МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО, ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ НА ЕВРАЗИЙСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ*

ЛУКЬЯНОВА Влада Юрьевна, заведующая отделом правового анализа и прогнозирования Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат философских наук
117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: vlada.lukianova@rambler.ru

ПЛЮГИНА Инна Владимировна, и. о. ведущего научного сотрудника Центра публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук
117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: inna_wp@mail.ru

В статье рассматриваются вопросы институциональной организации интеграционных объединений евразийского пространства. На примере Евразийского экономического союза и Союзного государства показаны основные проблемы, возникающие в связи с деятельностью органов управления интеграционных объединений, отмечены пробелы, затрудняющие реализацию принятых решений. Эффективность функционирования любого интеграционного объединения, включая Евразийский регион, зависит не только от внешних факторов, но и от качества проработки институциональных механизмов. Конкретные виды органов, составляющих институциональную систему интеграционных объединений, их компетенция, порядок формирования и функционирования будут зависеть от избранной формы интеграции, реально достигнутого ее уровня, степени политического влияния и экономического развития государств-участников. Усложнение интеграционных связей по мере перехода от одной стадии к другой и расширение сфер интеграционного взаимодействия обуславливают необходимость совершенствования институциональной структуры, расширения компетенции отдельных органов и оптимизации механизма реализации принятых органами интеграционных объединений решений, ведут к увеличению как численности самих органов, так и количества и видового разнообразия принимаемых ими актов. Кроме того, переход к более сложным формам интеграции связан и с передачей на наднациональный уровень регулирования определенного круга вопросов, составляющих предмет исключительного ведения органов интеграционного объединения.

Ключевые слова: интеграция, Евразийский экономический союз, Таможенный союз, Союзное государство, Евразийская экономическая комиссия, интеграционные объединения, институциональные механизмы, органы управления.

INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF INTEGRATION ASSOCIATIONS FUNCTIONING IN EURASIA

V. Yu. LUKYANOVA, head of legal analysis and forecasting department of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation, candidate of philosophical sciences
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: vlada.lukianova@rambler.ru

I. V. PLYUGINA, acting leading research fellow of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: inna_wp@mail.ru

The article deals with the institutional organization of integration associations of the Eurasian space. On the example of the Eurasian Economic Union and the Union State the main problems arising in connection with the activities of integration associations administration is shown, the gaps that hinder the implementation of the taken decisions are highlighted. The effectiveness of the operation of any integration association, including the integration associations of the Eurasian region, depends not only on external factors, but also on the quality of the research of institutional mechanisms. Specific types of bodies that construct the

* Статья подготовлена при поддержке РГНФ (проект № 14-23-01007).

institutional system of integration associations, their competence, order of formation and functioning will depend on the chosen form of integration, its actually achieved level, the degree of political influence and economic development of States parties. The increasing complexity of integration relations from the move from one stage to another, expanding the scope of integration interaction causes the need to improve the institutional framework, expand the competence of the individual organs, optimization mechanism for implementing the adopted decisions of bodies of integration associations, increase of the quantity of these bodies, the number and diversity of acts adopted by them. In addition, the transition to more complex forms of integration associated with the transfer to the supranational level of regulation specific range of issues which are the subject of exclusive jurisdiction of the bodies of integration associations.

Keywords: integration, the Eurasian Economic Union, the Customs Union, the Union State, the Eurasian Economic Commission, integration associations, institutional mechanisms, controls.

DOI: 10.12737/18189

В настоящее время на евразийском пространстве продолжается интенсивное развитие интеграционных процессов, которые за последний год, в частности в связи с созданием Евразийского экономического союза (ЕАЭС), вышли на качественно новый уровень. Характерными особенностями интеграции на просторах бывшего Союза ССР остаются разновекторность и многоуровневость. Сохраняется и различная скорость интеграционного развития. Наиболее интенсивно и эффективно сейчас интеграция происходит в рамках ЕАЭС.

