

Право Евразийского экономического союза

К вопросу о соблюдении государствами-участниками принимаемых обязательств

УДК 341.1



Александр ЩУКИН,
кандидат юридических наук

Александр ЩУКИН. Право Евразийского экономического союза. К вопросу о соблюдении государствами-участниками принимаемых обязательств. В статье отмечается, что при разработке нормативной базы права ЕАЭС важно учитывать необходимость существования эффективного механизма обеспечения соблюдения принятых международно-правовых обязательств. По мнению автора, возникающие разногласия в отсутствие надлежащих правовых средств их разрешения препятствуют развитию экономического сотрудничества стран ЕАЭС, что в полной мере относится к сфере торговли продовольственными товарами.

Ключевые слова: продовольственная продукция, торговые барьеры, Евразийская экономическая комиссия, Суд ЕАЭС.

Aliaksandr SHCHUKIN. Law of the Eurasian Economic Union. Observance of the EAEU commitments by its member states. The author believes that while elaborating the EAEU legal framework it is necessary to develop an efficient mechanism to secure observance of international legal commitments. According to the author, if the member states have no adequate legal instruments to tackle disagreements, these disagreements can hamper economic cooperation in the EAEU, which can be fully applied to trade in foodstuffs.

Keywords: food products, trade barriers, Eurasian Economic Commission, EAEU Court.

Евразийское экономическое сотрудничество активно набирает вес как один из перспективных центров региональной экономической интеграции. Новый этап его развития был ознаменован

принятием в мае 2014 года Договора о создании Евразийского экономического союза, вступившего в силу с 1 января 2015 года. И хоть в целом участников ЕАЭС характеризует стремление развивать сотрудничество на базе эффективной правовой системы, этот союз, как и другие вновь формируемые межгосударственные экономические объединения, сталкивается, так сказать, с «детскими болезнями». На практике это выражается в существовании барьеров, изъятий и ограничений во взаимной торговле, что во многом связано с несовершенством нормативно-правовой базы, устанавливающей общие стандарты правил производства, потребления товаров и услуг, функционированием инструментов, призванных способствовать экономическому сотрудничеству.

Однако без достаточной эффективности механизмов, обеспечивающих

ОБ АВТОРЕ

ЩУКИН Александр Валерьевич.

Родился в 1976 году в г. Рогачеве Гомельской области.

Окончил Академию управления при Президенте Республики Беларусь (1997), аспирантуру факультета международных отношений БГУ (2000).

С 1997 года – ведущий специалист Управления правового обеспечения внешних связей Министерства юстиции Республики Беларусь. В 2000–2007 годах – младший, затем старший научный сотрудник Института государства и права НАН Беларуси. С 2011 года – старший научный сотрудник Института философии НАН Беларуси. Одновременно вел преподавательскую деятельность (БГУ, БГЭУ, БНТУ, Белорусский институт правоведения).

Кандидат юридических наук (2004).

Автор более 100 научных и учебно-методических работ.

Сфера научных интересов: международно-правовая ответственность, международно-правовое обеспечение экономического сотрудничества Республики Беларусь, права человека, правовое обеспечение инновационной деятельности, правосознание и формирование правовых ценностей в современной Беларуси.

соблюдение принятых международных обязательств, существующие стандарты превращаются в декларации и несут риски для экономической и политической стабильности. Как отмечал член Коллегии (министр) по промышленному и агропромышленному комплексу ЕЭК С.С. Сидорский, «цели, ради достижения которых создавался ЕАЭС, уже находят свое реальное воплощение. Но настоящий эффект экономическая интеграция даст только при условии напряженной и согласованной работы сторон, выполнения и соблюдения всех договоренностей, заложенных в праве Евразийского экономического союза» [1, с. 53].

Введение ограничений и запретов на поставку продовольственных товаров в одностороннем порядке зачастую осуществляется в условиях отсутствия надлежащих способов оспаривать их правомерность путем переговоров или судебного разбирательства, а также возмещения нанесенного вреда. Данное явление еще не получило тщательного научного анализа. Тем не менее в официальных заявлениях представителей высшего руководства стран – участниц ЕАЭС нередко говорится о необходимости более активно использовать правовые механизмы разрешения споров. Соответствующая практика формируется на основе рассмотрения обращений в Евразийскую экономическую комиссию и Суд ЕАЭС. Таким образом, совершенствование механизмов реализации международно-правовых обязательств становится одним из ключевых направлений укрепления эффективности деятельности ЕАЭС. Однако в настоящее время существуют и некоторые проблемные аспекты.

