В.Е. Бородаев

К вопросу о международно-правовом сотрудничестве министерств юстиции государств – членов ЕврАзЭС в сфере оказания правовой помощи

On the question of international legal cooperation, the Ministry of Justice of the Eurasian Economic Community in the field of legal assistance

Аннотация: В статье рассматривается участие государств – членов ЕврАзЭС в многосторонних конвенциях и двусторонних договорах о международной правовой помощи по гражданским делам, заключенных в рамках Сообщества. Проводится краткий анализ основных положений конвенций, заключенных в рамках СНГ, применяемых государствами – членами Евразийского экономического сообщества, и исследование содержания двусторонних международных договоров в данной сфере.

Summary: The article discusses the participation of EurAsEC in multilateral conventions and bilateral treaties on international legal assistance in civil cases, concluded in the Community. A brief analysis of the key the conventions concluded within the CIS, used by the Member States of the Eurasian Economic Community, and the study of the content of bilateral treaties in the field.

Ключевые слова: международная правовая помощь; Минская конвенция 1993 г.; Кишиневская конвенция 2002 г.; международный договор.

Keywords: international legal assistance; Minsk Convention of 1993; Kishinev Convention of 2002; international convention.

Бородаев Виктор Евгеньевич
Москва,
Российская Федерация
Доцент кафедры гражданского права и гражданского процесса Московского государственного Открытого университета им. В.С. Черномырдина, кандидат военных наук
pd@eurasec.ru

Borodaev Victor Yevgenyevych
Moscow,
the Russian Federation
Associate professor of civil law and civil procedure at Moscow State Open University by V.S. Chernomyrdin, Candidate of Military Sciences
pd@eurasec.ru

В современных условиях исследование вопросов правового регулирования международного сотрудничества в сфере оказания правовой помощи в рамках Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) целесообразно осуществлять рассматривая положения региональных международных договоров государств – участников Содружества Независимых Государств (СНГ).

Государства – участники СНГ 22 января 1993 г. в г. Минске заключили Конвенцию о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Минская конвенция).[1]

Минская конвенция содержит пять основных разделов. В рамках настоящего исследования рассматривается Раздел III – «Признание и исполнение решений», который определяет

[1] Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 24 апреля 1995. – № 17. – ст. 1472.

основные вопросы, связанные с признанием и исполнением судебных решений.

Названная Конвенция вступила в силу для государств – участников ЕврАзЭС: Белоруссии, Казахстана (с 19 мая 1994 г.); России (с 10 декабря 1994 г.); Таджикистана (с 20 декабря 1994 г.); Киргизии (с 17 февраля 1996 г.).

Государства – участники СНГ в г. Кишиневе 7 октября 2002 г. подписали Конвенцию о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Кишиневская конвенция).[2]

Кишиневская конвенция вступила в силу для государств – членов ЕврАзЭС: Республики Беларусь, Республики Казахстан (с 27 апреля 2004 г.); Кыргызской Республики (с 1 октября 2004 г.); Республики Таджикистан (с 17 мая 2005 г.).

Для Российской Федерации Кишиневская конвенция в силу не вступила, в связи с чем для России продолжает действовать Минская конвенция 1993 г.

Порядок вступления в силу Кишиневской конвенции изложен в ст. 120 данного документа:

«1. Настоящая Конвенция подлежит ратификации подписавшими ее государствами...

3. Между государствами – участниками настоящей Конвенции прекращает свое действие Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г. и Протокол к ней от 28 марта 1997 г.

4. Указанные в пункте 3 настоящей статьи Конвенция и Протокол к ней продолжают применяться в отношениях между государством – участником настоящей Конвенции и государством, являющимся их участником, для которого настоящая Конвенция не вступила в силу».

Характерно, что Кишиневская конвенция 2002 г. имеет ту же структуру, что и Минская конвенция 1993 г. И положения обеих конвенций в целом аналогичны.

