

УДК 341  
ББК 67.9

DOI 10.22394/1682-2358-2023-1-22-28

*M.G. Mustafaev, post-graduate student of the Constitutional and International Law Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

## CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS OF THE LEGAL INTEGRATION OF THE EAEU

Issues of the economic consequences of the collapse of the Soviet Union, as well as current trends aimed at reintegrating the economies of the post-Soviet countries are considered. A legal analysis of the constitutions of member countries of the Eurasian Economic Union in terms of the transfer of sovereign rights and certain state powers to supranational associations is given. Constitutional and legal aspects of integration within the EAEU are analyzed.

*Key words and word-combinations:* Eurasian Union, EAEU, Eurasian integration, EAEU law.

*М.Г. Мустафаев, аспирант кафедры конституционного и международного права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: yakanoz1001@mail.ru)*

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОЙ ИНТЕГРАЦИИ ЕАЭС

Рассматриваются вопросы экономических последствий распада Советского союза, а также современные тенденции, направленные на реинтеграцию экономик постсоветских стран. Дается правовой анализ конституций стран – участников Евразийского экономического союза в части передачи наднациональным объединениям суверенных прав и отдельных государственных полномочий. Анализируются конституционно-правовые аспекты интеграции в рамках ЕАЭС.

*Ключевые слова и словосочетания:* Евразийский союз, ЕАЭС, евразийская интеграция, право ЕАЭС.

После распада СССР обозначились процессы экономической реинтеграции бывших советских республик. Прилагалось немало усилий по недопущению окончательного разрыва традиционно налаженных экономических и культурных связей. Некоторые государства — члены Содружества Независимых Государств (СНГ) в целях эффективного совмест-

ного экономического развития избрали путь реализации межгосударственных проектов в рамках более узких форматов кооперации.

Мировой экономической кризис 2007—2009 гг. выявил ощутимые проблемы в национальных экономиках постсоветских стран, около двух десятилетий являвшихся единым производственно-хозяйственным организмом. Образование СНГ стало, по сути, переходным этапом на пути трансформации от единого советского хозяйства к независимой экономической модели. В подобных условиях независимые государства постсоветского пространства были вынуждены отчасти заново создавать свою экономику и формировать новые принципы внешнеэкономического взаимодействия.

В условиях жесткого характера решения вопросов изменения конституций государств постсоветского пространства, а также приоритетного использования международных договоров во взаимоотношениях членов Содружества наметилось активное развитие договорных отношений. К примеру, основными законами России и Беларуси до настоящего времени не закреплен процесс по созданию Союзного государства. Взаимоотношения двух стран успешны с точки зрения интегрированности на всем постсоветском пространстве, но вместе с тем продолжают регулироваться на договорной основе. В то же время создание и функционирование столь тесного формата межгосударственного сотрудничества предполагает закрепление интеграционного процесса на конституционном уровне. Иными словами, отображение приоритетного и долгосрочного развития двух государств, имеющих глубокую степень интеграции, должно стать конституционно-правовой реальностью обозначенных ими намерений.

Проблема отсутствия конституционной нормы, регламентирующей участие государства в международных интеграционных объединениях, является характерной особенностью многих стран постсоветского пространства. Соответствующие нормы находят свое отражение лишь в конституциях Беларуси, России, Узбекистана и Таджикистана. В некотором смысле такое положение дел объясняется политическими настроениями в постсоветских странах периода 1990-х годов, отличавшегося, как известно, категоричной позицией новых независимых государств по поводу суверенитета и независимости во всех сферах.

В настоящее время вопросы самостоятельности и суверенитета по-прежнему остаются чувствительными в странах постсоветского пространства. Совместные интеграционные проекты, направленные на экономическое и культурное сближение, нередко ограничиваются фактором риска реставрации советской системы со всеми вытекающими издержками для стран — участниц таких проектов. Вместе с тем острые экономические проблемы, стоящие перед суверенными национальными экономиками, требуют эффективного решения, сохранения

устойчивости и роста. Безусловно, основной целью государств при присоединении к тем или иным интеграционным объединениям является получение быстрого экономического эффекта. В одиночку такая задача для постсоветских стран представляется невыполнимой, особенно с учетом разрыва десятилетиями выстроенных экономических взаимосвязей.