Во-первых, подмена права ЕАЭС национальным законодательством. В области правового обеспечения функционирования продовольственного рынка зачастую возникает вопрос о соотношении права ЕАЭС и национального законодательства его участников, а именно нормам какой правовой системы должен отдаваться приоритет в определенных ситуациях. В докладе Евразийской

экономической комиссии по барьерам, изъятиям и ограничениям за 2016 год по этому поводу констатировалось: «Анализ причин возникновения барьеров показывает, что зачастую стороны в ущерб праву Союза отдают приоритет интересам защиты национальных рынков» [2, с. 14].

В практике отношений Беларуси и России на разных уровнях не единожды звучали взаимные претензии, связанные с подменой норм права ЕАЭС национальным законодательством. В одном из интервью министр сельского хозяйства и продовольствия Беларуси Леонид Заяц обращал внимание на то, что методика проверки цельного молока для выявления наличия в нем сухого молока в Российской Федерации не соответствует требованиям ЕАЭС: «Это односторонние, будем так говорить, действия Россельхознадзора, который на своем уровне апробирует методику на территории Российской Федерации и с помощью этой проверки пытается уличить в нечистоплотности белорусских производителей молока. Эта методика нигде не принята – ни в Евразийском союзе, ни в мире. Для того чтобы ее апробировать и применять официально, необходимо пройти некий путь. Мы не можем руководствоваться лабораторными исследованиями, которыми оперирует Россельхознадзор, потому что в данном случае методика проверки является недействительной. Она просто надумана» [3].

В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 3 марта 2015 года № 417-О констатируется исключительная компетенция Суда ЕвразЭС по рассмотрению дел о соответствии актов органов Таможенного союза международным договорам, составляющим договорно-правовую базу Союза. И в то же время, как отмечает Судья Суда ЕАЭС К.Л. Чайка, в документе указано, что в случае предоставления Конституцией РФ уровня защиты более высокого, чем в международном договоре, применению подлежат соответствующие положения Конституции [4]. Таким образом, если следовать данной логике,

то можно обходить нормы права ЕАЭС, ссылаясь на положения национального законодательства, предусматривающие более строгие правила.

Вопрос приоритета норм международного права над национальным законодательством остается спорным. В учредительных документах и иных актах права ЕАЭС заложен принцип прямого действия, предполагающий приоритет норм права ЕАЭС над национальным законодательством. Тем не менее такое положение становится возможным в том случае, если нормы права Союза обеспечены эффективным механизмом реализации.

Во-вторых, применение ограничительных мер в торговле. Введение запретов на поставку продукции в некоторых СМИ называют «санкциями» [5]. С юридической точки зрения применение данного термина выглядит не совсем корректно. В мировой практике санкции представляют собой отказ от соблюдения международно-правовых обязательств в отношении нарушителя норм международного права. С этой целью может использоваться широкий набор мер, например торговые эмбарго или те же самые запреты на поставку определенных видов продукции.

Можно ли говорить применительно к Беларуси о нарушении правил обращения продовольственной продукции и обязательств страны в рамках ЕАЭС, когда речь идет о действиях отдельных субъектов хозяйствования и отсутствуют факты нарушений со стороны государственных специализированных служб (скажем, по санитарному или ветеринарному контролю)? Определенно нет. Однако в обоснование введения ограничений, например, Россельхознадзором приводились следующие данные: «В 2016 году во временных контрольных ветеринарных пунктах при проведении документального контроля выявлено 181 нарушение, из которых 124 нарушения (68 %), допущены сотрудниками государственной ветеринарной службы Республики Беларусь при сертификации продукции» [5].

Факты такого рода должны подлежать проверке и расследованию. Для этого в рамках ЕАЭС приняты соответствующие процедуры, без соблюдения которых подобные вердикты в принципе не могут выноситься в отношении другого участника Союза. Предпринимаемые ограничительные меры должны не предшествовать соответствующим процедурам, а приниматься на основе их результатов. Но на деле зачастую происходит наоборот.

Это касается различных примеров поставок белорусской продовольственной продукции. Более того, запретительные меры применяются к крупным предприятиям на основе отдельных фактов нарушений. Причем запрет может относиться сразу к широкому кругу производителей. Неизбирательное применение подобных мер неизбежно наносит вред добросовестным поставщикам. Запреты и ограничения должны касаться только конкретной некачественной или опасной продукции, если это подтверждено объективными данными. Разработка технических требований к качеству и безопасности продовольственной продукции должна служить повышению ее качественного уровня, а не ограничению поставок между странами ЕАЭС.