Эти международные соглашения имеют стандартные структуру и содержание, концептуально незначительно отличаясь друг от друга. Их характерной чертой является ярко выраженный комплексный характер, т. е. в одном акте объединены нормы различной направленности, определяющие, в частности, порядок доступа к правовой защите, различные формы правовой взаимопомощи, порядок и условия ее оказания, а также содержащиеся коллизионные правила по широкому спектру отношений, осложненных иностранным элементом. Таким образом, эти соглашения представляют собой набор норм, предназначенных для использования практически в любых ситуациях при столкновении внутренних (национальных) правопорядков государств – участников этих конвенций. Однако в этих актах содержатся и существенные недостатки их практического применения, которые связаны с размытостью формулировок, декларативностью многих норм, а также отсутствием четкого механизма их реализации.

Указанное обстоятельство не способствует сближению правовых систем государств, ратифицировавших данные соглашения, в связи с чем отсутствует основа для формирования общего правового пространства государств – участников СНГ. В общем виде это связано с тем, что механизм правового взаимодействия, используемый в рамках Содружества Независимых Государств, предполагает на практике лишь «соприкосновение» правовых систем государств – участников СНГ, причем без унификации и гармонизации их внутреннего законодательства. Между тем, как представляется, именно выработка и применение единых правовых стандартов каждым государством в рамках интеграционного объединения ведет к формированию единого правового поля, в том числе и при взаимодействии национальных правопорядков.

Вместе с тем, наличие конвенций о пра-

[2] Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 7 октября 2002 г. // Исполнительный комитет СНГ: официальный сайт URL: http://www.cis.minsk.by/page.php?id=614 (дата обращения: 11.02.2013).



вовой помощи и правовых отношениях, действие которых распространяется на страны, входящие в состав СНГ, не умаляет значимости двусторонних договоров аналогичной направленности, заключенных между различными государствами – членами ЕврАзЭС. Такие двусторонние договоры детализируют конкретные вопросы правовой помощи, урегулированные конвенциями, исходя из специфики сложившихся отношений между данными государствами.

Так, например, заключены двусторонние соглашения между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан, между Россией и Республикой Арменией, между Россией и Кыргызской Республикой, между Россией и Республикой Беларусь, а также двусторонние соглашения между другими государствами – членами ЕврАзЭС.

В сфере международного сотрудничества по оказанию правовой помощи заключаются межправительственные договоры и соглашения, а также и международные договоры межведомственного характера. Такие договоры и соглашения не равнозначны международным договорам об оказании правовой помощи по гражданским делам. Если международные договоры о правовой помощи по гражданским делам заключаются от имени государства, они подлежат обязательной ратификации парламентом, в связи с чем приобретают юридическую силу закона. Таким образом, данные международные договоры порождают права и обязанности участников. Что касается межправительственных и межведомственных договоров и соглашений, то они заключаются не от имени государства, и на основании национального законодательства ратификации парламентом не подлежат, в этой связи данные документы юридическую силу процессуального закона не приобретают и при их применении компетентными органами процессуальные правоотношения не порождают.

С учетом данных обстоятельств положения международных межправительственных договоров и договоров межведомственного характера являются вспомогательными для решения процессуальных задач и конкретных вопросов по гражданским делам. Вместе с тем, такие договоры в силу их отнесения к категории международных договоров являются составной частью правовой системы государства.

Нормативные правовые акты международного права составляют существенную часть правовой основы международной правовой помощи по гражданским делам. Признание приоритетности норм международного права по отношению к внутреннему законодательству способствует более полному обеспечению международной правовой помощи по гражданским делам. Кроме того, это создает предпосылки для совершенствования национального права, что влечет постепенную унификацию правовых систем государств.

