В.Д. Ипатов

Унификация законодательств в рамках интеграционных процессов: проблемы и решения

The unification of legislation in the framework of integration processes: problems and solutions

Аннотация: Автор анализирует в статье проблемы унификации законодательств государств, входящих в состав ЕАЭС, учитывая интеграционные процессы на евразийском пространстве. Отдельно рассматривается опыт Союзного государства. Характеризуются решения проблем при организации деятельности Евразийского экономического союза.

Summary: The author analyzes the problems of harmonization of legislation of member states of the EAEC, taking into account the integration processes in the Eurasian space. Separately the experience of the Union State is considered. The solving of the problems in the organization of the Eurasian Economic Union is characterized.

Ключевые слова: интеграционные процессы; гармонизация законодательств; Союзное государство; Евразийский экономический союз.

Keywords: integration processes; the harmonization of the laws; the Union State; the Eurasian Economic Union.

Интеграция на региональном уровне, являясь частью глобальных процессов, превращается сегодня в одно из основных направлений развития международного права. Интеграционные процессы на территории новых независимых государств велись и ведутся по всем направлениям их жизнедеятельности. В формировании общего правового пространства, обеспечивающего тесное взаимодействие государств – участников интеграционных процессов, важнейшую роль играет унификация законодательств.

Начало сближения законодательств постсоветских государств было положено заключением Соглашения о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 года. Данным международным договором предусматривались такие направления совместной деятельности, как координация внешнеполитической деятельности; сотрудничество в формировании и развитии общего экономического пространства, общеевропейского и евразийского рынков, в области таможенной политики; сотрудничество в развитии систем транспорта и связи; сотрудничество в области охраны окружающей среды, участие в создании всеобъемлющей международной системы эколо-

Ипатов Вадим Дмитриевич
Минск,
Республика Беларусь
Директор Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь
center@pmrb.gov.by

Ipatov Vadim D.
Director of the National Centre of Legislation and Legal Research of the Republic of Belarus,
center@pmrb.gov.by

гической безопасности; вопросы миграционной политики; борьба с организованной преступностью. Однако в Соглашении о создании СНГ не содержалось указания на конкретные формы сотрудничества в данных сферах деятельности.

В дальнейшем Соглашением о Межпарламентской Ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств от 27 марта 1992 г. была предусмотрена возможность разработки Межпарламентской Ассамблеей рекомендательных законодательных актов (модельных актов) по вопросам, находящимся в сфере общих интересов Сторон.

Устав Содружества Независимых Государств от 22 января 1993 года закрепил расширенный перечень направлений совместной деятельности государств – членов СНГ: обеспечение прав и основных свобод человека; координация внешнеполитической деятельности; сотрудничество в формировании и развитии общего экономического пространства, общеевропейского и евразийского рынков, таможенной политики; сотрудничество в развитии систем транспорта, связи; охрана здоровья и окружающей среды; вопросы социальной и миграционной политики; борьба с организованной преступностью; сотрудничество в области оборонной политики и охраны внешних границ.

Данным международным договором предусматривались также возможность заключения многосторонних и двусторонних международных договоров между государствами – членами Содружества. Они были призваны способствовать сближению национальных законодательств, проведению совместных консультаций и переговоров с целью выработки предложений для устранения противоречий между нормами национального законодательства государств – членов, регулирующими отношения в сферах совместной деятельности. Принятие рекомендательных законодательных актов (модельных актов), проведение консультаций и обмен опытом, выработка согласованных действий и позиций по вопросам, находящимся в сфере общих интересов государств – членов СНГ, нацеливались на сближение и поэтапное формирование единого правового пространства Содружества.

Однако до настоящего времени указанная цель не достигнута. Не существует действенного механизма реализации решений, принимаемых органами СНГ, использования в национальном нормотворческом процессе результатов модельного законотворчества, а также стройной системы нормативных правовых актов, принимаемых в Содружестве. Отсутствует четкая регламентация соотношения правовых актов Содружества с нормативными правовыми актами национальных законодательств государств – членов. Не установлены способы и механизмы реализации международных договоров, заключенных в рамках СНГ, и решений органов СНГ в законодательстве государств – членов, а также формы контроля за их исполнением и ответственность за неисполнение.