По сообщению начальника главного управления внешнеэкономической деятельности Минсельхозпрода А. Богданова, «Минсельхозпрод Беларуси продолжает работать над отменой всех ограничений на поставки отечественного мяса и молока в Российскую Федерацию, однако Россельхознадзор предъявляет все новые претензии, а также затягивает принятие решений по результатам расследований» [6].

Вопросы недобросовестных поставок продовольственной продукции могут разрешаться на уровне расследования и устранения отдельных фактов нарушений путем предъявления претензий непосредственным поставщикам. Однако в условиях отсутствия у последних эффективных способов оспаривать принимаемые решения проблемы поставок

выходят на межгосударственный уровень, приобретая политическую окраску и нанося вред сотрудничеству в других сферах. Отсюда возникает вопрос: не являются ли подобные меры санкциями? По ряду параметров они могут быть приравнены к ним.

То, что при введении в отношении белорусских производителей продовольственной продукции односторонних ограничительных мер принятые в рамках ЕАЭС процедурные механизмы разрешения споров зачастую игнорировались, убедительно доказывает: основную роль играли именно причины экономического или политического свойства. Подобные явления нередко называют «торговыми войнами».

Так, министр сельского хозяйства РФ Александр Ткачев обвинил белорусских производителей в недобросовестной конкуренции: «Понятно, что нас просто выбивают. Мы видим, и есть случаи – не один, а десятки, если не больше, – когда наши российские молочные предприятия, фабрики делают молочные изделия, тот же сыр, сливочное масло из сухого молока, белорусского, которое дешевле» [7].

Третий проблемный аспект, на наш взгляд, – механизмы ЕАЭС по разрешению споров. В настоящее время в рамках ЕАЭС сформирована определенная система разрешения споров. Она опирается на мировую практику, где переговоры являются наиболее доступным и простым способом разрешения разногласий, в то время как консультации предполагают участие третьей стороны, которая, в свою очередь, может оказывать содействие в выработке взаимоприемлемого соглашения, в том числе на основе проведения независимых расследований.

В соответствии с п. 6 ст. 95 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, споры в области агропромышленной политики в первую очередь разрешаются путем проведения переговоров и консультаций при участии Евразийской экономической комиссии. Кроме того, в соответствии с подпунктом 4 п. 43 Положения о Евра-

зийской экономической комиссии Коллегия Комиссии также наделена компетенцией по проведению мониторинга и контроля исполнения международных договоров, входящих в право Союза, и решений Комиссии, а также по уведомлению государств-членов в случае установления фактов неисполнения. Согласно подпункту 4 п. 24 Положения о Евразийской экономической комиссии, Совет Комиссии рассматривает результаты мониторинга и контроля исполнения международных договоров, входящих в право Союза.

Комиссия при выявлении препятствий на внутреннем рынке Союза заносит их в действующий Реестр препятствий в торговле, а также принимает эффективные меры по их устранению, в том числе осуществляет вынесение вопроса на рассмотрение Коллегии Комиссии, а при необходимости – на рассмотрение Совета Комиссии.

Если спор не урегулирован в течение 60 дней с даты официального письменного обращения в ЕЭК, то инициатор переговоров имеет право обратиться в Суд ЕАЭС. Процедура рассмотрения обращения и принятия решения регулируется Приложением 2 к Договору о ЕАЭС Статутом Суда, в соответствии с которым в Суд могут обращаться и хозяйствующие субъекты. По результатам рассмотрения могут выноситься как консультативные заключения, касающиеся толкования норм права ЕАЭС, так и решения, имеющие обязательную силу.

Но, анализируя деятельность Суда ЕАЭС, не следует проводить аналогии с национальными судебными системами. Также на данном этапе по причине малого количества разрешенных споров не стоит говорить о его низкой эффективности. Впрочем, к очевидным недостаткам деятельности данной структуры можно отнести то, что она не уполномочена рассматривать вопросы, связанные с возмещением вреда.

Возможно, в дальнейшем роль Суда будет расширяться и у него появятся новые возможности по исполнению принимаемых решений. В частности,

компенсация причиненного вреда могла бы быть реализована с помощью соответствующих механизмов. Например, за счет специального компенсационного фонда, образуемого при Евразийском банке развития. Такая перспектива существенно повлияла бы на значимость правовых обязательств в рамках ЕАЭС.