При наличии в международной практике различных стратегических моделей интеграционного развития перед странами — участниками экономических союзов открываются возможности использования конкурентных преимуществ и реализации собственного потенциала посредством взаимодействия и доступа на новые рынки, в том числе с использованием готовой обширной инфраструктуры объединений.

Проблема конституционно-правового регулирования участия государств постсоветского пространства в межгосударственных интеграционных объединениях прослеживается через призму становления и развития Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Данное интеграционное объединение учреждено международным договором [1], согласно которому полномочия и формирующийся им правопорядок отличаются ЕАЭС от остальных известных международных организаций.

В контексте формирования международной экономической интеграции А.Я. Капустин отмечает, что «у ЕАЭС имеются некоторые черты, сближающие его с международными наднациональными организациями» [2, с. 60]. По мнению судьи ЕАЭС Т.Н. Нешатаевой, «государства, создающие организацию нового типа, передают международному органу свои суверенные функции, затрагивающие само ядро властных полномочий по управлению территорией, населением и взаимоотношениями с другими факторами международной жизни» [3, с. 244].

При сравнении ЕАЭС с Европейским союзом становится очевидным общепризнанный принцип верховенства права: в рамках ЕС верховенство права распространяется на конституции государств-участников. При этом приоритет над основными законами государств — членов ЕС имеют международные договоры, заключенные в рамках ЕС, а также акты вторичного права (директивы). Такой вывод можно сделать из содержания Декларации о примате (или верховенстве) и Заключения Юридической службы Совета ЕС от 22 июня 2007 г., являющихся частью Заключительного акта ЕС, подписанного в Лиссабоне 13 декабря 2007 г. [4]. Утверждение института верховенства права в рамках Европейского союза закрепилось посредством выстраивания сложных взаимоотношений Суда ЕС с судебными органами конституционного контроля государств-членов.

Положение о конституционно-правовых механизмах передачи интеграционным объединениям части суверенных государственных полномочий содержится лишь в Конституции РФ. Согласно ст. 79 Основного Закона РФ «Российская Федерация может участвовать в межгосударс-

твенных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации».

В других странах — участниках ЕАЭС ситуация обстоит иначе.

Статья 8 Конституции Республики Беларусь гласит, что Республика может на добровольной основе входить в межгосударственные образования и выходить из них в соответствии с нормами международного права. Кроме того, Конституционным судом Республики Беларусь могут быть даны юридические заключения о соответствии актов межгосударственных образований, в которых участвует страна, Основному закону страны, а также ратифицированным международно-правовым актам, законам и декретам. Вместе с тем норм о возможности и пределах передачи интеграционным объединениям государственных полномочий конституционные положения не содержат.

Степень передачи полномочий наднациональным межгосударственным организациям также может определяться через призму задействования механизмов конституционного контроля. К примеру, в 2009 г. в Конституционный Совет Республики Казахстан поступило обращение премьер-министра об официальном толковании норм ст. 4 Основного закона Казахстана в части, касающейся распространения установленного данной нормой приоритета ратифицированных Республикой международных договоров перед ее законами и непосредственности их применения на решения международных организаций и их органов, образуемых на основе таких договоров. В акте суда отмечалось, что «Конституция Республики Казахстан не содержит специальной нормы, предусматривающей возможность передачи отдельных полномочий государственных органов страны международным организациям и их органам».

Вопрос участия страны в интеграционных объединениях, в том числе с передачей им части суверенных полномочий или установления юридической обязательности решений органов таких объединений, предусмотрены в Законе Республики Казахстан от 30 мая 2005 г. № 54-III «О международных договорах Республики Казахстан» [5].