Стагнация в формировании единого правового пространства СНГ не оказала отрицательного влияния на дальнейшее развитие интеграционных процессов между государствами – членами СНГ, что нашло свое отражение в образовании иных региональных организаций и союзных объединений. Так, посредством поступательного развития международно-правовой базы было создано Союзное государство Беларуси и России, которое на данном этапе является межгосударственным образованием с очень высокой степенью интеграции. Договор о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 г. определил основные цели его образования: создание единого экономического пространства для обеспечения социально-экономического развития на основе объединения материального и интеллектуального потенциалов государств – участников; проведение согласо-

ванных внешней политики, а также социальной политики, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека; формирование единой правовой системы. Эти положения дополнялись основными принципами формирования единого экономического пространства, в число которых включалась унификация законодательства в социальной сфере; в сфере хозяйственной деятельности; о государственном регулировании внешнеторговой деятельности. Предусматривалась также унификация требований к организации надзора за банками и иными кредитными учреждениями; действие единого таможенного пространства; проведение единой таможенной политики в отношении третьих государств; применение единых принципов взимания налогов; проведение единой торговой политики в отношении третьих стран, международных экономических организаций и экономических объединений и др.

Договором проведено четкое разграничение сфер, относящихся к исключительному ведению Союзного государства и совместному ведению Союзного государства и государств-участников. Соответственно предусматриваются два способа формирования единого правового пространства: гармонизация и унификация внутреннего законодательства государств и создание единого законодательства Союзного государства. При этом процесс унификации законодательства государств координируется органами Союзного государства. Единое законодательство формируется посредством принятия органами Союзного государства в пределах своей компетенции таких актов, как акты прямого действия (законы, декреты, постановления); акты, требующие для своей реализации имплементации в национальном законодательстве государств (основы законодательства, директивы); иные акты (резолюции, рекомендации, заключения). Все акты органов Союзного государства, принятые по предметам совместного ведения, подлежат трансформации, то есть возникает объективная необходимость принятия соответствующих национальных нормативных правовых актов, с помощью которых обеспечивается реализация положений, содержащихся в нормативно-правовых актах Союзного государства.

Необходимо также указать, что Договор содержит положение, согласно которому в случае коллизии нормы закона или декрета Союзного государства и нормы внутреннего закона государства – участника преимущественную силу имеет норма закона или декрета Союзного государства. Однако данное положение не применяется к коллизии норм закона или декрета Союзного государства и норм, содержащихся в конституциях и конституционных актах государств – участников.

Может сложиться впечатление, что Договором созданы все основные предпосылки для формирования единой правовой системы Союзного государства. Однако на сегодняшний день недостатки Договора, в частности, нечеткое разграничение и отсутствие строгой иерархии актов органов Союзного государства, неясность в определениях и неоднозначность используемых терминов, не позволяют выстроить четкую систему нормативно-правовых актов Союзного государства. Кроме того, многие белорусско-российские договоренности об унификации законодательства также остаются невыполненными по объективным политическим, экономическим и иным причинам.

Сегодня можно говорить о том, что многие задачи, стоящие перед государствами – участниками Союзного государства в сфере таможенно-тарифного, нетарифного и таможенного регулирования, решены в рамках формирования и обеспечения функционирования Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации.

