ственной комиссии В.Ю. Зорину с предложением рассмотреть возможность заключения реадмиссионных соглашений, призванных регламентировать вопросы приема и возвращения граждан государств-участников СНГ.

Дальнейшего совершенствования требует уголовное и административное законодательство Российской Федерации в части ужесточения санкций за незаконную миграцию. Необходимо проработать вопросы о внесении изменений в уголовное и административное законодательство, которые бы устанавливали ответственность за организацию незаконной миграции, в том числе в целях привлечения рабочей силы.

Необходимы более четкие процедуры депортации иностранных граждан, а также внесение изменений в нормативно-правовую базу Российской Федерации, регламентирующую вопросы пересечения Государственной границы Российской Федерации и пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации.

Скурко Е.В.[1]

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЕДИНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ, РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН, РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И УКРАИНЫ: СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ[2]

19 сентября 2003 года в г. Ялта (Украина) главами четырех государств: Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации и Украины, — было подписано Соглашение о формировании Единого экономического пространства.

Под Единым экономическим пространством (ЕЭП) Стороны Соглашения понимают экономическое пространство, объединяющее таможенные территории государств, участвующих в формировании ЕЭП, на котором функционируют механизмы регулирования экономик, основанные на единых принципах, обеспечивающих свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Кроме того, ЕЭП характеризуется тем, что в его рамках проводится единая внешнеторговая политика, а налоговая, денежно-кредитная и валютно-финансовая политика согласовываются в той мере и в том объеме, в каких это необходимо для обеспечения равноправной конкуренции и поддержания макроэкономической стабильности (ст.1 Соглашения).

Процесс формирования ЕЭП призван служить целям создания условий для стабильного и эффективного развития экономик договаривающихся государств и повышения уровня жизни их населения.

Очевидно, задача формирования ЕЭП — не задача одного дня: обращает на себя внимание факт признания Сторонами необходимости поэтапного решения задачи создания и становления ЕЭП. К первоочередным задачам Стороны относят необходимость обеспечить фактическое формирование зоны свободной торговли, охватывающей территории договаривающихся государств, а также в дальнейшем — проведение единой политики в области тарифного и нетарифного регулирования. Договаривающиеся государства признают необходимость унификации технических регламентов и стандартов, санитарных и фитосанитарных норм, проведение гармонизации своих законодательств в той мере, как необходимо для функционирования ЕЭП. И это лишь неполный перечень задач, которые поставили перед собой участники Соглашения.

Правовую основу развития ЕЭП в соответствии с Соглашением (ст. 6) должны составить международные договоры и решения органов ЕЭП, заключаемые и принимаемые с учетом законодательства Сторон и в соответствии с общепризнанными нормами и принципами международного права. На сегодняшний день в «пакет» Соглашения входит Концепция формирования Единого экономического пространства, которая является его (Соглашения) неотъемлемой частью (ст. 3).

В Концепции более детально, нежели непосредственно в тексте Соглашения, сформулированы основные принципы функционирования ЕЭП, основные направления формирования ЕЭП, особое внимание уделяется вопросам взаимодействия государств, участвующих в создании ЕЭП, при проведении переговоров по присоединению к ВТО.

Так, согласно Концепции ЕЭП будет формироваться постепенно, путем повышения уровня интеграции, через синхронизацию осуществляемых государствами-участниками преобразований в экономике, с учетом общепризнанных принципов и норм международного права, а также опыта и законодательства Европейского союза (Раздел IV Концепции). Между тем справедливость тре-

---

[1] **Скурко Елена Вячеславовна**— кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора общей теории и социологии права Института государства и права РАН.

[2] Статья подготовлена в рамках работ по исследовательскому проекту РГНФ №03-03-00340а.

бует признать, что попытка применить опыт ЕС становится в современном мире чуть ли не «краеугольным камнем» в развитии региональной интеграции. Однако практика свидетельствует, что попытка применения «приемов» ЕС не является необходимым и достаточным условием достижения таких результатов, какие наблюдаются в экономическом пространстве Европейского Союза. При этом идеология интеграции сегодня практически неотделима от формулы, выведенной ЕС: «свобода перемещения товаров, услуг, капитала, рабочей силы». Не удивительно поэтому, что эта формула неоднократно приводится в документах — Соглашении и Концепции формирования Единого экономического пространства.