Оценивая состояние международного сотрудничества в сфере правовой помощи, следует отметить тенденцию к усложнению ее правового регулирования. Выражается это в увеличении количества международных договоров, в том числе договоров разного уровня, с разным составом участников. По мере развития интеграции в рамках ЕврАзЭС эта тенденция проявляется и в отношении международных договоров, регулирующих сотрудничество в сфере правовой помощи.

В этой связи возникает вопрос о том, какой из заключенных договоров следует рассматривать как приоритетный.

Среди международных документов Совета Европы, положения которых регулируют вопросы взаимодействия государств, входящих в данную международную организацию, можно отметить Европейскую конвенцию о взаимной правовой помощи по уголовным делам[3] (Конвенцию о правовой помощи 1959 г.).

В статье 26 названной Конвенции содер-

[3] Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 20 апреля 1959 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 5 июня 2000 г. – № 23. – Ст. 2349.

жатся положения, определяющие соотношение данной Конвенции с другими международными договорами, регулирующими оказание правовой помощи по гражданским и семейным делам:

– настоящая Конвенция не затрагивает обязательств, которые содержатся в любой другой двусторонней или многосторонней международной конвенции, регулирующей конкретные аспекты взаимной помощи в данной области (п. 2);

– договаривающиеся стороны могут заключать между собой двусторонние или многосторонние соглашения о взаимной правовой помощи по гражданским и семейным делам лишь с целью дополнения положений настоящей Конвенции или содействия применению содержащихся в ней принципов (п. 3);

– в случае если между двумя или более договаривающимися сторонами взаимная правовая помощь по гражданским и семейным делам осуществляется на основе единообразного законодательства или специальной системы, предусматривающей обоюдное применение на их соответствующих территориях мер взаимной помощи, эти стороны, независимо от положений настоящей Конвенции, могут регулировать свои взаимоотношения в этой области исключительно в соответствии с таким законодательством или системой (п. 4).

Приведенные положения свидетельствуют о том, что названная Конвенция, являясь общим международным договором для всех государств-участников, не устанавливает каких-либо иерархических отношений между данным международным актом и другими, как двусторонними, так и многосторонними международными договорами, которые содержат определенные обязательства заинтересованных государств. Вместе с тем, государства, подписавшие Конвенцию о правовой помощи 1959 г., могут заключать любые другие международные договоры в данной области лишь с целью дополнения положений данной Конвенции или содействия применению содержащихся в ней принципов. Кроме того, указанная Конвенция устанавливает положение, предусматривающее возможность государствам-участникам осуществлять международную правовую помощь по гражданским делам в соответствии с установившейся правовой системой межгосударственных отношений, что оказывает благоприятное воздействие на сотрудничество в данной сфере государств – членов ЕврАзЭС.

В целях установления иерархических отношений всех двусторонних и многосторонних договоров регионального характера, регулирующих оказание международной правовой помощи по гражданским делам, в ряде случаев предусматривается специальная норма. В частности, такая норма установлена в Конвенции о правовой помощи 1959 г. (ст. 26), в соответствии с которой положения двусторонних международных договоров, заключенных государствами-участниками, в большинстве случаев развивают правила данной Конвенции, конкретизируют применение отдельных принципов, содержащихся в ней.

Более высокое иерархическое положение Минской конвенции 1993 г. и Кишиневской конвенции 2002 г. перед двусторонними договорами о правовой помощи по гражданским делам, заключенными государствами – участниками данных конвенций, проявляется лишь в том случае, если государство подписывает двусторонний договор после подписания многостороннего договора. В этом случае в двустороннем договоре не могут содержаться положения, имеющие принципиальное расхождение с правилами многостороннего договора. В случае, если многосторонний договор принимается после подписания двустороннего договора и в нем содержатся положения, не соответствующие правилам уже подписанного двустороннего договора, государства, подписавшие двусторонний договор, имеют право заявить о том, что для них неприемлемо какое-либо положение договора.