Необходимость унификации и гармонизации законодательства в отдельных сферах отношений, в свою очередь, была закреплена в международных договорах, предусматривавших создание Таможенного союза и Единого экономического пространства. В их число входят Соглашение о Таможенном союзе между Республикой Беларусь и Российской Федерацией от 6 января 1995 года; Соглашение о Таможенном союзе от 20 января 1995 года; Договор о присоединении Киргизской Республики к Соглашениям о Таможенном союзе 29 марта 1996 года; Договор между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года; Договор о присоединении Республики Таджикистан к соглашениям о Таможенном союзе от 26 февраля 1999 года; Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 года; Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года. Они явились правовой основой для создания Евразийского экономического сообщества. Данными международными договорами предусматривалось проведение унификации внешнеторгового, таможенного, валютно-финансового, налогового и другого законодательства, затрагивающего внешнеэкономическую деятельность. Осуществление гармонизации и унификации законодательства, указанных в качестве одной из основных целей интеграции, должно было производиться посредством координации законопроектной работы; создания единой модельной нормативной базы; обмена правовой информацией; контроля за правоприменительной практикой.

Следует отметить, что Договор между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года предусматривал возможность принятия одним из совместных органов управления интеграцией (Межгосударственным Советом) решений, имеющих обязательный характер для органов и организаций Сторон, то есть решений, имеющих прямое действие.

В дальнейшем вопросы унификации законодательства получили свое отражение в Договоре о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 года, который содержал самостоятельную главу, посвященную данным вопросам, и Соглашении о правовом обеспечении формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства от 26 октября 1999 года. Согласно Договору меры по сближению и унификации законодательства предполагали не только принятие модельных актов, но и заключение международных договоров. Соглашением же устанавливался унифицированный порядок регулирования правоотношений по исполнению заключенных международных договоров посредством гармонизации законодательств и синхронизации сроков внесения предложений о выполнении внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу международных договоров.

Соглашение закрепляло механизм гармонизации национальных нормативных правовых актов государств, который предусматривал: включение международных договоров, Основ законодательства (после выражения государствами согласия на их обязательность) в национальные правовые системы; приведение действующих национальных актов в соответствие с правовыми актами Сообщества; изъятие отдельных национальных актов из системы действующего национального законодательства; правовую интерпретацию типовых проектов законодательных актов и рекомендаций по гармонизации законодательства в акты национального законодательства; восполнение пробелов национального законода-

тельства путем принятия новых правовых актов во исполнение действующих международных договоров и решений органов Сообщества.

Дальнейшая практическая реализация Соглашения показала, что необходимым дополнительным элементом гармонизации законодательства является организационно-правовой механизм согласования Основ законодательства ЕврАзЭС, их принятия и реализации, в том числе введения этих актов в национальные правовые системы. Таким правовым механизмом стал Договор о статусе Основ законодательства Евразийского экономического сообщества, порядке их разработки, принятия и реализации от 18 июня 2004 года. Согласно положениям указанного Договора Основы законодательства ЕврАзЭС представляют собой правовые акты ЕврАзЭС, устанавливающие единые для Сторон нормы правового регулирования в базовых сферах правоотношений и которые принимаются путем заключения Сторонами соответствующих соглашений.

Формирование Основ законодательства посредством процедуры принятия международных договоров призвано зафиксировать определенный уровень сближения национальных законодательств и способствовать созданию единого правового пространства Сообщества. С учетом происходящих в настоящее время интеграционных процессов на постсоветском пространстве представляется, что Основы законодательства могут рассматриваться в качестве правового фундамента будущего Евразийского экономического союза. В рамках вопроса унификации законодательства государств – членов Евразийского экономического сообщества необходимо также рассматривать такие интеграционные проекты, как Таможенный союз и Единое экономическое пространство. Они успешно развиваются в качестве одной из составных частей ЕврАзЭС, являясь одновременно положительным примером унификации законодательств государств – членов данных интеграционных образований. При формировании правовой основы их деятельности учитывался положительный и отрицательный опыт функционирования Содружества Независимых Государств, Союзного государства и Евразийского экономического сообщества.

К настоящему времени реализованы мероприятия по созданию договорно-правовой базы Таможенного союза, формированию институциональной структуры Таможенного союза, унификации таможенного законодательства, примером которой является Таможенный кодекс таможенного союза. Следует отметить, что создание Таможенного союза не является конечной целью государств – членов ЕврАзЭС, он представляет собой только одну из форм интеграции на пути к модели единого экономического пространства. Предполагается также, что в будущем в него войдут и другие государства – члены ЕврАзЭС. В свою очередь, Единое экономическое пространство предполагает интеграцию не только в экономической, таможенной, но и в политической сфере. Таким образом, процесс унификации и гармонизации законодательств государств будет продолжаться и в дальнейшем.