Вопрос о пределах развития интеграционных процессов, к примеру Конституционным судом Республики Армения, решен следующим образом: в акте по делу об определении соответствия Основному закону страны обязательств, закрепленных в Договоре о присоединении Армении к Договору о ЕАЭС, установлено, что принимаемые Республикой обязательства конституционно-правового характера должны гарантировать заключение международных договоров на основе непротиворечия целям и принципам Договора о ЕАЭС [6].

В этом контексте уместно обратить внимание на развитие европейской интеграции на начальных этапах становления. После окончательного оформления Европейского союза посредством слияния действующих в Европе трех Сообществ конституции государств как членов ЕС претерпели существенные изменения и дополнения. Так, Основной закон Федеративной Республики Германия закрепляет участие страны в Европейском союзе в целях повышения качества регулируемых отношений.

В то же время для институтов Европейского союза, изменяющих или дополняющих Основной закон ФРГ, действуют правила ст. 79 о необходимости одобрения таких поправок двумя третями членов Бундестага и двух третей голосов Бундесрата. Статьей 23 Конституции ФРГ запрещаются изменения, затрагивающие разделение федерации на земли, принципы участия земель в законодательстве или принципы, установленные в ст. 1 и 20 (основные права и свободы, конституционный строй).

Несмотря на различающиеся степень и форму интеграции в ЕС и ЕАЭС, отметим, что для более эффективного развития Евразийского союза целесообразно учитывать опыт применения некоторых правовых инструментов для построения более тесной интеграционной модели, осуществляемых в рамках ЕС. Исходя из немецкой практики присоединения к интеграционному объединению, можно сделать вывод, что во многих государствах, глубоко интегрированных в ЕС, продолжают функционировать институты конституционного контроля, которые позволяют государствам — членам межгосударственных объединений сохранять основные элементы государственного суверенитета, передавая лишь часть полномочий на наднациональный уровень.

Примечательна правовая позиция Конституционного суда РФ, который определил верховенство Основного Закона страны над Договором о создании ЕАЭС и наряду с этим обозначил собственную исключительную полномочность в решении вопросов о действии нормы Союза, включая решения Евразийской экономической комиссии, в правовом порядке страны [7].

Принимая во внимание, что учредительным договором о ЕАЭС оговариваются исключительно экономические цели интеграционного развития, о подчинении государств-членов Союзу в настоящее время речи не идет. ЕАЭС в отличие от того же ЕС не подвластен императивам конституционализации, стержнем которой может выступать модель федерализма. Эволюция ЕАЭС не допускает непредсказуемости, так как евразийская интеграция носит более плановый характер, четко обусловленный учредительным договором.

В ближайшей перспективе успех евразийского интеграционного проекта зависит не столько от количественного расширения его участников, сколько от качества формирования гармонизированного правового пространства ЕАЭС, а также развития институтов, обладающих

достаточной степенью наднациональных функций и надзорных полномочий за исполнением государствами-членами актов органов ЕАЭС. Наряду с этим необходима политическая воля правительств и решимость национальных судов к формированию правовых основ и позиций для принятия и исполнения актов прямого действия.

В связи с этим А.С. Исполинов подчеркивает: «Отличительной особенностью региональных интеграционных объединений является передача государствами-членами своих властных полномочий институтам этих объединений, в том числе и в части принятия общеобязательных нормативных актов, регулирующих соответствующие правоотношения между всеми субъектами внутреннего права и применяемых при разрешении споров национальными судами» [8, с. 19].

По отношению к актам прямого действия, в частности актов Евразийской экономической комиссии (ЕЭК), следует отметить, что решения ЕЭК отнесены к международному праву ЕАЭС [9] и подлежат непосредственному применению на территории государств — членом Союза [10]. Следовательно, решения ЕЭК являются частью правовой системы государств — членом Союза. Вместе с тем сильная зависимость комиссии от вышестоящих институтов ЕАЭС приводит к тому, что правительства способны наложить вето на ее решения. Именно поэтому на практике окончательного решения особо значимых и осложненных политическими соображениями вопросов удается достичь только на межправительственном уровне.