Кроме вышеприведенных конвенций, в сфере оказания правовой помощи в странах – участницах ЕврАзЭС действует Соглашение о правовом обеспечении формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства от 26 октября 1999 г.[4], которое преследует цель правового обеспечения реализации положений учредительных договоров ЕврАзЭС, создания правовой основы интеграционного взаимодействия, развития сотрудничества между законодательными и исполнительными органами власти государств в сфере интеграционных процессов, гармонизации (сближения и унификации) национальных законодательств в целях совершенствования правовой основы интеграционного взаимодействия.

Мероприятия по реализации названного Соглашения включают в себя: разработку документов о порядке подготовки, принятия и реализации договоров и решений, межпарламентское взаимодействие в законотворческой деятельности и работу по приведению национального законодательства каждого из государств – членов ЕврАзЭС в соответствии с международными договорами. Кроме того, данный документ определяет порядок межправительственного и межведомственного сотрудничества, его информационное обеспечение, а также меры по гармонизации законодательств.

Программа гармонизации национальных законодательных и иных нормативных правовых актов, утвержденная решением Межгосударственного Совета от 26 октября 1999 г. № 52, представляет собой систему взаимосогласованных взглядов на общие цели и приоритеты формирования правовой основы Таможенного союза, пути, мероприятия, механизм и этапы их практического осуществления в рамках Сообщества.

Договор о статусе Основ законодательства ЕврАзЭС, порядке их разработки, принятия и реализации от 18 июня 2004 г. (вступил в силу 24 сентября 2007 года)[5], подписан главами государств – членов ЕврАзЭС 18 июня 2004 г. (вступил в силу 24 сентября 2007 года).

Договор определяет статус Основ законодательства ЕврАзЭС, устанавливает унифицированный порядок их разработки, рассмотрения, принятия, изменения, приостановления и прекращения действия.

Под Основами законодательства ЕврАзЭС понимаются правовые акты ЕврАзЭС, которые устанавливают единые для государств – участников Сообщества нормы правового регулирования в базовых сферах правоотношений и которые принимаются путем заключения соответствующих соглашений.

Основы законодательства ЕврАзЭС являются правовой основой интеграционного взаимодействия государств–членов ЕврАзЭС.

В условиях продолжающегося углубления экономической интеграции на Евразийском пространстве, в связи с образованием на постсоветском пространстве с 1 января 2012 г. Таможенного союза и формированием Единого экономического пространства, а также в связи с планируемым в 2015 г. созданием Евразийского экономического союза особое значение приобретает выработка устойчивых и единых принципов функционирования внутренних правовых систем государств – членов ЕврАзЭС, что, безусловно, должно привести в итоге к созданию общего правового пространства государств Сообщества.

Немаловажным при этом является такое направление сотрудничества государств – членов Сообщества, как соблюдение порядка оказания правовой помощи и обмена правовой информацией.

В связи с отсутствием в рамках Сообщества соответствующих договоров, порядок оказания правовой помощи между государствами – членами ЕврАзЭС определяется ст.

[4] Соглашение о правовом обеспечении формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства от 26 октября 1999 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 20 октября 2003 г. – № 42. – Ст. 3989.

[5] Договор о статусе Основ законодательства Евразийского экономического сообщества, порядке их разработки, принятия и реализации от 18 июня 2004 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 24 декабря 2007 г. – № 52. – Ст. 6419.

4–19 Минской конвенции, а также ст. 4–21 Кишиневской конвенции.

Так, в соответствии с п. 1 ст. 4 Минской конвенции, учреждения юстиции договаривающихся государств оказывают правовую помощь по гражданским, семейным и уголовным делам в соответствии с положениями вышеназванной Конвенции. При этом, как следует из п. 2 ст. 1 Минской конвенции, под учреждениями юстиции понимаются любые юрисдикционные органы, к компетенции которых относятся гражданские, семейные и уголовные дела. Аналогичные положения содержатся и в Кишиневской конвенции. Однако, в отличие от Минской конвенции, в ст. 5 которой устанавливается порядок сношений при оказании правовой помощи центральными органами власти, Кишиневская конвенция устанавливает более оперативный и эффективный способ взаимодействий – через центральные, территориальные и иные органы, перечень которых определяет каждое договаривающееся государство (п. 1 ст. 5 Кишиневской конвенции).

