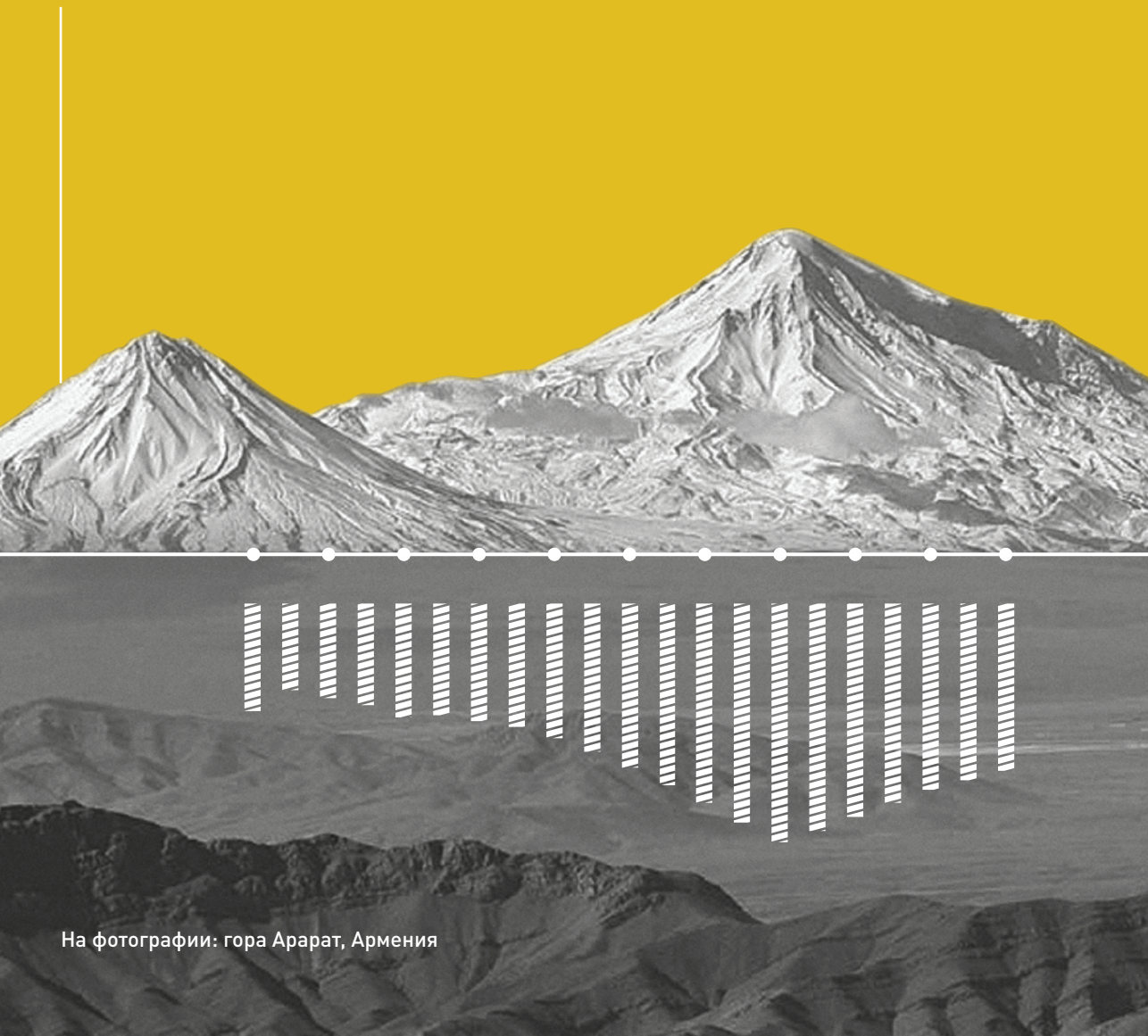


Институты ЕАЭС



На фотографии: гора Арарат, Армения

3.1. Характеристика Договора о ЕАЭС

Основным правовым документом ЕАЭС является Договор о Евразийском экономическом союзе (далее — Договор о ЕАЭС, Договор). Его объем — 680 страниц, из которых сам Договор занимает 100, остальное — 33 приложения к нему¹⁸. Напомним, что Договор был подписан 29 мая 2014 года президентами Беларуси, Казахстана и России. Он вступил в силу 1 января 2015 года. С 2 января к Договору присоединилась Армения, а в мае того же года — Кыргызстан. Президент Казахстана Н. А. Назарбаев во время церемонии подписания Договора о ЕАЭС в 2014 году предложил считать 29 мая памятной датой — Днем евразийской интеграции¹⁹.

Изучение этого документа — дело полезное для понимания сущности евразийской экономической интеграции. Особенность Договора в том, что часть важных деталей отражены в приложениях к его основному тексту.

На ближайших 14 страницах приводится сжатый анализ наиболее существенных положений Договора. Договор состоит из четырех частей.

Часть первая является вводной и включает четыре раздела. В разделе I содержатся общие положения об учреждении ЕАЭС, его правосубъектности. «Союз является международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью». В рамках ЕАЭС «обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение

скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики, определенных настоящим Договором и международными договорами в рамках Союза» (ст. 1).

В разделе II фиксируются основные принципы функционирования, цели и компетенции Союза. В качестве целей ЕАЭС Договором обозначены «создание условий для стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения жизненного уровня их населения; стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза; всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики» (ст. 4).

Этим же разделом Договора регламентируются правовая база ЕАЭС и его международная деятельность. В частности, разъясняется, какими документами и наднациональными органами регулируются правовые отношения в рамках ЕАЭС и отношения Союза с третьими сторонами, и закрепляются наднациональные полномочия Союза.

Право Союза составляют Договор о ЕАЭС, а также «международные договоры в рамках Союза, международные договоры Союза с третьей стороной, решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии, принятые в рамках их полномочий, предусмотренных настоящим Договором и международными договорами в рамках Союза» (ст. 6).

Разделом III определяются порядок работы и полномочия органов ЕАЭС, к которым относятся Высший Евразийский экономический совет, Евразийский межправительственный совет, Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) и Суд Евразийского экономического союза. Более подробно органы Союза рассмотрены в [разделах 3.2 и 3.3](#). Специфические вопросы — статус, компетенции, полномочия, порядок функционирования ЕЭК и Суда ЕАЭС — регламентируются приложениями № 1 и 2 к Договору о ЕАЭС.

Завершает первую часть Договора раздел IV, определяющий порядок формирования бюджета Союза и финансирования деятельности органов

ЕАЭС, осуществления внешнего аудита и ревизии (контроля) финансово-хозяйственной деятельности органов Союза. Так, вопросы бюджета находятся в ведении Высшего Евразийского экономического совета, а контроль осуществляется группами представителей соответствующих органов государственного финансового контроля государств-членов.

Часть вторая Договора о ЕАЭС (разделы V–XII) посвящена вопросам функционирования Таможенного союза в рамках Евразийского экономического союза.

Раздел V регламентирует информационное взаимодействие во всех сферах с использованием интегрированной информационной системы Союза и формирование официальной статистической информации ЕАЭС. Отметим, что вся официальная статистика Союза (по внешней и взаимной торговле товарами, финансовая и социально-экономическая статистика и др.) в динамике размещена в специальном разделе интернет-сайта ЕЭК «Статистика ЕАЭС»²⁰.

Раздел VI посвящен функционированию Таможенного союза. Договором устанавливаются следующие единые принципы регулирования торговли товарами в пределах единой таможенной территории ЕАЭС:

«В рамках Таможенного союза государств-членов:

- 1) функционирует внутренний рынок товаров;
- 2) применяются единый таможенный тариф Евразийского экономического союза и иные единые меры регулирования внешней торговли товарами с третьими сторонами;
- 3) действует единый режим торговли товарами в отношениях с третьими сторонами;
- 4) осуществляется единое таможенное регулирование;
- 5) осуществляется свободное перемещение товаров между территориями государств-членов без применения таможенного декларирования и государственного контроля (транспортного, санитарного,

ветеринарно-санитарного, карантинного фитосанитарного), за исключением случаев, предусмотренных настоящим Договором» (ст. 25).

Договором устанавливаются правила функционирования внутреннего рынка, в рамках которого «во взаимной торговле товарами государства-члены не применяют ввозные и вывозные таможенные пошлины (иные пошлины, налоги и сборы, имеющие эквивалентное действие), меры нетарифного регулирования, специальные защитные, антидемпинговые и компенсационные меры, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Договором» (ст. 28). При этом предусмотрено право применения странами ЕАЭС изъятий и ограничений во взаимной торговле товарами в случае необходимости, но на условиях недискриминации, то есть в целом с соблюдением общесоюзного принципа взаимного предоставления государствам-членам национального режима или режима наибольшего благоприятствования в торговле товарами. Между государствами — членами Союза по-прежнему существует множество препятствий во взаимной торговле, которые не могут быть устранены быстро, особенно в чувствительных сегментах национальных экономик. Для устранения этих препятствий и для подготовки к функционированию единых или общих внутренних рынков в том или ином сегменте предусмотрены переходные периоды²¹.

