

*Выступление на заседании «Круглого
стола» по обсуждению основных
тематических направлений, касающихся
экономического развития СНГ,
6 октября 2006 года, г. Минск*

**Право Содружества Независимых Государств
в сфере экономического сотрудничества государств
и практика его применения**

Уважаемый председательствующий!

Уважаемые участники заседания!

15 лет, прошедшие со дня образования Содружества Независимых Государств, по историческим меркам срок небольшой, но за этот период сложилась система правовых норм и правил, которые составили правовую базу развития межгосударственного сотрудничества в различных сферах жизни государств. Вместе с тем это достаточный период для подведения некоторых итогов в той или иной сфере интеграции, оценки проделанной работы и определения перспектив дальнейшего развития.

Основу правовой системы СНГ составили учредительные документы Содружества и его Устав, определившие главные направления сотрудничества, принципы, на которых строятся межгосударственные отношения, а также общие задачи государств, подлежащие решению в рамках межгосударственного объединения. Среди различных направлений сотрудничества государств приоритетным является, конечно, экономическое сотрудничество, призванное решить задачу всестороннего и сбалансированного экономического и социального развития государств. В сфере экономического сотрудничества в настоящее время действует порядка 130 актов Содружества. Практически организация сотрудничества в этой сфере началась уже сразу же после подписания учредительных документов Содружества Независимых Государств.

Распад Союза ССР и, как следствие, разрушение единого народно-хозяйственного комплекса, основанного в его важнейших отраслях преимущественно на общесоюзной государственной собственности и имеющего соответствующий централизованный в рамках союзного государства механизм регулирования, неизбежно привели к разрыву многих сложившихся в таких условиях хозяйственных связей. С образованием суверенных государств, переходом предприятий союзного подчинения в

собственность республик, на территории которых они были расположены, общий хозяйственный механизм со сложившимися хозяйственными связями был разделен национальными границами, а сами хозяйственные связи превратились из внутригосударственных в межгосударственные. Однако в условиях высокой степени интегрированности экономик бывших союзных республик, в связи с образованием новой межгосударственной структуры – Содружества Независимых Государств уже в 1992 году стало возможным создание правовой основы для сохранения и определенной стабилизации жизненно необходимых хозяйственных связей между хозяйствующими субъектами суверенных государств. 20 марта 1992 года в г.Киеве были подписаны межправительственные соглашения об общих условиях поставок товаров между организациями государств-членов Содружества Независимых Государств, а также о порядке разрешения споров, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности. Эти соглашения, несомненно, сыграли определенную положительную роль в решении указанных выше проблем – сохранении и некоторой стабилизации хозяйственных связей. Это касалось, прежде всего, хозяйственных связей в важнейших базовых отраслях промышленности, в области производственной кооперации. Был использован в известной мере властный, административно-правовой механизм формирования этих связей, хотя и в новых, измененных, формах, обусловленных существованием национальных границ, на территории некогда единого народнохозяйственного комплекса.

Заключение указанных соглашений не решило многих вопросов организации и обеспечения стабильности хозяйственных связей в сложных условиях, сложившихся после распада Союза ССР, при наличии сырьевой зависимости экономик многих государств и потребностей в рынках сбыта.

Поэтому исключительно важное значение для расширения и углубления всесторонних и взаимовыгодных экономических отношений имело создание (разработка) правовых основ поэтапного формирования и развития общего экономического пространства на базе рыночных отношений и основанного на свободном перемещении товаров, услуг, рабочей силы и капиталов, а также упрочения прямых связей хозяйствующих субъектов стран Содружества. Общие подходы к реализации этих целей были определены в заключенном 24 сентября 1993 года Договоре о создании Экономического союза. Он носил общий, рамочный, программный характер и предполагал заключение в дальнейшем многосторонних и двусторонних соглашений в обозначенных им сферах экономического сотрудничества.

К числу многосторонних соглашений, заключенных в порядке реализации Договора, относится, в частности, Соглашение о создании зоны свободной торговли от 15 апреля 1994 года. Нельзя не оценить значение

этого Соглашения для стабилизации и развития экономик государств-участников.

Однако существенные недостатки и пробелы, допущенные в Соглашении, не могли не сказаться наряду с другими объективными причинами на отношении государств к признанию его обязательным. Соглашение в течение многих лет не было ратифицировано рядом его участников.

Внутригосударственные процедуры осуществлялись государствами на протяжении почти 10 лет. Это свидетельствует о том, что государства не были готовы по ряду причин (и прежде всего экономических) реально вступить в зону свободной торговли.

