союза.
7. Всего с момента введения в действие Таможенного кодекса Таможенного союза и до настоящего времени было принято 20 международных актов по вопросам таможенного регулирования в Таможенном союзе.