А.В. Торопыгин,
начальник управления межпарламентского
взаимодействия Секретариата МПА ЕврАзЭС,
кандидат политических наук,
Ю.В. Мишальченко,
профессор кафедры государственного
и международного права
Северо-Западной Академии
государственной службы,
доктор юридических наук

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ УНИФИКАЦИИ И ГАРМОНИЗАЦИИ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ ЕврАзЭС В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ИНТЕГРАЦИИ

Глобализация все в больше мере влияет на мировое развитие, в определенной мере унифицируя различные сферы деятельности, в первую очередь, деятельность международных торговых и финансовых структур, оказывает влияние и на национальное право, заставляя унифицировать его в соответствии с международными соглашениями. Особенно рельефен этот процесс в интеграционных объединениях с их межпарламентскими ассамблеями, осуществляющими совместную правовую деятельность, направленную на сближение национальных законодательств.

Межпарламентская Ассамблея Евразийского экономического сообщества, сформированная по Договору «Об образовании Евразийского экономического сообщества» (ст. 7), является органом парламентского сотрудничества, специально рассматривающим вопросы сближения и унификации национального законодательства, приведения его в соответствие с договорами, заключенными в рамках ЕврАзЭС.

В этой связи она выполняет следующие функции:

– разрабатывает Основы законодательства в базовых сферах правоотношений;

– принимает типовые проекты, на основе которых разрабатываются акты национального законодательства;

– обращается с рекомендациями к Межгосударственному Совету и Интеграционному Комитету Сообщества и парламентам, а также с запросами к Суду ЕврАзЭС.

К основным задачам Ассамблеи относятся:

– формирование единой правовой политики ЕврАзЭС;

– координация законотворческой деятельности национальных парламентов, обеспечивающая достижение главных целей ЕврАзЭС;

– рекомендации национальным парламентам по законодательным актам, принятие или изменение которых необходимо для исполнения решений Межгосударственного Совета и Межпарламентской Ассамблеи и обязательств по международным договорам, заключенным в рамках Сообщества;

– обобщение и анализ информации правового характера и обмен такой информацией между парламентами государств – членов Сообщества;

– создание механизмов для унификации национального законодательства, требующей и учета правовых норм международных организаций, в том числе ООН.

В соответствии с Уставом ООН государства должны «создавать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права». При этом международное право не связывает государства в выборе форм и способов выполнения обязательств, особенно при создании ими интеграционных формирований.

Можно согласиться (в частности с М.Л.Энтиным) в том, что для форсирования интеграции (если государства в ней по-настоящему заинтересованы) «нужен инструментарий интеграционного, а не международного права».

Специфика интеграционного права состоит в том, что международные договоры качественно иного типа в рамках интеграции служат юридической основной для интеграционного взаимодействия государств, а также в том, что с углублением интеграции все больший массив правовых актов создается наднациональными органами и институтами, в пользу которых государства уступают часть своего суверенитета.

На страже интеграционного права в ЕС, например, стоят не только наднациональные судебные органы, но и национальные судебные системы, вместе взятые. Неукоснительное и надлежащее соблюдение интеграционного права обеспечивается всем их авторитетом. Уважение к совместно созданному интеграционному праву становится поведенческим императивом и всемерно поощряется.

В то же время при формировании интеграционного права возникает целый ряд проблем, с которыми сталкивается и ЕврАзЭС.

Одной из целей Сообщества является эффективное продвижение договаривающихся сторон к Таможенному союзу и Единому экономическому пространству и реализация задач, определенных в соглашениях о Таможенном союзе.

Договору об ЕврАзЭС предшествовали Соглашение о Таможенном союзе между РФ и Беларусью от 6 января 1995 г., Соглашение о Таможенном союзе от 20 января 1995 г. между Беларусью, Россией, Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном, Договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г., Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 г.

Соответственно, возникают проблемы, поскольку и в Договоре об учреждении ЕврАзЭС отсутствуют положения о правах и обязанностях государств, его подписавших, положения, регламентирующие отношения между отдельными государствами в рамках Сообщества и отношения между ними и отдельными органами ЕврАзЭС, положения о гарантиях достижения поставленных Сообществом целей, об экономических и иных санкциях за нарушение членами ЕврАзЭС принятых ими соглашений. (Существует даже мнение, что Договор об ЕврАзЭС – такой же рамочный документ, как Договор об Экономическом союзе).