Разделом VII Договора регламентируется формирование общих рынков лекарственных средств и медицинских изделий, что подразумевает единство требований, правил и подходов в сфере обращения этих товаров в рамках единой таможенной территории ЕАЭС (более подробно о нелегкой судьбе этих общих рынков читайте в [разделе 4.3](#) монографии).

Раздел VIII предусматривает единое таможенное регулирование в соответствии с Таможенным кодексом (ТК) ЕАЭС, а также другими международными договорами и актами, учтенными в ТК ЕАЭС. Таможенный кодекс является кодифицированным нормативно-правовым актом, определяющим правила взаимодействия органов в сфере таможенного обращения в рамках Таможенного союза. ТК ЕАЭС обеспечивает упрощение и ускорение процедур таможенного декларирования и поставок товаров в пределах Союза²².

Раздел IX Договора — один из основополагающих, он полностью посвящен внешнеторговой политике ЕАЭС. Именно этим разделом регламентируются, в частности, заключение Союзом соглашений о свободной торговле и участие в международных организациях, а также меры и механизмы внешнеторговой политики, которые государства-члены вправе применять автономно.

В рамках Союза действует единая система тарифных преференций в отношении товаров, поставляемых из развивающихся и наименее развитых стран, применяемая в целях содействия экономическому развитию таких стран. Эта система обеспечивает применение к определенному перечню импортируемых Союзом товаров ввозных таможенных пошлин в размере от 75 до 0% от единого таможенного тарифа ЕАЭС. Единые для Союза правила определения происхождения товаров, ввозимых на таможенную территорию ЕАЭС, устанавливаются Евразийской экономической комиссией либо соответствующим договором, заключенным между ЕАЭС и третьей стороной и предполагающим применение режима свободной торговли.

Важным моментом является отсутствие наднациональной компетенции Союза в сфере координации торговли услугами и осуществления инвестиций в рамках соглашений с третьими странами. Пока эти вопросы остаются во внешнеторговой компетенции государств — членов ЕАЭС.

Статьями 39 и 40 Договора регламентируется порядок преодоления ограничительных мер со стороны третьих стран в торговле с ЕАЭС и применения ответных мер Союза. В обоих случаях это в компетенции ЕЭК. Однако государства-члены имеют право на применение ответных мер в одностороннем порядке на основании международных договоров, заключенных между ними и третьей стороной до вступления в силу Договора о ЕАЭС.

Кроме того, согласно статьям 46–48, Союз, а при некоторых закреплённых Договором условиях и отдельные государства-члены в торговых отношениях с третьими странами могут применять меры нетарифного регулирования, специальные защитные, антидемпинговые, компенсационные и иные меры защиты внутреннего рынка.

К примеру, среди мер нетарифного регулирования предусмотрены запрет, количественные ограничения и разрешительный порядок ввоза/вывоза товаров, применение автоматического лицензирования (наблюдения) или исключительного права в отношении экспорта/импорта товаров — при соблюдении принципов гласности и недискриминации.

Применение единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности (ТН ВЭД) ЕАЭС и единого таможенного тарифа (ЕТТ) ЕАЭС регулируется статьей 42 Договора. В частности, в ЕТТ применяются следующие виды единых ставок ввозных таможенных пошлин: адвалорные (устанавливаются в процентах от таможенной стоимости товаров), специфические (устанавливаются в зависимости от физических характеристик товаров), комбинированные, а также сезонные (сроком не более чем на шесть месяцев в году). Изменение ставки ввозной таможенной пошлины на чувствительные товары входит в компетенцию Совета ЕЭК, перечень таких товаров утверждается Высшим Евразийским экономическим советом. Остальные вопросы таможенно-тарифного регулирования, в том числе касательно предоставления преференций, тарифных льгот и квот, находятся в ведении ЕЭК.

Раздел X Договора посвящен техническому регулированию. Оно осуществляется на основе технических регламентов, имеющих прямое действие на всей территории ЕАЭС и содержащих обязательные требования к единому для Союза перечню продукции и ее жизненному циклу. Продукция, отвечающая требованиям технических регламентов ЕАЭС, должна иметь маркировку «ЕАС» (расшифровывается как «Евразийское соответствие»). Практически все товары, реализуемые на единой таможенной территории Союза, имеют такую маркировку на упаковке, в этом можно убедиться в любой торговой точке. Общая цель технического регулирования — защита жизни и здоровья человека, животных, растений, окружающей среды, имущества, а также обеспечение энергоэффективности и ресурсосбережения в рамках ЕАЭС.

Кроме того, для защиты жизни и здоровья человека, животных и растений Союзом реализуется согласованная политика в сфере приме-

нения санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер на основе научно обоснованных принципов. Эти меры относятся прежде всего к продукции, включенной в единый перечень, и регламентированы разделом XI.

Наконец, в рамках единой таможенной территории ЕАЭС проводится согласованная политика в сфере защиты прав потребителей, гарантирующая их соблюдение применительно ко всем лицам, проживающим на территории ЕАЭС (раздел XII).

Часть третья Договора о ЕАЭС регламентирует функционирование единого экономического пространства в рамках Союза и охватывает широчайший спектр согласованной политики государств-членов в различных сферах (см. рисунок 3.1).

Разделом XIII регулируется согласованная макроэкономическая политика в рамках Союза, цель которой — сбалансированное экономическое развитие государств-членов. Среди основных ее направлений — реализация интеграционного потенциала ЕАЭС и конкурентных преимуществ каждого государства-члена, создание условий для повышения внутренней устойчивости их экономик и устойчивости к внешнему



Рис. 3.1.
Разделы Договора о ЕАЭС, регулирующие единое экономическое пространство

.....
Источник:
ЦИИ ЕАБР.

воздействию. При этом ориентирами устойчивого экономического развития, согласно статье 63 Договора, выступают количественные значения следующих макроэкономических показателей: соотношение государственного долга и ВВП, уровень инфляции и дефицит бюджета (см. [раздел 4.7](#)).

Согласованная валютная политика, зафиксированная в разделе XIV, реализуется в рамках ЕАЭС в целях развития сотрудничества государств-членов в валютно-финансовой сфере, повышения международного доверия к их национальным валютам и усиления роли национальных валют во внешнеторговых и инвестиционных потоках. В числе мер, направленных на проведение согласованной валютной политики, — координация политики обменного курса национальных валют, формирование интегрированного валютного рынка Союза, обеспечение государствами-членами взаимного допуска на свои валютные рынки банков соседних по Союзу стран и др. (детальное обсуждение координации денежно-кредитной и валютной политики мы оставляем [разделу 4.7](#) монографии).

Раздел XV сосредоточен на обеспечении свободы (в том числе поэтапном упрощении избыточного внутреннего регулирования) торговли услугами, предпринимательской деятельности, учреждения юридических лиц и инвестиционной деятельности на всей территории Союза. Во всех перечисленных вопросах государства-члены предоставляют друг другу национальный режим или режим наибольшего благоприятствования. Этот раздел закрепляет стремление стран ЕАЭС к формированию единого рынка услуг в максимальном количестве секторов без изъятий и ограничений. По данным ЕЭК, 43 сектора работают в формате единого рынка²³, а планы либерализации по дополнительным 18 секторам утверждены Высшим Евразийским экономическим советом 26 декабря 2016 года. Вместе с тем каждая страна Союза вправе применять отдельные ограничения. Внутренний перечень «горизонтальных» ограничений, сохраняемых странами ЕАЭС, содержится в приложении № 16 к Договору. Дополнительные национальные перечни изъятий, ограничений, требований и условий утверждаются Высшим Евразийским экономическим советом. Например, Казахстан сохраняет переходный период по ряду секторов услуг до 2025 года.

В этом же приложении зафиксировано право государств — членов Союза на заключение международных соглашений об экономической интеграции с третьими государствами при условии предоставления странам ЕАЭС не менее выгодных условий, чем такой третьей стране. Таким образом, государства ЕАЭС автономны в определении своей внешнеторговой политики в сфере торговли услугами, осуществления предпринимательской деятельности и инвестиций с третьими государствами.

Согласованное регулирование финансовых рынков, согласно разделу XVI Договора, предполагает, в частности, предоставление национального режима и режима наибольшего благоприятствования поставщиками финансовых услуг в рамках Союза, «создание условий для взаимного признания лицензий в банковском и страховом секторах, а также в секторе услуг на рынке ценных бумаг» (ст. 70). Государства-члены сохраняют ограничения в отношении деятельности юридических и физических лиц в сфере финансовых услуг, которые закреплены в соответствующем перечне приложения № 17 к Договору. Когда гармонизация законодательства стран ЕАЭС в сфере финансовых рынков завершится (а это должно произойти к 2025 году), будет сформирован наднациональный орган по регулированию финансового рынка Союза; в Договоре уже определено его будущее местонахождение — в городе Алматы.