Статья 23 Соглашения от 15 апреля 1994 года предусматривала, что по истечении одного года с даты его подписания Договаривающиеся Стороны, для которых Соглашение вступило в силу, могут принять решение относительно участия в нем Договаривающихся Сторон, для которых Соглашение применяется временно. Такого решения по отношению к государствам, длительно не осуществлявшим внутригосударственные процедуры, не принималось. Если учесть цели и задачи Соглашения о создании зоны свободной торговли, то, на наш взгляд, было бы целесообразным обсуждение данного вопроса на заседании Совета глав правительств СНГ.

Закрепив отказ от применения во взаимной торговле таможенных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие, Соглашение от 15 апреля 1994 года, как и двусторонние договоры о свободной торговле государств-участников этого Соглашения, не раскрыло понятия налогов и сборов, имеющих эквивалентное пошлинам действие, и не содержало конкретного перечня таких налогов и сборов. Недостаточно четкая редакция правила, касающегося освобождения от налогов, отсутствие в Соглашении правил о механизме косвенного налогообложения приводили к тому, что государства в отдельных случаях включали в перечень изъятий из режима свободной торговли налог на добавленную стоимость и акцизы. Вот почему Экономический Суд СНГ в консультативном заключении о толковании пункта 1 статьи 3 Соглашения от 15 апреля 1994 года указал, что под тарифными платежами, от уплаты которых должны освободиться товары при их экспорте или импорте, понимаются таможенные платежи, налоги и сборы тарифного характера, что вопросы косвенного налогообложения не являются предметом регулирования, предусмотренного пунктом 1 статьи 3 Соглашения о создании зоны свободной торговли от 15 апреля 1994 года, и рекомендовал государствам-участникам не только уточнить формулировку пункта 1 статьи 3 Соглашения, но и дополнить Соглашение нормами,

устанавливающими механизм косвенного налогообложения и процедуру его унификации, либо заключить отдельное соглашение по указанному вопросу.

Принятое 25 ноября 1998 года Соглашение о принципах взимания косвенных налогов при экспорте и импорте товаров (работ, услуг) между государствами-участниками СНГ разрешило проблему и ускорило проведение государствами внутригосударственных процедур по введению в действие Соглашения о создании зоны свободной торговли и ход формирования такой зоны.

Обеспечение эффективного функционирования зоны свободной торговли – задача всех участников Соглашения от 15 апреля 1994 года. В связи с этим хотелось бы отметить еще один факт, касающийся применения Соглашения о зоне свободной торговли.

Решением Совета глав правительств СНГ от 30 ноября 2000 года утверждены новые Правила определения страны происхождения товаров. Указанные Правила имеют ряд преимуществ по сравнению с действовавшими до этого Правилами определения страны происхождения товаров от 24 сентября 1993 года. Они позволяют расширить круг субъектов хозяйствования, участвующих в товарообмене между государствами Содружества; выработать единый подход к определению страны происхождения товаров при участии в их производстве третьих стран; унифицировать документацию, стандарты применительно к внешнеэкономической деятельности.

Следовало бы ожидать, что Решение от 30 ноября 2000 года будет подписано всеми государствами-участниками Соглашения о создании зоны свободной торговли. Однако это Решение было подписано 10 государствами из 12 участников зоны свободной торговли.

Отсутствие единых для всех участников зоны свободной торговли Правил определения страны происхождения товаров не может не сказаться на ее четком функционировании, работе таможенных служб, создает препятствие для свободного движения товаров в рамках этой зоны, достижения тех целей, которые были поставлены при разработке новых Правил всеми государствами-участниками зоны свободной торговли. Вот почему при рассмотрении запроса о толковании применения Правил определения страны происхождения товаров от 30 ноября 2000 года Экономический Суд СНГ рекомендовал государствам, не подписавшим Решение о Правилах от 30 ноября 2000 года, присоединиться к нему.

В 1999 – 2000 годах в ходе реформирования Содружества был сформулирован вывод об ускорении процесса создания и обеспечения реального функционирования зоны свободной торговли как универсального направления сотрудничества в рамках Содружества. Это нашло свое

практическое воплощение в разработке и подписании значительного числа документов (соглашений, решений), касающихся различных сторон взаимодействия государств в создании механизмов такой зоны. С учетом ранее подписанных соглашений и решений нормативно-правовая база зоны свободной торговли Содружества, по данным Экономического совета СНГ, в тот момент насчитывала 53 документа.

К сожалению, мы лишены возможности дать какой-нибудь сущностный их анализ, но приведенный выше пример, касающийся основополагающих актов, хорошо иллюстрирует состояние дел в правовом поле экономического сотрудничества. Несомненно, что это далеко не единичные примеры. Вот почему заслуживает поддержки часто даваемая в литературе оценка принимаемых в Содружестве актов – нередко их рамочный характер, декларативность и расплывчатость содержащихся в них положений, отсутствие конкретных обязательств сторон, как это свойственно праву, сроков их исполнения.