В связи с этим Интеграционным Комитетом ЕврАзЭС был сделан запрос, направленный в Экономический Суд СНГ (на который возложены и функции Суда ЕврАзЭС) о юридической силе решений органов Сообщества.

Экспертами Экономического Суда (в том числе Ю.В.Мишальченко) были сделаны следующие выводы по запросу Интеграционного Комитета ЕврАзЭС[1].

1. Нормы Договора об учреждении Сообщества являются юридически обязательными для государств – членов ЕврАзЭС, так как Договор вступил в юридическую силу. Они имеют одинаковую юридическую силу и реализуются в национальных правовых системах государств – членов ЕврАзЭС в соответствии с положениями международных договоров, заключаемых государствами – членами ЕврАзЭС, других принимаемых ими международно-правовых актов и конституциями государств – членов Сообщества.

2. Полномочия Сообщества и его органов, определенные в Договоре об учреждении ЕврАзЭС, дополняются международными соглашениями и договорами, ранее заключенными государствами – членами Сообщества: Соглашением о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 6 января 1995 года, Соглашением о Таможенном союзе от 20 января 1995 года, Договором об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года и Договором о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 года.

3. Изменение целей, задач, компетенции международной организации, характера и объема ее полномочий возможно только путем заключения специального международного договора или внесения изменений в учредительный договор и устав международной организации. Согласие на обязательность для государств нового международного договора должны выразить все государства – члены международной организации.

Передача полномочий органам ЕврАзЭС от государств-членов должна производиться посредством внесения соответствующих изменений в Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года, оформленных отдельным протоколом (статья 19 Договора об учреждении ЕврАзЭС), с применением кодификации и систематизации норм международного и национального права, регламентирующих деятельность ЕврАзЭС.

4. Решения органов ЕврАзЭС – Интеграционного Комитета ЕврАзЭС, Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС, Суда ЕврАзЭС, вспомогательных органов Сообщества выполняются в порядке, предусмотренном частью 1 статьи 14 Договора об учреждении ЕврАзЭС по вопросам, входящим в компетенцию этих органов, определяемую нормами Договора об учреждении Сообщества, Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве, Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях, а также положениями об этих органах, утверждаемыми Межгосударственным Советом ЕврАзЭС. (Положение об Интеграционном Комитете ЕврАзЭС утверждено решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества 31 мая 2001 года, № 6; Положение о Межпарламентской Ассамблее ЕврАзЭС утверждено решением Межгосударственного Совета 13 мая 2002 года, № 52; Статут Суда Сообщества утвержден решением Межгосударственного Совета 27 апреля 2003 года, № 122).

Однако в части I статьи 14 Договора об учреждении ЕврАзЭС не предусмотрен *порядок* исполнения решений Межгосударственного Совета ЕврАзЭС.

5. В Конституциях Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан определено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры этих государств являются частью их национальных правовых систем, если не противоречат конституциям этих государств.

Но приоритет норм международных договоров по отношению к нормам национального права государств – членов ЕврАзЭС условен и устанавливается в конституциях этих государств как норма отсылочного ха-

[1] См. Консультативное заключение № 01-1/3-05 от 10 марта 2006 г.

рактера: в случае противоречия международного договора нормам национального законодательства признается приоритет норм международного договора, если последний не противоречит конституции государства – члена ЕврАзЭС и вступил для него в законную силу.

6. Конституциями и национальными законодательствами государств – членов ЕврАзЭС *прямо не определены* в национальных правовых системах правовой статус международно-правовых актов ЕврАзЭС, *их юридическая сила* и место в иерархии актов национального законодательства.

Не определены также *статус и иерархия в национальной правовой системе национальных нормативных правовых актов, направленных на реализацию решений органов ЕврАзЭС*, особенности указанных актов по сравнению с любыми другими внутригосударственными нормативными правовыми актами (например, особенности порядка принятия (издания), формулирования нормативных предписаний, их приоритет по сравнению с другими внутригосударственными актами, регулирующими правоотношения в рамках ЕврАзЭС). Соответствующих специальных норм нет ни в Конституциях государств – членов ЕврАзЭС, ни в законах о международных договорах этих государств.

Указанная международно-правовая проблема серьезно препятствует развитию интеграции государств – членов ЕврАзЭС и может быть разрешена лишь путем внесения соответствующих изменений в национальные Конституции и законы о международных договорах государств – членов ЕврАзЭС, изменений в учредительных документах и соответствующих международных договорах Евразийского экономического сообщества.

7. Договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года, Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 года и Договор об учреждении ЕврАзЭС от 10 октября 2000 года имеют общую цель – эффективное продвижение к формированию Таможенного союза и единого экономического пространства одних и тех же их участников – Республику Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан.

В целом указанные договоры не противоречат друг другу, совместимы, соответствуют положениям Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года. Часть I статьи 14 Договора об учреждении ЕврАзЭС не исключает действия в Евразийском экономическом сообществе статьи 58 Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 года и статьи 24 Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года.

8. Межгосударственный Совет как высший орган Сообщества, согласно статье 5 Договора об учреждении ЕврАзЭС, вправе и обязан принимать международно-правовые нормативные решения, направленные на достижение целей ЕврАзЭС, для исполнения международных договоров, заключенных в Евразийском экономическом сообществе. Такие решения должны приниматься Межгосударственным Советом и исполняться отдельными государствами и органами и организациями государств – членов ЕврАзЭС и в соответствии с нормами статьи 58 Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 года и статьи 24 Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года.

Но, учитывая отмеченные проблемы и руководствуясь статьей 8 Договора об учреждении ЕврАзЭС и пунктом 7 Статута Суда Евразийского экономического сообщества, Экономический Суд СНГ рекомендовал государствам – членам ЕврАзЭС и органам Евразийского экономического сообщества внести изменения в учредительные документы и соответствующие международные договоры Сообщества.

Необходимы и дополнительные разъяснения по терминам «гармонизация», «унифи-

кация», «сближение», поскольку их трактовка имеет специфические оттенки в правовых системах разных региональных интеграционных объединений.

Нами предлагается такое их определение. *Гармонизация (сближение, унификация) национальных законодательств* – правовые процедуры установления в рамках Сообщества согласованного порядка регулирования отдельных сфер правоотношений посредством юридической интерпретации нормативных правовых актов Сообщества в национальных актах на основе принципов, взаимоприемлемых для государств – членов ЕврАзЭС при приоритете общепризнанных норм международного права. При этом *гармонизация национальных законодательств* – правовая процедура приведения национальных актов в такое соотношение с правовыми актами Сообщества, при котором национальные акты по своему содержанию, направленности, правовым последствиям и принципам правового регулирования аналогичны правовым актам Сообщества, несмотря на различие мер, осуществляемых государственными органами стран Сообщества для достижения гармонизации. *Сближение национальных законодательств* – правовая процедура приведения национальных актов в такое соотношение с правовыми актами Сообщества, при котором национальные акты по своему содержанию и направленности в основном соответствуют (не противоречат) правовым актам Сообщества, а *унификация национальных законодательств* – правовая процедура приведения национальных актов в такое соотношение с правовыми актами Сообщества, при котором нормы национальных актов идентичны правоустанавливающим нормам и положениям правовых актов Сообщества.

После ратификации в 2007 году всеми членами ЕврАзЭС Договора о статусе Основ законодательства Евразийского экономического сообщества, порядке их разработки, принятия и реализации в ЕврАзЭС появился новый инструмент унификации и гармонизации законодательства – Основы законодательства.

В соответствии с разделом 3 Приложения к Договору разработка проектов Основ законодательства осуществляется рабочими группами, состав которых определяется Интеграционным Комитетом ЕврАзЭС с учетом предложений государств – членов Сообщества и Межпарламентской Ассамблеи. На практике это означает, что более существенное влияние на разработку Основ будут оказывать структуры Сообщества и правительства.

В соответствии с разделом 7 Приложения к Договору проекты Основ законодательства ЕврАзЭС рассматриваются Межгосударственным Советом на уровне глав государств в порядке, установленном Правилами процедуры Межгосударственного Совета ЕврАзЭС. Но возникает вопрос – возможна ли реализация Основ законодательства ЕврАзЭС уже сейчас как актов прямого действия путем включения Основ в национальные правовые системы? Судя по духу Консультативного заключения от 10 марта 2006 г. № 01-1/3-05 – *пока ответ скорее отрицательный*. В любом случае вызывает сомнения чрезвычайная растянутость во времени этого процесса.

Таким образом, основополагающие документы Евразийского экономического сообщества не в полной мере отвечают современным требованиям к развитию интеграционных процессов. Целесообразно поэтому *разработать Устав ЕврАзЭС*, в котором недостатки в вышеизложенных его документах были бы устранены.

В то же время Договор об Основах законодательства Сообщества подтверждает, что в ЕврАзЭС принята за основу модель Европейского союза.