В ЕАЭС применяются единые принципы взаимодействия в сфере налогообложения, предполагающие, в частности, взимание налогов, сборов и платежей на ввозимые из соседних государств — членов Союза товары на условиях не менее благоприятных, чем для аналогичных товаров местных производителей (раздел XVII). Таким образом, запрещена дискриминация поставок товаров из соседних государств, например, по НДС.

Общие принципы и правила конкуренции на трансграничных товарных рынках стран ЕАЭС регулирует раздел XVIII. В частности, реализация странами Союза конкурентной (антимонопольной) политики в отношении субъектов внутрисоюзного рынка осуществляется на равных условиях. В отношении третьих стран государства — члены ЕАЭС проводят согласованную конкурентную

(антимонопольную) политику. Также данным разделом за Евразийской экономической комиссией закрепляется право на пресечение фактов нарушения общих правил конкуренции на трансграничных рынках стран ЕАЭС.

Деятельность естественных монополий регламентируется разделом XIX Договора о ЕАЭС. Государства — члены ЕАЭС стремятся к сокращению сфер естественных монополий, стимулируя конкуренцию в таких сферах через повышение эффективности регулирования, снижение барьеров доступа на внутренние рынки. Сферы естественных монополий в странах ЕАЭС перечислены в приложении № 20 к Договору.

Реализация скоординированной энергетической политики и формирование общих рынков энергетических ресурсов государств — членов Союза регулируются разделом XX. Для формирования этих рынков государствам ЕАЭС необходимо заключить соответствующие международные договоры. Так, создание общего электроэнергетического рынка запланировано не позднее 1 июля 2019 года и предполагает принятие единых правил торговли электроэнергией, доступа к услугам естественных монополий и т.д. Общий рынок газа и общие рынки нефти и нефтепродуктов должны быть созданы не позднее 1 января 2025 года и будут иметь единые правила беспрепятственного доступа к системам транспортировки газа, нефти и нефтепродуктов соответственно. В рамках общих рынков энергетических ресурсов предполагается в том числе переход к единым принципам рыночного ценообразования и тарифной политики, развитие добросовестной конкуренции, транспортной инфраструктуры. Приложения № 21–23 к Договору регламентируют все технические аспекты указанных мер, в том числе методологию осуществления межгосударственной передачи электроэнергии между государствами ЕАЭС, правила доступа к услугам естественных монополий в соответствующей сфере, порядок управления общими рынками.

Раздел XXI Договора регламентирует скоординированную или согласованную транспортную политику и служит целям создания единого транспортного пространства в рамках ЕАЭС. Фактически

предполагается формирование общего рынка транспортных услуг с едиными принципами регулирования, что позволит реализовать транспортный потенциал ЕАЭС и будет способствовать развитию транспортно-логистической инфраструктуры в масштабах Союза. 28 декабря 2016 года Высшим Евразийским экономическим советом принят комплексный документ «Основные направления согласованной транспортной политики Евразийского экономического союза». «Дорожная карта» мероприятий по поэтапному формированию единого рынка транспортных услуг охватит все виды транспорта: водный, железнодорожный, автомобильный и воздушный. В приложении № 24 разъясняются все детали реализации согласованной транспортной политики, единые подходы, правила и порядок осуществления транспортного (автомобильного) контроля на внешней границе Союза, доступа к услугам железнодорожного транспорта и его инфраструктуры.

Цели, принципы и порядок внутрисоюзного регулирования в сфере государственных (муниципальных) закупок определяются разделом XXII Договора и приложением № 25 к Договору. В рамках Союза государства-члены предоставляют друг другу национальный режим в сфере закупок и обеспечивают беспрепятственный допуск потенциальных поставщиков из стран Союза к участию в закупках, которые должны осуществляться в электронном формате. (Исключение составляют национальные (центральные) банки, на них правила регулирования государственных закупок не распространяются.)

В рамках Союза регулируется сотрудничество государств-членов в сфере охраны и защиты прав на объекты интеллектуальной собственности в соответствии с нормами международного права (раздел XXIII). При этом обладателям прав на объекты интеллектуальной собственности государств ЕАЭС предоставляется национальный режим на всей территории Союза.

Промышленная политика формируется и реализуется государствами-членами самостоятельно на основе равноправия, недискриминации, добросовестной конкуренции, взаимовыгодности, при координационной и консультативной поддержке ЕЭК (раздел XXIV Договора).



Врезка 3.1. Примеры координационной и консультативной поддержки Комиссией промышленного сотрудничества в рамках ЕАЭС

Силами ЕЭК и государств-членов разработан документ «Основные направления промышленного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза». Согласно документу, промышленное сотрудничество государств ЕАЭС направлено, среди прочего, на импортозамещение, увеличение экспортного потенциала обрабатывающей промышленности, создание инновационных секторов промышленности, модернизацию предприятий и т.д. Полномочия ЕЭК, связанные с консультативной поддержкой и координацией деятельности государств — членов Союза в сфере промышленного сотрудничества, зафиксированы в приложении № 27 к Договору. Например, это содействие разработке и реализации совместных (межгосударственных) программ и проектов, вовлечению субъектов малого и среднего предпринимательства в промышленную кооперацию, выработке рекомендаций по формированию евразийских технологических платформ и иных объектов инновационной инфраструктуры Союза.

Так, при координирующей роли Комиссии в настоящее время сформировано 12 евразийских технологических платформ, обеспечивающих условия для кооперации промышленных предприятий, научных учреждений, государственных органов и общественных организаций стран Союза в научно-технической, инновационной и производственной сферах. Эти платформы сфокусированы на обеспечении глобальной конкурентоспособности Союза через аккумулирование и реализацию инновационно-технологического и экспортного потенциала Союза в конкретных 12 отраслях (космические и геоинформационные технологии, биотехнологии и фотоника, технологии экологического развития, сельского хозяйства, металлургии и др.)²⁴.

В отношении промышленных товаров и связанных с их производством услуг в рамках ЕАЭС действуют единые правила предоставления промышленных субсидий, вступившие в силу 1 января 2017 года. Споры, связанные с промышленными субсидиями, урегулируются путем переговоров и консультаций при участии ЕЭК, а в случае необходимости — передаются на рассмотрение в Суд ЕАЭС. Запрещенные, допустимые и специфические субсидии, порядок проведения рассле-

дований и применения компенсирующих и ответных мер отражены в приложении № 28 к Договору.

Наконец, государства-члены проводят согласованную (скоординированную) агропромышленную политику, которая регламентируется разделом XXV. Межгосударственное взаимодействие в этой сфере направлено на обеспечение благоприятных условий на общем аграрном рынке Союза для сбалансированного развития производства и рынков сельхозпродукции и продовольствия, добросовестной конкуренции производителей, защиты их интересов на внутреннем и внешнем рынках. Меры государственной поддержки сельского хозяйства в ЕАЭС, а также перечень товаров, в отношении которых применяются единые правила такой поддержки, правила расчета ее объемов и другие вопросы зафиксированы в приложении № 29 к Договору.

Сотрудничеству государств — членов Союза по согласованию политики в сфере регулирования трудовой миграции посвящен раздел XXVI. В нем описаны механизмы взаимодействия соответствующих государственных органов стран ЕАЭС. В целом этот раздел Договора обеспечивает функционирование единого рынка труда и, соответственно, благоприятные условия для осуществления трудовой деятельности гражданами государств-членов на всей территории Союза. (Характеристика Договора о ЕАЭС в части регулирования рынка труда ЕАЭС содержится в [разделе 4.5](#) настоящей монографии, посвященном трудовой миграции.)

Последняя, **четвертая часть** Договора о ЕАЭС содержит переходные и заключительные положения. Так, раздел XXVII включает переходные положения о сохранении в праве Союза действия международных договоров, заключенных в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства, о технических нюансах функционирования органов ЕАЭС, о реализации государствами-членами согласованной политики и т. д. Раздел XXVIII объединяет заключительные положения, отражающие, в частности, социальные гарантии, привилегии и иммунитеты ЕЭК и Суда ЕАЭС, закрепление за русским языком статуса рабочего языка органов Союза, правила получения статуса государства-наблюдателя и государства-кандидата, порядок вступления в Союз государств-кандидатов и выхода государств-членов из него.

Договор о ЕАЭС охватывает все ключевые аспекты текущего и перспективного экономического взаимодействия государств — членов Союза, детализирует направления развития ЕАЭС, отражает всю сложность интеграционного процесса. Важным является установление в статье 6 раздела II иерархии норм права ЕАЭС и закрепление приоритета положений Договора о ЕАЭС, его целей и принципов над международными договорами в рамках Союза, в том числе с третьими сторонами, а также над решениями и распоряжениями органов Союза. Вместе с тем наличие большого количества упомянутых ограничений, зафиксированных в нем, в том числе применительно к компетенции органов Союза, длительные переходные периоды интеграции национальных отраслевых рынков и достаточно размытые и порой противоречивые формулировки положений оставляют государствам-членам возможность при необходимости отступать от ряда норм Договора. Эта проблема постепенно решается органами ЕАЭС, о которых речь пойдет далее.