Формы оказания и виды правовой помощи, согласно положениям конвенций, многообразны, а в Кишиневской конвенции их перечень вообще неограничен (абз. второй ст. 6 Кишиневской конвенции):

– составление, пересылка и вручение адресату документов;

– производство осмотров, обысков, выемок, передача вещественных доказательств, проведение экспертиз, допрос сторон, третьих лиц, подозреваемых, обвиняемых, потерпевших, свидетелей, гражданских истцов, гражданских ответчиков, их представителей, законных представителей обвиняемых, экспертов, предъявление для опознания;

– розыск лиц, осуществление оперативно-розыскных мероприятий в рамках расследуемого уголовного дела, уголовного преследования;

– выдача лиц для привлечения их к уголовной ответственности или приведения приговора в исполнение;

– розыск и арест (изъятие) денежных средств и имущества, полученных преступным путем, а также доходов от преступной деятельности;

– розыск имущества и денежных средств гражданских ответчиков для исполнения решений по гражданским делам, коммерческим и иным экономическим спорам;

– признание и исполнение исполнительных надписей, судебных решений по гражданским делам и приговоров.

Исходя из изложенного, представляется целесообразным разработать в рамках ЕврАзЭС соглашения по отдельным направлениям правовой помощи в целях упрощения порядка ее оказания и углубления интеграционных процессов. При этом следует иметь в виду, что ЕврАзЭС – межгосударственная организация экономического сотрудничества, и приоритетным направлением является разработка и принятие соответствующих инструментов для обеспечения правовой взаимопомощи по гражданским и коммерческим (торговым) делам как при их судебном рассмотрении, так и в условиях обычного гражданского оборота.

При этом целесообразна адаптация зарубежного опыта регулирования в данной сфере и прежде всего – Европейского союза (ЕС). Это связано с тем, что в рамках ЕС уже создано и успешно функционирует единое правовое пространство. Учет европейского опыта при разработке и принятии соответствующих соглашений в рамках Сообщества позволит оптимально обеспечить гармонизацию законодательств государств – членов ЕврАзЭС.

Принципиальной характеристикой разрабатываемых актов должно стать максимальное упрощение порядка оказания правовой помощи соответствующих видов. В частности, это должно проявляться:

– в возможности непосредственного запроса исполняющему органу;

– в отсутствии требований о легализации, проставлении апостиля;

– в расширении круга юрисдикционных органов, компетентных запрашивать (оказывать) правовую помощь;

– в использовании значительного числа стандартных формуляров для всех видов правовой взаимопомощи;

– в исключении возможности применения оговорки о публичном порядке и др.

Международное правовое сотрудничество в сфере оказания правовой помощи осуществляется министерствами юстиции государств – членов ЕврАзЭС, как правило, на двусторонней основе, а также на основе вышерассмотренных конвенций, заключенных в рамках СНГ.

В связи с дальнейшим развитием интеграционных процессов и унификацией национальных правил это сотрудничество совершенствуется в рамках Совета министров юстиции государств – членов ЕврАзЭС, который создан решением Интеграционного Комитета ЕврАзЭС в апреле 2002 г.

Решением Межгоссовета от 27 ноября 2009 г. № 451 «О придании Совету министров юстиции при Интеграционном Комитете Евразийского экономического сообщества статуса вспомогательного органа ЕврАзЭС»[6] Совет министров юстиции при Интеграционном Комитете ЕврАзЭС преобразован во вспомогательный орган Сообщества и утверждено Положение о Совете.