Каким же образом разработчики этих актов намерены применить опыт ЕС в формировании ЕЭП? Думается, что не будет ошибкой сказать, что залогом успеха интеграции ЕС идеологи ЕЭП считают принцип (в числе прочего определенный Концепцией), согласно которому ЕЭП должно развиваться поэтапно, с учетом возможности разноуровневой и разноскоростной интеграции (Раздел II Концепции).

С необходимостью поэтапного развития интеграционных процессов трудно спорить, однако создается впечатление, что «поэтапность» идеологи ЕЭП видят не в отказе форсировать интеграционные процессы при одновременном и приоритетном стремлении, с одной стороны, выровнять уровни социально-экономического развития интегрирующихся государств, а, с другой стороны, в максимальной мере придерживаться равенства формальных обязательств государств в системе интеграционного объединения (а именно такова трактовка «поэтапности» в ЕС). Напротив, идеология формирования ЕЭП, скорее, как представляется из Концепции, сводится к тому, что каждое государство самостоятельно определяет момент присоединения к тому или иному международному договору, что, по мнению разработчиков Концепции, приводит к разноуровневой интеграции, когда государства-участники находятся на разных уровнях интеграционного взаимодействия. То есть государство в ходе формирования ЕЭП имеет право присоединиться к международным договорам, обеспечивающим формирование ЕЭП, по мере готовности. Точно также каждое государство-участник само определяет, в каких из направлений развития интеграции или отдельных интеграционных мероприятиях оно будет принимать участие и в каком объеме (Раздел II Концепции). Между тем опыт ЕС в этом вопросе показывает во многом противоположную картину: переход к каждой последующей ступени в европейской интеграции осуществлялся лишь тогда, когда большинство государств-членов были «готовы» к такому переходу. Более того, факт, что не все государства-члены ЕС даже на сегодняшний день присоединились, например, к Шенгенским соглашениям или «зоне «евро» вызывает глубокую озабоченность современных идеологов европейской интеграции. А в системе формирования ЕЭП, как оказывается, изначально заложен по сути противоположный «сценарий», и предложенная Соглашением и Концепцией схема в этой связи представляется не вполне эффективной.

Действительно, подход к «поэтапности» интеграции, утвержденный в Концепции, оставляет на усмотрение государств в том числе вопросы, существенные для развития интеграционных процессов как таковых. Кроме того, поскольку Соглашением в перспективе предусматривается возможность принятия решений большинством голосов при взвешенном голосовании с учетом экономического потенциала страны (ст. 4 Соглашения) и предполагается предусмотреть также механизм компенсации государствам, терпящим ущерб вследствие решения, принятого в рамках формирования ЕЭП, и, более того, предполагается развитие эффективных институтов ответственности государств-участников, не трудно предположить, что многие государства предпочтут задержаться на низких «ступенях» и «скоростях» интеграции, правомерно пожиная плоды, которые принесет активная интеграция (читай исполнение большего объема обязательств в системе ЕЭП), осуществляемая отдельными государствами-членами, находящимися на «высоких» стадиях интеграции.

Наиболее вероятны два варианта развития событий вокруг ЕЭП: интеграция вообще не сдвинется с места, либо интеграция будет подобна поезду – локомотиву и «застопоренным» вагонам, причем среди «претендентов» на роль локомотива видится пока только РФ.

Следовательно, таким образом, наиболее вероятны два варианта развития событий вокруг ЕЭП: интеграция вообще не сдвинется с места, либо интеграция будет подобна поезду — локомотиву и «застопоренным» вагонам, причем среди «претендентов» на роль локомотива видится пока только РФ, тем более, что система ЕЭП скорее всего оставит за ней достаточно голосов при взвешенном голосовании. Принимая во внимание права компенсации для государств, терпящих ущерб в ходе и в связи с формированием ЕЭП, РФ еще и будет оплачивать дефекты формирования и функционирования ЕЭП. Следовательно, в смелом предположении вернемся к урокам истории: чуть ранее подобная модель в целом была характерна для Российской Империи, чуть позже — для системы хозяйствования СССР.

Существенным упущением Соглашения также следует считать, что споры и разногласия между сторонами относительно толкования и(или) применения положений Соглашения должны разрешаться путем проведения консультаций и переговоров (ст. 7), то есть, на сегодняшний день в формирующейся системе ЕЭП не предусмотрен специальный орган по разрешению споров, что (как ярко свидетельствует опыт ЕС, а также и ВТО) по нынешним временам представляет собой существенное упущение.