3.2. Высший Евразийский экономический совет, Евразийский межправительственный совет и Евразийская экономическая комиссия

В соответствии со статьей 8 Договора о ЕАЭС органами ЕАЭС являются:

- Высший Евразийский экономический совет (далее — Высший совет, ВЕЭС);
- Евразийский межправительственный совет (далее — Межправительственный совет);
- Евразийская экономическая комиссия (далее — Комиссия, ЕЭК);
- Суд Евразийского экономического союза (далее — Суд Союза, Суд ЕАЭС).

В ближайших разделах мы рассмотрим эти четыре ключевых органа Евразийского союза. При этом первые три органа рассмотрены по принципу «снизу вверх», то есть начиная с ЕЭК и заканчивая ВЕЭС, чтобы отразить процесс продвижения и принятия ключевых решений

в ЕАЭС. Помимо трех институтов, принимающих и реализующих решения по интеграции (раздел 3.2), потенциально важная роль принадлежит и Суду ЕАЭС (раздел 3.3). Он уже начал работу, и мы покажем, какие решения и на основе каких принципов им принимаются. Далее речь пойдет о двух институтах, формирующих «экономическую экосферу» Союза: Евразийском банке развития (ЕАБР, раздел 3.4) и Евразийском фонде стабилизации и развития (ЕФСР, раздел 3.5).

Полномочия и принципы функционирования органов Союза закреплены разделом III Договора о ЕАЭС и международными договорами, заключенными в рамках ЕАЭС и регулирующими такие вопросы, как, например, территориальное расположение органов в государствах-членах. Рабочим языком органов Союза является русский.

Евразийская экономическая комиссия

В феврале 2012 года начала свою работу Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) — наднациональный институт, который является основным регулирующим органом Союза. Полномочия ЕЭК охватывают многие направления: регулирование внешней торговли, техническое, таможенно-тарифное и нетарифное регулирование, регулирование санитарных, ветеринарных и фитосанитарных мер, защита интеллектуальной собственности и прав потребителей, отраслевое регулирование в производстве лекарств и медицинских изделий, энергетике, транспортной сфере, а также регулирование союзного рынка труда, финансовых и иных услуг, государственных (муниципальных) закупок и ряд других. Основные задачи ЕЭК — обеспечение условий для функционирования и развития ЕАЭС, разработка предложений по дальнейшему развитию интеграции. Среди ключевых принципов деятельности Комиссии — экономическая обоснованность принимаемых решений, обеспечение взаимной выгоды и учет национальных интересов государств Союза.

В пределах своих полномочий ЕЭК принимает решения, обязательные к исполнению в государствах — членах Союза, а также дает рекомендации, не имеющие обязательного характера. Соответственно, с момента принятия Комиссией решения оно входит в право Союза и подлежит непосредственному применению на территориях государств —

членов ЕАЭС. Например, Комиссия своим решением может обязать правительство одного государства-члена отменить постановление, противоречащее праву ЕАЭС и ущемляющее интересы другого государства-члена. Важным прецедентом уже в 2012 году стало решение Коллегии ЕЭК, которым было отменено постановление Правительства РФ, предусматривающее заказ камвольных тканей для форменной одежды исключительно российского производства и нарушающее тем самым принципы конкуренции в ЕАЭС²⁵. В данном случае решение ЕЭК, обязательное к исполнению, способствовало увеличению объема поставок тканей из Беларуси. В то же время, согласно пункту 30 приложения № 1 к Договору о ЕАЭС, государства-члены имеют право внести в Коллегию ЕЭК предложение об отмене того или иного решения Комиссии или о внесении в него изменений.

Общее руководство деятельностью Комиссии и общее регулирование интеграционных процессов осуществляет Совет ЕЭК, в который входит по одному заместителю главы правительства от каждого государства-члена. Среди функций и полномочий Совета Комиссии — организация работы по совершенствованию нормативно-правового регулирования деятельности ЕАЭС, определение основных направлений развития экономической интеграции в рамках ЕАЭС. Особенно следует подчеркнуть право Совета ЕЭК рассматривать вопросы об отмене или изменении решений ЕЭК по предложению государства-члена или члена Совета Комиссии, направленному в адрес Коллегии ЕЭК до даты вступления этих решений в силу.

Совет ЕЭК опирается в своей работе на Коллегию Комиссии, которая является исполнительным органом ЕЭК. Коллегия формируется из представителей государств — членов Союза по принципу равного представительства сторон. Представители (члены Коллегии) именуются министрами, назначаются Высшим советом и руководят соответствующими профильными департаментами ЕЭК.



Врезка 3.2. Председатели Коллегии

С момента основания Комиссии Председателем Коллегии ЕЭК являлся В. Б. Христенко, в прошлом занимавший должности заместителя Председателя и исполняющего обязанности Пред-

седателя Правительства РФ, Министра промышленности и энергетики РФ, Министра промышленности и торговли РФ. С февраля 2016 года Председателем Коллегии ЕЭК назначен Т. С. Саркисян, в прошлом — Премьер-министр Республики Армения и глава Центрального банка РА.

Предполагается, что дальнейшая ротация председательства пойдет по алфавиту и следующим председателем Коллегии в 2020 году станет представитель Беларуси. Председатель назначается на один четырехлетний срок без права продления.

Схематично структура ЕЭК представлена на [рисунке 3.2](#). В структуре ЕЭК функционируют 25 департаментов. Параллельно при Коллегии ЕЭК действуют 20 консультативных комитетов по ключевым направлениям интеграции для выработки предложений для Коллегии ЕЭК и проведения консультаций с органами государственной власти государств — членов Союза. Информацию о комитетах, подкомитетах и рабочих группах по различным вопросам можно найти на официальном сайте Комиссии, на веб-страницах департаментов.

Департаменты ЕЭК обеспечивают деятельность Коллегии и Совета Комиссии, готовят проекты решений, распоряжений и рекомендаций. Кроме того, в их компетенцию входит подготовка необходимых для функционирования ЕАЭС проектов международных договоров, контроль исполнения государствами-членами решений и распоряжений органов Союза и международных договоров, составляющих право Союза, и ряд других функций.

ЕЭК активно взаимодействует как с государствами — членами ЕАЭС, так и с другими странами мира и их объединениями с целью международного позиционирования Комиссии, Союза, привлечения новых партнеров к сотрудничеству с ЕАЭС и возможному участию в евразийском интеграционном проекте.

Так, с государствами-членами Комиссия работает на двух уровнях: межгосударственном (работа с национальными органами власти) и на уровне бизнес-сообществ. Должностные лица Комиссии в пределах

Рис. 3.2.

Организационная структура Евразийской экономической комиссии

Источник:
ЦИИ ЕАБР.

Совет Комиссии

- Пять членов Совета: по одному вице-премьеру правительства от стороны

Коллегия Комиссии (пропорционально от каждой стороны)

Председатель Коллегии

- Департамент протокола и организационного обеспечения
- Департамент финансов
- Правовой департамент
- Департамент управления делами

Член Коллегии (Министр) по интеграции и макроэкономике ЕЭК

- Департамент макроэкономической политики
- Департамент статистики
- Департамент развития интеграции

Член Коллегии (Министр) по экономике и финансовой политике ЕЭК

- Департамент финансовой политики
- Департамент развития предпринимательской деятельности
- Департамент трудовой миграции и социальной защиты

Член Коллегии (Министр) по промышленности и агропромышленному комплексу ЕЭК

- Департамент промышленной политики
- Департамент агропромышленной политики

Член Коллегии (Министр) по торговле ЕЭК

- Департамент таможенно-тарифного и нетарифного регулирования
- Департамент защиты внутреннего рынка
- Департамент торговой политики

Член Коллегии (Министр) по техническому регулированию ЕЭК

- Департамент технического регулирования и аккредитации
- Департамент санитарных, фитосанитарных и ветеринарных мер

Член Коллегии (Министр) по таможенному сотрудничеству ЕЭК

- Департамент таможенного законодательства и правоприменительной практики
- Департамент таможенной инфраструктуры

Член Коллегии (Министр) по энергетике и инфраструктуре ЕЭК

- Департамент транспорта и инфраструктуры
- Департамент энергетики

Член Коллегии (Министр) по конкуренции и антимонопольному регулированию ЕЭК

- Департамент антимонопольного регулирования
- Департамент конкурентной политики и политики в области государственных закупок

Член Коллегии (Министр) по внутренним рынкам, информатизации, информационно-коммуникационным технологиям

- Департамент информационных технологий
- Департамент функционирования внутренних рынков

своих полномочий проводят регулярные встречи и консультации с руководством государств — членов Союза, представителями национальных министерств и ведомств.

Врезка 3.3. Взаимодействие ЕЭК с бизнес-сообществом



Работа ЕЭК с деловыми кругами Союза ведется в различных форматах. Отметим четыре из них.