Совет создан для реализации целей и задач Сообщества в области формирования согласованной правовой политики, участия в нормотворческой деятельности органов Сообщества, осуществления координации и взаимодействия министерств юстиции государств – членов ЕврАзЭС.

В рамках деятельности Совета разработан проект Соглашения о сотрудничестве по оказанию правовой помощи и обмену информацией при осуществлении принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц. Проект Соглашения был одобрен на 71-м заседании Комиссии постоянных представителей при ЕврАзЭС 13 сентября 2011 г.

В названном Соглашении регламентируются вопросы сотрудничества органов принудительного исполнения государств – членов ЕврАзЭС по оказанию правовой помощи и обмену информацией при осуществлении принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц.

В проекте Соглашения предусмотрено, что органы принудительного исполнения государств – членов ЕврАзЭС оказывают друг другу правовую помощь и обмениваются информацией при осуществлении процедур принудительного исполнения, а также сотрудничают по следующим основным направлениям:

- исполнение запроса (поручения) о получении у сторон исполнительного производства, а также у физических и юридических лиц, органов и должностных лиц необходимых сведений, справок, документов либо заверенных в установленном порядке их копий;
- получение информации о наличии исполнительного производства, а также стадии исполнительного производства;
- получение информации об имущественном положении должника (наличие денежных средств и иного имущества);
- получение информации о месте нахождения должника и его имущества (регистрации, фактическом нахождении);
- розыск денежных средств и иного имущества должника;
- исполнение запроса (поручения) о наложении ареста на денежные средства и иное имущество должника в целях обеспечения исполнения исполнительного документа;
- вручение адресату процессуальных документов по исполнительному производству (постановлений органа принудительного исполнения), а также повесток и иных извещений (их копий);

[6] О придании Совету министров юстиции при Интеграционном Комитете Евразийского экономического сообщества статуса вспомогательного органа ЕврАзЭС: решение Межгоссовета от 27 ноября 2009 г. № 451 [Электронный ресурс] // URL: http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=59030 (дата обращения: 11.02.2013).

• привлечение по запросу (поручению) органа принудительного исполнения специалиста, переводчика и иных лиц, а также получение отчета, иного документа о результатах выполненной работы.

Запрос об оказании содействия органа принудительного исполнения запрашивающей стороны по указанным направлениям составляется исключительно в рамках возбужденного на территории государства – запрашивающей стороны исполнительного производства. В проекте Соглашения предусмотрено, что к запросу (поручению) в обязательном порядке прилагаются копии исполнительного документа и постановления о возбуждении исполнительного производства, заверенные уполномоченным лицом органа принудительного исполнения запрашивающей стороны. Копии исполнительного листа и постановления о возбуждении исполнительного производства прилагаются к запросу лишь для подтверждения факта возбуждения исполнительного производства запрашивающим органом. Таким образом, исполнение иностранных судебных решений и иных актов в проекте Соглашения не предусматривается.

Сотрудничество органов принудительного исполнения государств – членов ЕврАзЭС по вопросу наложения ареста на денежные средства и иное имущество должника, изъятия указанного имущества, передачи арестованного имущества на хранение направлено исключительно на обеспечение исполнения исполнительного документа.

Реализация арестованного имущества проектом Соглашения не предусматривается.

Представляется, что принятие государствами – членами Евразийского экономического сообщества Соглашения о сотрудничестве по оказанию правовой помощи и обмену информацией при осуществлении принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц явится еще одним шагом в направлении гармонизации законодательств государств–членов ЕврАзЭС в данной сфере сотрудничества и в целом будет способствовать созданию единого правового пространства в рамках Евразийского экономического сообщества и Таможенного союза.

В условиях продолжающегося углубления экономической интеграции на Евразийском пространстве особое значение приобретает выработка устойчивых и единых принципов функционирования внутренних правовых систем государств – членов ЕврАзЭС, что, безусловно, должно привести в итоге к созданию общего правового пространства государств Сообщества.