Постоянное совершенствование механизмов унификации законодательства явилось одной из главных причин успешного развития многоуровневой интеграции государств – членов Сообщества, которую можно наблюдать на примере Таможенного союза и Единого экономического пространства.

Вместе с тем необходимо отметить, что остались и нерешенные проблемы. Темпы развития правовых основ интеграционных образований, содержание, качество работы по унификации национальных законодательств далеки от идеальных. Достижению положительных результатов препятствуют различия в экономических моделях государств – участников интеграционных объединений; несовпадение процессов реформи-

рования экономики и институционального регулирования рыночных отношений. Следует также учитывать, что, как было указано выше, интеграция государств – участников характеризуется существованием дублирующих и конкурирующих форм интеграции, в рамках которых государства – участники сотрудничают в одних и тех же сферах.

Пробелы в процессе унификации законодательства существуют по всем направлениям интеграции: Содружество Независимых Государств, Союзное государство, Евразийское экономическое сообщество, Таможенный союз и Единое экономическое пространство. Подписание Договора о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) свидетельствует о переходе стран, подписавших его, на принципиально новый уровень взаимодействия. В Договоре учтено, что для повышения эффективности интеграционных процессов необходимо создание четкой институциональной и правовой системы, определение статуса, видов и иерархии правовых актов ЕврАзЭС, построение общей правовой системы Сообщества. Необходимо однозначно определить статус органов ЕврАзЭС, их полномочия и взаимоотношения между собой и с органами государств – членов Сообщества, установить способы и механизмы реализации международных договоров, заключенных в рамках ЕврАзЭС, и решений органов ЕврАзЭС в законодательстве государств – членов, формы контроля за их исполнением и ответственности за неисполнение. Кроме того, планируется четко регламентировать соотношение правовых актов Сообщества с нормативными правовыми актами национальных законодательств государств – членов ЕврАзЭС.

Решение этих вопросов позволит создать эффективный механизм координации деятельности органов ЕАЭС и органов государственной власти каждого государства – члена в процессе приведения актов национального законодательства в соответствие с правовыми актами интеграционного объединения и гармонизации национальных законодательств государств – членов. Данный механизм включает в себя определение конкретных целей унификации (гармонизации), способов ее проведения, а также методов контроля за процессом унификации (гармонизации) в целом и ее практическими результатами в частности. При проведении обозначенной работы целесообразно также учитывать положительный опыт функционирования других международных организаций, например Европейского Союза, на развитие и становление которого потребовалось не одно десятилетие. Накопленный опыт и готовая правовая база позволят в дальнейшем обеспечить успешное функционирование нового интеграционного объединения – Евразийского экономического союза.

Использованная литература:

1. Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 года [Электронный ресурс] URL: http://www.worldcourts.com/eccis/rus/conventions/1991.12.08_Agreement_CIS.htm

2. Соглашение о Межпарламентской Ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств от 27 марта 1992 г. [Электронный ресурс] URL: http://base.garant.ru/1118252/

3. Устав Содружества Независимых Государств от 22 января 1993 года [Электронный ресурс] URL: http://base.garant.ru/1118251/

4. Договор о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 г. [Электронный ресурс] URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW;n=25282;req=doc

5. Договор между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года [Электронный ресурс] URL: www.strana.ru

6. Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 года [Электронный ресурс] URL: http://customsunion.ru/info/2530.html

7. Соглашение о правовом обеспечении формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства от 26 октября 1999 года [Электронный ресурс] URL: http://www.lawmix.ru/abrolaw/8680

8. Договор о статусе Основ законодательства Евразийского экономического сообщества, порядке их разработки, принятия и реализации от 18 июня 2004 года [Электронный ресурс] URL: http://evrazes.com/docs/view/55