Эффективность средств разрешения споров в настоящее время достаточно четко охарактеризована в докладе Евразийской экономической комиссии по барьерам, изъятиям и ограничениям ЕАЭС за 2016 год. В частности, в нем говорится: «При рассмотрении отдельных барьеров затруднения вызывает отсутствие необходимых полномочий у органов Союза (как Комиссии, так и Суда) в части обеспечения государствами-членами соблюдения права Союза. Целесообразно внедрить соответствующие правовые инструменты на уровне права Союза для реализации данной задачи. Несмотря на наличие у Коллегии Комиссии компетенции по уведомлению государств-членов о необходимости исполнения предписаний права Союза, эффективность работы по устранению барьеров на внутреннем рынке Союза недостаточно высокая. Отдельные решения Коллегии

Комиссии, направленные на устранение барьеров на внутреннем рынке Союза, не исполняются государствами-членами» [2, с. 35].

Механизмы разрешения споров в рамках ЕАЭС представляют собой средства обеспечения обязательств, без которых разработанная правовая база может превратиться в декларации. Поэтому будущее Союза во многом связано с эффективностью их деятельности, прежде всего Суда ЕАЭС.

Подводя итог данным размышлениям, хочется еще раз обратить внимание на то, что практика введения изъятий и ограничений в отношении целых отраслей производства или крупных предприятий – шаг назад по отношению к созданию полноценного экономического союза. По сути, речь идет о возвращении к традиционным формам экономических взаимоотношений и утрате преимуществ ЕАЭС.

В то же время преодоление подобных ситуаций является испытанием на прочность формируемого союза. Это позволит достигнуть целей его создания, направленных на углубленную интеграцию экономик стран ЕАЭС, и реализовать глубокий потенциал регионального сотрудничества на основе общих ценностей и понимания истории.

Выбор средств правовой защиты нарушенных прав не должен быть произвольным. Очевидно, что преимущество должно отдаваться внутренним механизмам. Сюда следует отнести рассмотрение отдельных фактов нарушений со стороны производителей или поставщиков продовольственной продукции.

Предпринимаемые в таких случаях меры не должны выходить на межгосударственный уровень, затрагивая политические отношения, в том числе разные области сотрудничества. Ведь это зачастую не способствует выявлению реальной картины событий и приводит к принятию непродуманных решений. В ряде случаев, когда внутренние средства защиты исчерпаны или недоступны, обращение к механизмам ЕАЭС должно стать необходимостью. ■

Статья поступила
в редакцию 02.05.2018 г.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Сидорский, С. Реальный сектор ЕАЭС – пути к росту / С. Сидорский // *Беларуская думка*. – 2017. – № 5. – С. 41–53.
2. Барьеры, изъятия и ограничения Евразийского экономического союза 2016: доклад. – М.: Евразийская экономическая комиссия, 2017. – 39 с.
3. Заяц, Л. Нужно доверять качеству продуктов из Беларуси [Электронный ресурс] / Л. Заяц // Информационно-аналитический портал Союзного государства. – Режим доступа: <http://www.soyuz.by/news/union-business/32766.html>. – Дата доступа: 09.12.2017.
4. Чайка, К.Л. Актуальные вопросы права интеграционного образования и конституционного права государств-членов [Электронный ресурс] / К.Л. Чайка. – Режим доступа: <http://docplayer.ru/26471650-Aktualnye-voprosy-prava-integracionnogo-obrazovaniya-i-konstitucionnogo-prava-gosudarstv-chlenov.html>. – Дата доступа: 09.12.2017.
5. О введении временных ограничений на поставки продукции с ряда предприятий Республики Беларусь [Электронный ресурс] // Россельхознадзор / Новости. – Режим доступа: <http://www.fsvps.ru/fsvps/news/18073.html>. – Дата доступа: 19.03.2018.
6. Минсельхозпрод: мы проводим расследования, передаем документы Россельхознадзору, но решений не принимается // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.belmarket.by/minselhozprod-my-provodim-rassledovaniya-peredaem-dokumenty-rasselhoznadzoru-no-resheniy-ne>. – Дата доступа: 09.09.2017.
7. Глава Минсельхоза России высказал претензии к белорусскому молоку [Электронный ресурс] // AGRONEWS. – Режим доступа: <https://agronews.com/by/ru/news/agrosfera/2018-03-12/molochnyj-konflikt>. – Дата доступа: 19.03.2018.