Во-первых, взаимодействие с бизнес-сообществом происходит в рамках заседаний Консультативного комитета по вопросам предпринимательства, созданного при Коллегии ЕЭК. Комитет готовит предложения по организации сотрудничества и совершенствованию информационного обмена между бизнес-сообществом и уполномоченными органами стран ЕАЭС, а также по вопросам улучшения бизнес-климата, устранения избыточных административных барьеров для предпринимательства и т.д. Руководит работой Комитета его председатель в лице члена Коллегии (Министра) по экономике и финансовой политике ЕЭК, по приглашению которого в заседаниях могут принимать участие представители бизнес-сообщества ЕАЭС. Взаимодействие с бизнес-сообществом осуществляют и ряд других консультативных комитетов Комиссии.

Во-вторых, сотрудничество с деловыми кругами стран Союза осуществляется по линии взаимодействия ЕЭК и Делового совета ЕАЭС. Деловой совет является постоянно действующим координационно-совещательным органом деловых кругов государств — членов Союза. В Деловой совет ЕАЭС входят: Союз промышленников и предпринимателей (работодателей) Армении, Конфедерация промышленников и предпринимателей (нанимателей) Беларуси, Национальная палата предпринимателей Казахстана «Атамекен», Кыргызский союз промышленников и предпринимателей и Российский союз промышленников и предпринимателей. В конце 2016 года создан Консультативный комитет по взаимодействию ЕЭК и Делового совета ЕАЭС, который призван стать площадкой для обсуждения стратегических и системных вопросов развития ЕАЭС совместно с бизнес-объединениями Союза.

В-третьих, важная часть работы Комиссии — процедура оценки регулирующего воздействия решений Комиссии (далее — процедура ОРВ), в которой принимает участие бизнес-сообщество, что

позволяет ему и Комиссии адекватно оценивать последствия конкретных решений и их влияние на бизнес-среду ЕАЭС. Основная цель этой процедуры — недопущение барьеров на пути движения товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов Союза, которые могут возникнуть вследствие избыточных ограничений и обязанностей, налагаемых отдельными решениями на субъекты предпринимательской деятельности. Однако, согласно Регламенту работы ЕЭК, не все решения Комиссии подпадают под процедуру ОРВ (существует широкий перечень изъятий), а заключения Рабочей группы по проведению ОРВ имеют рекомендательный характер²⁶.

Но особо следует отметить внедренную Комиссией в октябре 2016 года инфокоммуникационную систему «Функционирование внутренних рынков Евразийского экономического союза». Фактически это инструмент постоянной коммуникации между хозяйствующими субъектами и ЕЭК. Его основная задача — выявлять барьеры и ограничения во взаимной торговле. Ресурс размещен по адресу: <https://barriers.eaeunion.org>. Соответствующий раздел этого электронного ресурса позволяет составить обращение о потенциальном препятствии для экономической деятельности в рамках единого внутреннего рынка государств — членов ЕАЭС, в котором предлагается изложить ситуацию, возникшую у предпринимателя или его организации. В течение 30 дней ЕЭК направляет на указанный в обращении адрес электронной почты заключение по изложенной ситуации. Кроме того, этот интернет-ресурс содержит большой объем информационно-справочных материалов, ответы на наиболее распространенные вопросы по устранению препятствий на внутренних рынках стран Союза. Он позволяет отслеживать последующие действия Комиссии в отношении барьеров, знакомиться с текущей работой по их устранению.

Здесь же отметим, что интеграционные процессы и решения, принимаемые на наднациональном уровне, должны учитывать не только интересы властей и бизнеса, но и широкий круг общественных интересов. И здесь имеется значительный фронт работ, так как общественность (как внутри ЕАЭС, так и за его пределами) по-прежнему далеко не всегда имеет четкое представление о Союзе, о Комиссии, слабо вовлечена в интеграционные процессы. Это приводит в том числе к росту скептического отношения населения к ЕАЭС, что из года в год фиксируют опросы в рамках «Интеграционного барометра ЕАБР» (раздел 2.3 нашей книги)²⁷.

Работа Комиссии с третьими странами, межгосударственными объединениями и международными организациями идет в различных форматах: официальные визиты с целью установления сотрудничества, работа с посольствами и представительствами в государствах — членах Союза, проведение Комиссией собственных имиджевых, выставочно-ярмарочных мероприятий, пресс-конференций за рубежом, участие представителей ЕЭК в международных мероприятиях. При этом международные связи, устанавливаемые Комиссией, весьма обширны и не ограничиваются регионом СНГ и даже евразийским континентом, и это говорит о том, что ЕАЭС имеет глобальные и долгосрочные цели. Если ключевые партнеры Союза в Евразии известны и рассматриваются в монографии далее (глава 5), то за пределами континента это прежде всего страны Латинской Америки и их интеграционные объединения, а также США, Канада, Япония и ряд других. Одним из результатов такой активной деятельности ЕЭК стало проявление интереса более 40 государств мира к установлению сотрудничества и интеграции с ЕАЭС (более подробно см. раздел 5.1).

Все решения ЕЭК принимаются на коллегиальной основе. При этом Совет Комиссии принимает решения, распоряжения и рекомендации консенсусом, а Коллегия Комиссии — квалифицированным большинством (2/3 голосов от общего числа членов Коллегии), за исключением решений по перечню чувствительных вопросов, определяемому Высшим советом, которые Коллегия принимает консенсусом.

В заключение добавим, что Комиссия находится в Москве. Более подробная информация, касающаяся Комиссии, содержится в приложении № 1 к Договору о ЕАЭС и в Регламенте работы ЕЭК.

Врезка 3.4. Где могли бы располагаться евразийские институты?



В настоящее время 1200 сотрудников Евразийской экономической комиссии работают в Москве, а Суд ЕАЭС — в Минске. В будущем наднациональный финрегулятор, создание которого планируется к 2025 году, согласно Договору, должен разместиться в Алматы. Напомним, что ранее Интеграционный комитет ЕврАзЭС размещался параллельно в Алматы и Москве.

Вместе с тем такая «евразийская география» не закреплена раз и навсегда и вполне может измениться в будущем. Где могли бы располагаться евразийские институты с точки зрения политической целесообразности? На этот счет звучали различные предложения. Так, Н. А. Назарбаев еще в 1990-х годах высказывался о возможности разместить институты Евразийского союза в Казани или Самаре, а в конце 2000-х предлагал для этих целей Астану. «Казанский» вариант поддерживал С. Ю. Глазьев²⁸. На наш взгляд, варианту Астаны присущ глубокий символизм («ЕАЭС не равен России») в сочетании с практической эффективностью, особенно в случае потенциального расширения ЕАЭС за счет стран Центральной Азии. Следует, однако, учесть и опыт Евросоюза, который свидетельствует о неэффективности размещения институтов в разных местах (притчей во языцех являются ежегодные «странствия» Европарламента между Брюсселем и Люксембургом).

Евразийский межправительственный совет

Евразийский межправительственный совет в лице глав правительств (премьер-министров) государств-членов осуществляет работу по 10 полномочиям. Среди них следует особенно выделить: обеспечение контроля за исполнением Договора о ЕАЭС и решений ВЕЭС; рассмотрение вопросов по инициативе Совета ЕЭК, по которым не было достигнуто консенсуса при принятии решения на уровне Совета Комиссии; одобрение проектов бюджета Союза, а также рассмотрение предложений государств-членов по отмене или изменению решений, принятых Комиссией, которые при необходимости передаются на рассмотрение Высшего совета. Межправительственный совет правомочен принимать решения о приостановлении действия решений Коллегии и Совета ЕЭК.

Заседания Межправительственного совета проводятся не реже двух раз в год. При необходимости могут созываться и его внеочередные заседания по инициативе государств — членов Союза или Председателя Межправительственного совета. Повестка дня формируется ЕЭК на основе предложений государств — членов ЕАЭС.

Высший Евразийский экономический совет

Высший Евразийский экономический совет (ВЕЭС) является высшим органом ЕАЭС и состоит из глав (президентов) государств-членов. ВЕЭС отвечает за рассмотрение принципиальных вопросов деятельности Союза, определение его стратегии, направлений и перспектив развития интеграции. Заседания Высшего совета проводятся не реже одного раза в год. Для решения неотложных вопросов деятельности ЕАЭС по инициативе любого из государств-членов или Председателя Высшего совета могут созываться внеочередные заседания. Как и в случае с Межправительственным советом, повестку заседаний ВЕЭС формирует ЕЭК на основе предложений государств — членов Союза. Наглядно процедура подготовки и оформления поручений и решений Высшего совета, Межправительственного совета и Совета ЕЭК, решений и рекомендаций ЕЭК, а также место уполномоченных органов государств-членов в этой цепочке представлены на [рисунке 3.3](#).

Здесь же отметим, что Договором о ЕАЭС предусмотрена ежегодная ротация председательства государств-членов в Высшем и Межправительственном советах и Совете ЕЭК в порядке русского алфавита по официальному наименованию государств на русском языке.