Если далее внимательнее присмотреться к международно-правовым аспектам развития ЕЭП, затронутым как в Соглашении, так и в особенности в Концепции, обращает на себя внимание тот факт, что Стороны особое место и значение отводят вопросам влияния системы ВТО на различные составляющие предполагаемого формирования ЕЭП. Например, Соглашение содержит правоположение, согласно которому Стороны стремятся содействовать развитию торговли и инвестиций между государствами ЕЭП, обеспечивающему устойчивое развитие экономик Сторон на базе общепризнанных принципов и норм международного права, а также правил и принципов ВТО (ст. 1). Концепция (как уже отмечалось выше) содержит раздел, посвященный вопросам взаимодействия Сторон при проведении переговоров по присоединению к ВТО. Кроме того, можно отметить, что «пакет» системы ВТО уже получил глубокое, в том числе юридико-техническое, отражение в нормативном компоненте, обеспечивающем правовые основы развития ЕЭП (как в Соглашении, так и в Концепции), а отношения с ВТО и вопросы присоединения государств ЕЭП к этой международной организации занимают одно из центральных мест в про-

цессе формирования ЕЭП. Предварительно, на наш взгляд, можно было бы даже сделать вывод, что государства ЕЭП склонны (возможно, в перспективе так и произойдет) отдать приоритет нормам и правилам ВТО по отношению к актам ЕЭП (как к международным договорам в системе ЕЭП, так и потенциальным «внутренним» актам, принимаемым в связи с функционированием ЕЭП).

Если, таким образом, взглянуть «глобально» на указанную тенденцию, создается впечатление, что система ЕЭП скорее проявляет намерение «встраиваться» в потенциальную иерархию ВТО, тогда как большинство региональных интеграционных объединений, в том числе ЕС, скорее составляют для ВТО «головную боль», отвергая приоритет норм ВТО, поскольку государства-члены региональных интеграционных объединений склонны отдавать приоритет актам этих объединений перед актами ВТО (во всяком случае, примат права ЕЭС над нормами ГАТТ/ВТО был неоднократно подтвержден решениями Суда ЕЭС). Это, а также проблемы отношений ВТО с другими универсальными международными организациями (в особенности не слишком афишируемые противоречия с МОТ, деградация роли ВОИС под воздействием системы ВТО и т.п.), анализ отрицательного опыта Аргентины, полностью имплантировавшей в свою правовую систему все обязательства, вытекавшие для нее из членства в ВТО, скорее должны были бы предостеречь Стороны, работающие над формированием ЕЭП от того, чтобы «безоглядно» «делать ставку» на ВТО, чего, очевидно, пока не происходит.

Система ЕЭП скорее проявляет намерение «встраиваться» в потенциальную иерархию ВТО, тогда как большинство региональных интеграционных объединений, в том числе ЕС, скорее составляют для ВТО «головную боль», отвергая приоритет норм ВТО.

Представляется также несколько странным, что, уделяя много внимания вопросам отношений с ВТО, ни Соглашение, ни Концепция практически не затрагивают вопросов отношений государств ЕЭП с иными международными организациями. Например, известно, что все государства, подписавшие Соглашение, — члены СНГ; существует Союзное государство Республики Беларусь и Российской Федерации; ЕврАзЭС, членами которого являются Беларусь, Казахстан и Россия; Украина — член ГУУАМ, — и это только на «постсоветском» пространстве. Не вполне понятно, как планируется регулировать отношения и объем обязательств государств ЕЭП по иным международным договорам и соглашениям, а также их отношения с иными международными организациями. Соглашение и Концепция умалчивают об этом, по всей видимости, оставляя решение этих важных в практическом плане задач на усмотрение государств ЕЭП.

Вместе с тем нельзя не признать важность шага, связанного с подписанием Соглашения о формировании Единого экономического пространства, для всех государств-основателей, несмотря даже на указанные выше соображения. Будем надеяться, что будут найдены эффективные меры и средства развития интеграции государств ЕЭП, а у руководства этих государств достанет политической воли работать над фактическим, а не «бумажным» развитием Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации и Украины.

Пока же, учитывая, что Соглашение вступит в силу со дня получения депозитарием последнего письменного уведомления о выполнении Сторонами внутригосударственных процедур, необходимых для его вступления в силу (ст. 10), будем ждать как первого, так и с особым нетерпением последнего акта о ратификации.