Помимо того, что многим правовым актам Содружества присущи недостатки содержательного характера, нельзя не отметить еще одну проблему, имеющую исключительно важное значение. Это статус актов, принимаемых органами Содружества, их юридическая сила и в итоге – порядок их исполнения.

По мнению Экономического Суда СНГ, эти вопросы урегулированы недостаточно четко и полно.

Серьезного внимания заслуживает практика оговорок государств при подписании договоров и других актов Содружества. Изучение этого вопроса Экономическим Судом СНГ по запросу Исполнительного комитета показало, что акты Содружества, как правило, не содержат запрета формулировать оговорки и не определяют, к каким положениям соглашений они могут быть сделаны. Следовательно, допустимость сформулированных государствами оговорок к тем или иным соглашениям должны оцениваться с позиции совместимости их с объектом и целями соглашений. К сожалению, имеют место случаи, когда оговорка является несовместимой с объектом и целью соглашения, а возражений против такой оговорки от других участников соглашения не поступает. Государства не определяют последствий таких оговорок исходя из возможности прекращения действия договора.

Существенным недостатком правового поля Содружества в любой сфере интеграции, и прежде всего экономической, является фактическое отсутствие механизма, обеспечивающего исполнение актов органов Содружества. Речь идет, в частности, о контроле за их исполнением.

Следует заметить, что действовавший ранее Межгосударственный экономический Комитет Экономического союза был наделен

определенными контрольными функциями. Дав по запросу МЭКа толкование ряда норм Положения о Межгосударственном экономическом Комитете, Экономический Суд СНГ в своем решении отметил, что государства-участники Договора о создании Экономического союза, подписавшие и (или) ратифицировавшие Соглашение о создании МЭКа, тем самым добровольно делегировали ему контрольную функцию – организацию контроля за выполнением принятых обязательств по решениям Совета глав государств и Совета глав правительств и полномочия по ее реализации.

Экономический Суд СНГ в связи с этим разъяснил, что для осуществления контрольных полномочий, предусмотренных Положением о МЭКе, дополнительного делегирования их государствами не требуется. МЭК мог самостоятельно запрашивать информацию у соответствующих органов государств о выполнении отдельных обязательств, с согласия правительств организовывать обследования на местах, совместно с органами управления государств принимать меры по устранению возникших осложнений, разрешению возникших споров и разногласий.

К сожалению, широкой практической реализации указанная контрольная функция не получила. В настоящее время ни один из органов Содружества не наделен подобными функциями, что, несомненно, сказывается на состоянии выполняемых принимаемых в Содружестве решений и, следовательно, практического достижения целей, ради которых эти решения принимаются.

Затронутая проблема требует, на наш взгляд, безотлагательного решения. В этом убеждает и опыт других региональных международных организаций, в частности Европейского союза.

Наконец, создание действенной правовой базы функционирования режима свободной торговли предполагает наделение Экономического Суда СНГ как органа, призванного мирными средствами разрешать возникшие между государствами споры, компетенцией рассматривать коллизии, которые могут выявиться при применении межгосударственных (межправительственных) соглашений, актов органов Содружества по вопросам функционирования зоны свободной торговли, давать заключения по правовым вопросам взаимодействия государств в случае принятия одним из них мер, не совместимых с его обязательствами по Соглашению о создании зоны свободной торговли, если указанные меры повлекли ущерб или сокращение выгоды для других государств. Между тем подписанный 2 апреля 1999 года Протокол о внесении изменений и дополнений в Соглашение о создании зоны свободной торговли не предусматривает возможности обращения за разрешением споров по указанному Соглашению в Экономический Суд СНГ.

Опыт же работы Экономического Суда СНГ, в том числе по рассмотрению споров, связанных с применением двусторонних соглашений о свободной торговле, о Таможенном союзе и др., свидетельствует, что обращение в Суд обеспечивает своевременное, объективное и квалифицированное разрешение споров.

Наконец, строгое выполнение судебных решений имеет в принципе ключевое значение для эффективного функционирования правосудия.

Право на обращение в суд за защитой нарушенного права становится иллюзорным, если вынесенное судом решение не исполняется. Такая ситуация несовместима с принципом верховенства права. Именно поэтому важно закрепление в соответствующих актах Содружества принципа юридической обязательности решений Экономического Суда СНГ, а также установление контроля за выполнением решений.

Изложенное позволяет сделать вывод, что правовая база, опосредствующая создание механизма режима свободной торговли, и, в частности, касающаяся одного из центральных элементов этого механизма системы урегулирования споров, требует серьезной доработки.