Согласно статье 6 раздела II Договора о ЕАЭС, в случае возникновения противоречий между органами ЕАЭС решения ВЕЭС имеют приоритет над решениями Межправительственного совета и ЕЭК, а решения Межправительственного совета, соответственно, над решениями ЕЭК.

Решения и распоряжения Высшего совета и Межправительственного совета принимаются на основе консенсуса и подлежат исполнению государствами — членами Союза в соответствии с их национальным законодательством. Это означает, что решения обоих советов требуют прохождения соответствующих процедур по их ратификации на национальном уровне и не обладают, таким образом, приоритетом над национальным законодательством. В первоначальном проекте Договора о ЕАЭС предполагалось, что правовые акты Союза будут иметь прямое действие на территории ЕАЭС, то есть будут иметь

3.3. Суд Союза

Суд ЕАЭС — судебный орган Союза, который рассматривает споры по вопросам реализации международных договоров в рамках ЕАЭС и решений органов Союза. Создан для обеспечения единообразного применения права ЕАЭС государствами — членами Союза и его органами. Суд ЕАЭС действует на основании Договора о ЕАЭС, Статута Суда ЕАЭС (приложение № 2 к Договору о ЕАЭС) и Регламента Суда Союза. Является процессуальным правопреемником Суда Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС).

Врезка 3.5. Нормативная база Суда ЕврАзЭС/ЕАЭС



Статут Суда ЕврАзЭС — то есть акт, учреждающий суд, — был принят Решением Межгосударственного совета ЕврАзЭС от 27 апреля 2003 года № 122. Новая редакция Статута Суда ЕврАзЭС, предусматривающая компетенцию по рассмотрению дел в связи с формированием Таможенного союза Беларуси, Казахстана и России, была принята в 2010 году.

Фактически Суд был создан к 1 января 2012 года. До этого времени присутствие его в правовом поле ЕврАзЭС обеспечивалось Решением Совета глав государств СНГ о возложении на Экономический суд СНГ функций Суда ЕврАзЭС от 19 сентября 2003 года и Соглашением между СНГ и ЕврАзЭС о выполнении Экономическим судом СНГ функций Суда ЕврАзЭС (подписано 3 марта 2004 года, утратило силу с 1 января 2012 года в связи с началом самостоятельного функционирования Суда ЕврАзЭС). 19 декабря 2011 года Межгосударственным советом ЕврАзЭС принято Решение № 583 «О формировании и организации деятельности Суда ЕврАзЭС». С 1 января 2012 года Суд ЕврАзЭС начал вести самостоятельную деятельность, к этому времени был определен его состав. Деятельность Суда ЕврАзЭС прекращена с 1 января 2015 года на основании Договора о прекращении деятельности Евразийского экономического сообщества и Решения Межгосударственного совета ЕврАзЭС № 652 о прекращении деятельности Евразийского экономического сообщества (оба документа от 10 октября 2014 года).

Решения Суда ЕврАзЭС продолжают действовать в прежнем статусе в соответствии со статьей 3 Договора о прекращении деятельности Евразийского экономического сообщества.

За 2012–2014 годы Суд ЕврАзЭС рассмотрел пять дел, посвященных вопросам единого таможенно-тарифного регулирования в рамках ТС, классификации товаров в соответствии с ТН ВЭД, иным проблемным вопросам, связанным с функционированием единой таможенной территории ТС, а также оспариванию действий (бездействия) ЕЭК. В списке судебных актов Суда ЕврАзЭС значатся также еще порядка 10 дел, связанных с различными вопросами, в том числе с претензиями компаний из третьих стран (Индии, Китая, Германии) к решениям Коллегии ЕЭК о применении антидемпинговых мер в отношении их товаров.

В числе наиболее заметных — дело № 1-7/1-2013, по результатам рассмотрения которого Суд ЕврАзЭС обязал ЕЭК исполнить его решение. Заявитель в лице ОАО «Угольная компания «Южный Кузбасс» успешно оспорил пункт 1 Решения Комиссии Таможенного союза от 17 августа 2010 года № 335 («О проблемных вопросах, связанных с функционированием единой таможенной территории, и практике реализации механизмов Таможенного союза»). Указанный пункт, касавшийся таможенного декларирования и контроля на внутренних границах ТС, был признан Судом не соответствующим международным договорам, заключенным в рамках ТС, и подлежал отмене.

Также заслуживает внимания дело № 1-7/2-2013 по заявлению ПАО «Новокраматорский машиностроительный завод» (Украина) об оспаривании Решения Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 года № 904 «О мерах по защите экономических интересов производителей стальных кованых валков для прокатных станков в Таможенном союзе». В частности, решение Суда ЕврАзЭС по данному делу привело к выработке правила, согласно которому в случае выявления Судом ЕАЭС несоответствия права ЕАЭС праву ВТО применению подлежит право ВТО²⁹. Таким образом, Суд ЕврАзЭС сыграл значимую роль в формировании современного права ЕАЭС, в том числе заложил основы работы Суда ЕАЭС.

Описание дел, рассмотренных Судом ЕАЭС в 2015–2017 годах, представлено в Приложении 3.

Источник информации: официальный интернет-сайт Суда Евразийского экономического сообщества (<http://sudevrazes.org/>).

В отличие от Комиссии, находящейся в Москве, местом пребывания Суда Союза определен Минск. По двое судей от каждого государства-члена обеспечивают равное представительство в Суде ЕАЭС. Судьи назначаются на должности и освобождаются от них Высшим советом. В соответствии с Регламентом Суда ЕАЭС двое судей из двух разных государств-членов избираются на должности Председателя, осуществляющего руководство деятельностью Суда, и его заместителя сроком на три года. Суд рассматривает дела в составе Большой коллегии Суда (все судьи), Коллегии Суда (по одному судье от государства-члена) и Апелляционной палаты Суда (занимается заявлениями об обжаловании решений Коллегии Суда по делу и представлена судьями, не принимавшими участие в рассмотрении данного дела).

Согласно пункту 49 главы IV Статута, Суд работает со спорами, возникающими по вопросам реализации права Союза, как по заявлению государств-членов, так и по заявлению хозяйствующих субъектов.

Споры, рассматриваемые Судом Союза **по заявлению государства-члена:**

- о соответствии международного договора в рамках Союза или его отдельных положений Договору о ЕАЭС;
- о соблюдении другим государством-членом (другими государствами-членами) Договора о ЕАЭС, международных договоров в рамках Союза и (или) решений органов Союза;
- о соответствии решения ЕЭК или его отдельных положений Договору о ЕАЭС, международным договорам в рамках ЕАЭС и (или) решениям органов Союза;
- об оспаривании действия (бездействия) ЕЭК.

Споры, рассматриваемые Судом Союза **по заявлению хозяйствующего субъекта**, ограничены исключительно возможными нарушениями прав и законных интересов такого субъекта со стороны ЕЭК. Следует понимать, что под хозяйствующим субъектом подразумевается

как юридическое лицо, так и физическое лицо, зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя.

В Статуте Суда ЕАЭС прямо не указано, что Суд компетентен рассматривать дела, связанные с реализацией международных договоров Союза с третьей стороной. Из этого следует, что государства-члены и хозяйствующие субъекты не могут рассчитывать на поддержку Суда ЕАЭС в случае выявления правонарушений в рамках таких договоров. Вместе с тем в Статуте Суда закреплено, что государства-члены «могут отнести к компетенции Суда иные споры, разрешение которых Судом прямо предусмотрено Договором, международными договорами в рамках Союза, международными договорами Союза с третьей стороной или иными международными договорами между государствами-членами» (пункт 40 главы IV приложения № 2 к Договору о ЕАЭС). Например, Соглашение о свободной торговле между ЕАЭС и Вьетнамом не содержит ни одного упоминания о Суде ЕАЭС. Как правило, споры в рамках таких соглашений подлежат урегулированию специально учреждаемой арбитражной (третейской) группой в соответствии с нормами ВТО.

Одна из проблем, с которыми сталкивается Суд ЕАЭС, — приоритет национального права над правом Союза в случае конфликта между ними³⁰. Например, на данный момент приоритет нормы права ЕАЭС поставлен в зависимость от условий, установленных Конституцией России и Конституцией Казахстана, а потому не является абсолютным на всей территории ЕАЭС. (В Конституции РФ закреплено применение положений Конституции в случае, если она предоставляет более высокий уровень защиты прав и свобод гражданина, чем нормы международного права или международного договора.)

Похожая ситуация была и в практике Европейского союза, где конституционные суды Германии и Италии около двадцати лет отдавали приоритет национальному праву, а не актам Европейских сообществ. Так, Германия не признавала верховенства европейских норм до тех пор, пока Суд ЕС не расширил права человека в рамках всего интеграционного объединения до уровня, сопоставимого с гарантируемым Конституцией Германии³¹. Это примеры случаев, когда национальное

законодательство может повлиять — и влияет! — на совершенствование норм наднационального регулирования.