Важно, чтобы как можно быстрее высшие органы ЕАЭС приступили к работе по повышению значения отдельных правовых актов органов Союза, в том числе консультативных заключений Суда Союза.

Сегодня вопросы сближения России с постсоветскими странами сохраняют свою актуальность. Проведение правовых реформ, прежде всего в Российской Федерации, может способствовать укреплению доверия других государств — членом ЕАЭС к интеграционному проекту. Положения о ЕАЭС в конституциях государств-членом, являясь важным шагом на пути к интеграции, позволят определить ведущую роль евразийского интеграционного процесса и повысят эффективность взаимодействия, что выведет ЕАЭС на более качественный уровень.

Для дальнейшего развития правовой интеграции Союза, в том числе гармонизации национальных правовых систем, а также достижения целей, предусмотренных Договором о ЕАЭС, главной задачей государств-членом, в особенности Российской Федерации, являющейся локомотивом евразийского интеграционного процесса, должна стать планомерная и комплексная работа по проведению правовых реформ с целью отражения евразийского интеграционного процесса в основных законах стран-участников.

Таким образом, повышение экономического эффекта от долгосрочного характера интеграционных процессов на примере ЕАЭС должно подкрепляться конституционными положениями, что создаст стимулы для процесса гармонизации национальных правовых систем. Исходя из опыта Европейского союза, формирование правовых систем в рамках Евразийского союза и Союзного государства должно стать фактом конституционно-правовой действительности России и других стран, участвующих в евразийской интеграции. Конституционное закрепление положений об участии Российской Федерации в межгосударственных интеграционных объединениях объективно может найти свое отражение в ст. 79 Конституции РФ, что более четко обозначит контуры внешнеполитического вектора развития страны.

#### Библиографический список

1. Договор о Евразийском экономическом союзе (от 29 мая 2014 г., подписан в г. Астане; в ред. от 15 марта 2018 г.) / Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org>
2. *Капустин А.Я.* Право Евразийского экономического союза: международно-правовой дискурс // Журнал российского права. 2015. № 11.
3. *Нешатаева Т.Н.* Интеграция и наднационализм // Вестник Пермского университета. Сер. Юридические науки. 2014. Вып. 2 (24).
4. Заключительный акт Европейского союза (2007/С 306/02) (от 13 дек. 2007 г., подписан в г. Лиссабоне; вместе с Декларациями государств-членов в отношении положений договоров, протоколов) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
5. Нормативное постановление Конституционного совета Республики Казахстан от 5 нояб. 2009 г. № 6 «Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов». URL: <http://www.ksrk.gov.kz/rus/resheniya?cid=11&tid=533>
6. Постановление Конституционного суда Республики Армения от 14 нояб. 2014 г. № ПКС-1175. URL: <http://www.concourt.am/russian/decisions/common/pdf/1175.pdf>
7. Определение Конституционного Суда РФ от 3 марта 2015 г. № 417-О по запросу Арбитражного суда Центрального округа о проверке конституционности пункта 4 Порядка применения освобождения от уплаты таможенных пошлин при ввозе отдельных категорий товаров на единую таможенную территорию Таможенного союза. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201503230025>
8. *Исполинов А.С.* Приоритет, прямое действие и прямой эффект норм права Евразийского экономического союза // Журнал международного права и международных отношений. 2017. № 1-2 (80-81). С. 11–21. URL: <http://evolutio.info/ru/journal-menu/2017-1-2/2017-1-2-ispolinov>
9. Договор о Евразийской экономической комиссии (от 18 нояб. 2011 г., Москва). URL: [https://eec.eaeunion.org/upload/structure-files/Dogovor\\_o\\_YEEK.pdf](https://eec.eaeunion.org/upload/structure-files/Dogovor_o_YEEK.pdf)
10. Положение о Евразийской экономической комиссии. Приложение № 1 к Договору о Евразийском экономическом союзе (от 29 мая 2014 г., Астана) / Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org>