Вместе с тем двойственность правового регулирования в ЕАЭС может вести к дополнительным трудностям. Например, хозяйствующим субъектам, ведущим деятельность в одной и той же сфере, в разных государствах-членах может предоставляться разный объем и уровень льгот и преференций, либо требования, применяемые по отношению к физическим и юридическим лицам в каком-либо государстве-члене, могут быть более жесткими, чем установлено Договором о ЕАЭС.

В качестве примера приведем дело Суда ЕАЭС № СЕ-1-2/2-15-КС. Оно касается ограничения прав хозяйствующих субъектов, вытекающего из непридания Техническому регламенту прямого действия. Индивидуальный предприниматель из Казахстана, осуществлявший ввоз в Казахстан автомобилей для перевозки грузов, столкнулся с тем, что при выпуске товара таможенные органы Казахстана доначислили заявителю акцизный налог. Это произошло в связи с признанием ввозимых автомобилей транспортными средствами, произведенными на шасси легкового автомобиля, которые в соответствии с Налоговым кодексом РК являются подакцизными товарами. Предприниматель обратился в ЕЭК с утверждением о том, что указанные органы нарушают принципы единообразного применения и реализации международных договоров, формирующих договорно-правовую базу Таможенного союза. В своем ответе ЕЭК указала, что правовая оценка правомерности деятельности и решений таможенных органов государств — членов ЕАЭС выходит за рамки ее компетенции. Не согласившись с доводами Комиссии, предприниматель обратился в Суд ЕАЭС. В декабре 2015 года Коллегия Суда приняла решение об отказе в удовлетворении заявления и признала бездействие ЕЭК соответствующим Договору и международным договорам в рамках Союза и не нарушающим права и законные интересы хозяйствующего субъекта в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Вместе с тем в случаях правовой неопределенности или проявления дуализма правового регулирования Суд ЕАЭС и высшие судебные

инстанции государств-членов могут дополнять друг друга, действуя комплементарно и совершенствуя таким образом правовое поле Союза³².

Следует также упомянуть о консультативной функции Суда ЕАЭС, востребованность которой будет только расти. Согласно Статуту, Суд Союза разъясняет нормы и положения права ЕАЭС, а также положения международных договоров Союза с третьей стороной, если это предусмотрено такими договорами, и выдает консультативное заключение. Пока заявления на получение консультативного заключения могут подавать либо государства — члены Союза (по вопросам, связанным с правом Союза), либо сотрудники и должностные лица органов Союза (по вопросам трудовых правоотношений).

3.4. Евразийский банк развития

Евразийский банк развития (далее — ЕАБР, Банк) и Евразийский фонд стабилизации и развития (ЕФСР, Фонд) являются ключевыми элементами финансовой инфраструктуры евразийской интеграции. Они выполняют важную функцию финансовой поддержки процессов евразийской экономической интеграции, экономического развития и стабильности государств-участников. Банк и Фонд объединяют шесть стран — все страны Евразийского союза плюс Таджикистан. И Банк, и Фонд были созданы в 2000-х: ЕАБР — в 2006 году на волне быстрого экономического роста, а Фонд — в 2009-м в качестве ответа на вызовы глобального экономического кризиса. При этом важно понимать следующее: Банк и Фонд не являются формально аффилированными с ЕАЭС организациями. Это независимые структуры (Банк — международная организация) со своим членством и органами управления.

ЕАБР является международной финансовой организацией, призванной содействовать экономическому росту государств-участников, расширению торгово-экономических связей между ними и развитию интеграционных процессов на евразийском пространстве³³. Инициатива создания ЕАБР принадлежит президентам России и Казахстана В. В. Путину и Н. А. Назарбаеву. Банк учрежден на основании межгосударственного соглашения, подписанного 12 января 2006 года уполномоченными представителями России и Казахстана.

Помимо учредителей Банка — России и Казахстана, его участниками являются Армения, Беларусь, Кыргызстан и Таджикистан, присоединившиеся к ЕАБР с 2009 по 2011 год. Таким образом, к 2011 году в Евразийский банк развития вошли все государства — члены сегодняшнего ЕАЭС, а также Таджикистан.

ЕАБР открыт для вступления новых государств-участников. Новые государства, а также международные организации могут стать его участниками по решению Совета Банка после их присоединения к Соглашению об учреждении ЕАБР и оплаты в установленном порядке приобретаемых акций Банка. Примечательно, что возможный круг акционеров Банка не ограничивается постсоветским пространством. Интенсивность торговых, инвестиционных и иных связей государств — участников Банка играет первостепенную роль при рассмотрении данного вопроса. Таким образом, цели ЕАБР по расширению состава государств-участников и цели ЕЭК по формированию сети ЗСТ Союза с третьими странами близки.

Врезка 3.6. Несбывшийся план по преобразованию ЕАБР в Банк развития ШОС



В 2013–2014 годах обсуждались перспективы формирования Банка развития Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) на базе ЕАБР. Идея создания в рамках ШОС собственного финансового института развития для стимулирования инвестиционной деятельности и укрепления экономического сотрудничества в рамках ШОС обсуждалась странами — членами этой организации не один год. Основных вариантов было два. Первый — создание международного банка с нуля. Второй — расширение функционала и членства уже работающего Евразийского банка развития. Второй вариант предполагал присоединение к ЕАБР Китая и Узбекистана как государств — участников ШОС (по остальным государствам-участникам членский состав обеих организаций идентичен), внесение соответствующих изменений в уставные документы ЕАБР и увеличение уставного капитала. Однако в связи с несовпадением позиций отдельных государств — участников ШОС, а также — прежде всего — с созданием Азиатского банка инфраструктурных инвестиций и Нового банка развития БРИКС актуальность формирования Банка развития ШОС, в том числе на базе ЕАБР, сошла на нет.

Структура управления Банком достаточно проста. Совет Банка — высший орган управления ЕАБР, осуществляющий общее руководство его деятельностью. Каждое государство — участник Банка назначает в Совет Банка одного полномочного представителя и его заместителя. Совет Банка избирает одного из полномочных представителей на пост Председателя Совета Банка. По состоянию на 2017 год Совет Банка представлен главным образом министрами финансов государств — участников Банка, а главой Совета является Премьер-министр Казахстана Б. А. Сагинтаев.

Управление текущей деятельностью возложено на Правление Банка, возглавляемое председателем, которого избирает и утверждает Совет Банка сроком на четыре года. Председателем Правления с 2006 года по февраль 2015-го являлся И. В. Финогенов. С февраля 2015 года Банк возглавляет Д. В. Панкин.

ЕАБР осуществляет свою деятельность на принципах политической нейтральности, социальной ответственности, прозрачности и подотчетности, применяя в своей работе передовой мировой опыт и сообразуясь с общепризнанными нормами международного права. Штаб-квартира Банка расположена в Алматы. Офисы Банка открыты в Астане, Бишкеке, Душанбе, Ереване, Минске, Москве и Санкт-Петербурге.

Становясь государствами — участниками Банка и внося взнос в капитал, страны исходят из того, что объединение усилий и укрепление торгово-экономического сотрудничества поможет каждому из участников справиться с последствиями глобального финансово-экономического кризиса, вызовами глобализации и занять достойное место в системе международного разделения труда. Главный итог первого десятилетия работы ЕАБР — завершение становления Банка как признанного международного финансового института развития с мандатом на развитие региональной экономической интеграции.

Среди основных направлений деятельности ЕАБР следует отметить финансирование проектов по развитию энергетической, транспортной и муниципальной инфраструктуры в государствах-участниках.

При этом выдерживается приоритет проектов «с интеграционным эффектом». Под интеграционным эффектом понимается генерация в рамках кредитуемых проектов взаимной торговли и взаимных инвестиций, а также создание эффективных цепочек добавленной стоимости в евразийском регионе. Например, российская компания, инвестирующая в новое производство в Казахстане, для которого из России в Казахстан будут поставляться комплектующие, а готовая продукция найдет спрос во всех странах ЕАЭС, — это приоритетный клиент ЕАБР. Транспортный коридор, создающий новые возможности для торговли и сокращающий транспортные издержки, — приоритетный проект. На проекты, генерирующие рост взаимной торговли и инвестиций, из года в год приходится около 50% инвестиционного портфеля Банка.

Банк активен в международной сфере, является наблюдателем в Генассамблее ООН, заключил ряд меморандумов о сотрудничестве с ведущими международными организациями и банками развития.

В 2013 году ЕАБР и Евразийская экономическая комиссия подписали Меморандум о сотрудничестве, который дал старт активной совместной работе ЕАБР и ЕЭК. Каждый год разрабатывается и реализуется план совместных мероприятий, прежде всего в аналитической работе и совместных консультациях. Так, в 2014–2017 годах Банк совместно с Комиссией разрабатывал прогнозы социально-экономического развития экономик Союза на основе специализированного модельного комплекса. ЕАБР и Комиссия реализовали целый ряд других проектов по наиболее сложным вопросам интеграционного строительства, требующим комплексного анализа, включая масштабные проекты по анализу нетарифных барьеров и координации мер государств — членов ЕАЭС в области макроэкономической и денежно-кредитной политики³⁴.

Врезка 3.7. Для чего создают региональные банки развития?

Региональных и субрегиональных банков развития в мире достаточно много. Наиболее крупные и широко известные: Европейский банк реконструкции и развития, Азиатский банк развития, Межамериканский банк развития, объединяющий государства



Южной, Центральной и Северной Америки, Исламский банк развития, Африканский банк развития, Черноморский банк торговли и развития, Северный инвестиционный банк, объединяющий скандинавские страны. Задачи, возлагаемые на них, как правило, связаны с экономическим развитием, борьбой с бедностью, строительством инфраструктуры и содействием региональной интеграции.

Основной мандат ЕАБР в соответствии с его Уставом — содействие экономическому росту и расширению торгово-экономических связей между государствами-участниками (ст. 1 Устава). В качестве особых задач выделены аналитическое сопровождение региональных интеграционных процессов, консультации по вопросам экономического развития, расширения торгово-экономических связей, государственных и международных финансов (ст. 2 и 11 Устава).

Уставный капитал Банка составляет \$7 млрд, в том числе оплаченный капитал в размере \$1.5 млрд и капитал до востребования — \$5.5 млрд. Инвестиционный портфель Банка с учетом реализованных на конец 2016 года проектов составил \$5.4 млрд, а текущий инвестиционный портфель — более \$2.4 млрд³⁵.

На конец 2016 года текущий инвестиционный портфель Банка состоял из 69 проектов в шести государствах-участниках. Наибольшее количество кредитов Банк выдает в энергетической и транспортной отраслях (объекты инфраструктуры), в финансовом секторе, а в 2016 году увеличилась доля проектов в горнодобывающей промышленности (с 5.2 до 15.4%) (см. рисунок 3.4). Примеры реализуемых с участием ЕАБР проектов: финансирование комплекса работ по строительству Полоцкой ГЭС на Западной Двине (Беларусь), финансирование строительства межрегиональной линии электропередачи Северный Казахстан — Актюбинская область (Казахстан), финансирование производства гражданских самолетов Sukhoi Superjet 100, строительства нового терминала аэропорта Пулково, строительства автодороги «Западный скоростной диаметр» (Россия) и др. Всего с момента своего создания ЕАБР профинансировал порядка 150 проектов (по состоянию на август 2017 года, включая текущие проекты).



Рис. 3.4.
Отраслевая
структура текущего
инвестиционного
портфеля ЕАБР
в 2016 году, %

.....
Источник:
ЕАБР, 2017.

Примечание. Финансовый сектор представлен преимущественно целевыми линиями коммерческим банкам на поддержку деятельности малого и среднего бизнеса и кредитования трансграничной торговли.

3.5. Евразийский фонд стабилизации и развития

ЕФСР был создан в 2009 году в целях преодоления кризисных явлений в экономиках государств — участников Фонда, обеспечения их долгосрочной экономической и финансовой устойчивости и содействия интеграции. Создание Антикризисного фонда ЕврАзЭС (переименование в ЕФСР произошло в 2015 году в связи с ликвидацией ЕврАзЭС) стало ответом государств-участников на последствия мирового валютно-финансового кризиса 2008 года, ускорившего поиск новых моделей минимизации экономических рисков и устойчивого развития. Государствами — учредителями Фонда выступили Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия и Таджикистан.

Высшим руководящим органом ЕФСР является Совет Фонда в составе министров финансов государств-участников под председательством одного из министров. Функции Секретариата Фонда и Управляющего средствами ЕФСР возложены на ЕАБР, который в этом качестве воплощает в жизнь проекты Фонда.

На сегодняшний день ЕФСР состоялся как эффективный и востребованный региональный финансовый механизм. В его распоряжении финансовые средства объемом \$8.5 млрд. Средства ЕФСР составляют взносы в Фонд государств-участников, а также поступления от предоставления средств Фонда на возвратной основе. 10% этой суммы были внесены на счет Фонда денежными средствами, 90% — в форме простых, необращаемых и беспроцентных векселей государств-участников. Взносы распределены следующим образом: Россия — \$7.5 млрд, Казахстан — \$1 млрд, Беларусь — \$10 млн, Армения, Кыргызстан и Таджикистан — по \$1 млн; итого \$8.513 млрд. Таким образом, Россия и Казахстан выступают в качестве доноров Фонда, а остальные страны — в качестве бенефициаров.

У ЕФСР два основных вида кредитов — финансирование стабилизационных (антикризисных) программ и финансирование инвестиционных проектов участников посредством ряда финансовых инструментов.

Во-первых, Фонд предоставляет финансовые кредиты правительствам государств-участников на поддержку антикризисных и стабилизационных программ, сформулированных и осуществляемых самими государствами-заемщиками. При этом важным условием предоставления кредита является гарантия включения в финансируемую программу мер по достижению макроэкономической стабильности и улучшению предпринимательского климата государства-заемщика, обеспечению долгосрочного развития, бюджетной и долговой устойчивости. Поэтому выход на решение о предоставлении кредита каждый раз лежит через сложный процесс согласования «матрицы экономических реформ», которые правительство государства-заемщика обязуется реализовать на выдаваемые Фондом средства. Минимальный размер финансового кредита установлен в \$10 млн.

Пример — финансовая помощь Республике Беларусь. В 2011 году Совет Фонда одобрил выделение \$3 млрд в качестве поддержки стабилизационной программы Правительства Республики Беларусь, нацеленной на выравнивание платежного баланса и повышение конкурентоспособности экономики страны. В 2016 году Советом Фонда был одобрен еще один финансовый кредит Беларуси, в размере \$2 млрд, на поддержку программы реформ Правительства и Национального банка Республики Беларусь, направленных на создание условий для выхода страны на траекторию устойчивого роста через повышение качества экономической политики и проведение структурных реформ.

На конец 2016 года Фондом одобрено также предоставление финансовых кредитов Армении (\$300 млн на поддержку трехлетней программы реформ, нацеленных на повышение эффективности налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики и создание более благоприятной среды для развития частного сектора) и Таджикистану (\$40 млн на поддержку двухлетней программы реформ, направленных на повышение качества управления государственными финансами и банковским сектором). Добавим, что средства выдаются правительствам не разово, а несколькими траншами, по мере выполнения условий со стороны государств-заемщиков.

Во-вторых, Фонд предоставляет инвестиционные кредиты, прежде всего на поддержку межгосударственных инвестиционных проектов, имеющих интеграционный характер, а также крупных национальных инвестиционных проектов. Напомним, что под проектами, имеющими интеграционный характер, подразумеваются крупные проекты, реализация которых имеет эффект для нескольких государств — участников Фонда, сопрягает их производственные цепочки. На инвестиционные кредиты могут претендовать как правительства, так и частные компании государств — участников Фонда, осуществляющие межгосударственные инвестиционные проекты. Инвестиционное финансирование предоставляется Фондом, когда у государства или компании-заемщика нет возможности привлечь рыночное финансирование для реализации проекта в полном объеме. По состоянию на начало 2017 года реализуется девять инвестиционных проектов на общую сумму \$570.2 млн. Среди них — реабилитация Токтогульской ГЭС и ввод в эксплуатацию второго гидроагрегата Камбаратинской

ГЭС-2 в Кыргызстане, реабилитация Нурекской ГЭС в Таджикистане, модернизация оросительных систем и строительство 4-й очереди автодорожного коридора Север — Юг в Армении и др.³⁶

Все кредиты ЕФСР предоставляются на возвратной и платной основе. В случае кредитования стран с низкими доходами Фонд руководствуется рекомендациями МВФ относительно льготности финансовых условий предоставляемых кредитов.

Наконец, до 10% чистой прибыли ЕФСР ежегодно может использоваться для предоставления безвозмездных грантов. Гранты предназначены для финансирования проектов государств-участников в таких отраслях социальной сферы, как образование, здравоохранение, эффективность государственного управления, социальное обеспечение и защита, в том числе продовольственная безопасность.



Врезка 3.8. ЕФСР: «региональный МВФ»?

Мы уже упомянули, что ЕФСР был создан на волне глобального экономического кризиса. Это неслучайно. Драматические события 2008–2009 годов обнажили недостаточность глобальных финансовых институтов для обеспечения стабильности национальных финансов в кризисных условиях. Кризис высветил насущную потребность в региональном банке развития (который на тот момент был уже создан) и в региональной системе финансовой поддержки.

Является ли ЕФСР региональным аналогом Международного валютного фонда? И да и нет. С одной стороны, Фонд выдает кредиты бюджетной поддержки государствам-участникам, облегчая задачи реализации антикризисных и стабилизационных программ. В этом его функционал совпадает с функционалом МВФ. С другой стороны, ЕФСР выдает и инвестиционные кредиты на льготных условиях под крупные проекты государственного и межгосударственного значения, что выходит за рамки мандата МВФ.