В качестве общего фона, определяющего условия и задачи развития интеграционных объединений, следует отметить нестабильные политическую и экономическую ситуации, угрозы государственной и общественной безопасности, в том числе вследствие военных конфликтов и террористических атак. Нельзя не учитывать и перманентное противостояние ведущих мировых держав, сопровождающееся обоюдным введением санкций. Под влиянием указанных факторов происходят смещение, переоценка приоритетов национальной государственной политики отдельных стран, переориентация стратегических целей и задач государственного развития, в том числе в направлении создания и развития межгосударственных интеграционных объединений, которые осуществляют коллективную защиту своих членов от иностранной конкуренции, с одной стороны, и стимулируют взаимные экономические связи своих членов — с другой, что способствует более полному использованию каждой страной своих естественных конкурентных преимуществ, расширению рынка и повышению эффективности производства.

Эффективность функционирования любого интеграционного объединения, в том числе интеграционных объединений евразийского региона, зависит не только от внешних факторов, но и от качества проработки институциональных механизмов — договорно-правовой базы соответствующего интеграционного объединения, установленной его конституирующими актами системы межгосударственных органов («институтов» в узком понимании этого термина), порядка принятия и реализации решений. Конкретные виды органов, составляющих институциональную систему интеграционных объединений, их компетенция, по-

рядок формирования и функционирования будут зависеть от избранной формы интеграции, реально достигнутого ее уровня, степени политического влияния и экономического развития государств-участников, что в целом подтверждает обоснованность концепции соответствия уровней развития правовой и институциональной систем межгосударственного объединения уровням и формам интеграции¹.

Исследователи² выделяют в интегративных процессах три своего рода последовательные стадии: декларативную, созидательную и реальную. Усложнение интеграционных связей по мере перехода от одной стадии к другой, расширение сфер интеграционного взаимодействия обуславливают необходимость совершенствования институциональной структуры, расширения компетенции отдельных органов, оптимизации механизма реализации принятых органами интеграционных объединений решений, при этом увеличивается численность самих органов, количество и видовое разнообразие принимаемых ими актов. Это относится, в частности, к модернизации институциональной основы, обусловленной изменением форм интеграционного взаимодействия России и Беларуси.

Первоначально в Договоре об образовании Сообщества России и Белоруссии от 2 апреля 1996 г. регламентировались вопросы создания Высшего Совета, Парламентского собрания, Исполнительного комитета. После подписания Договора о Союзе Беларуси и России от 2 апреля 1997 г. была предусмотрена возможность учреждения на паритетной основе органов Союза отраслевого и иного характера и организаций. Высший Совет Союза был наделен правом

¹ См.: Капустин А. Я. Современные тенденции международно-правового регулирования региональной экономической интеграции // Национальные правовые системы стран СНГ в условиях глобализации и региональной интеграции: матер. междунар. конф. / отв. ред. Ф. Т. Тахиров. Душанбе, 2007. С. 37—63.

² См.: Вельяминов Г. М. Международное экономическое право и процесс (академический курс): учебник. М., 2004; Стоякин С. Г. Международная интеграция: понятие, виды, формы // Московский журнал международного права. 2004. № 3. С. 17—30.

образовывать в пределах своей компетенции органы Союза, обеспечивать их взаимодействие, определять местонахождение и условия пребывания. Кроме того, были образованы Пограничный комитет, Комитет по вопросам безопасности Союза Беларуси и России, подписан Договор о совместной Телерадиовещательной организации³. С созданием Союзного государства по Договору между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 8 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства» началось построение наднационального институционального механизма, обеспечивающего постепенный переход к единому политическому, экономическому, военному, таможенному, юридическому, гуманитарному, культурному пространству. Для реализации целей Союзного государства предусмотрено создание и функционирование Высшего государственного совета, Парламента, Совета министров, а также Суда и Счетной палаты (последние два органа не имели аналогов ни в Сообществе России и Белоруссии, ни в Союзе Белоруссии и России). В целях содействия реализации и защиты основных прав и свобод граждан Союзного государства в соответствии со ст. 16 Договора учреждена Комиссия по правам человека Союзного государства. Очевидно, что переход к форме Союзного государства обусловил расширение системы органов управления, усложнение их структуры, разграничение предметов ведения Союзного государства и государств-участников, усиление роли органов Союзного государства в регулировании интеграционных процессов и взаимодействии и др.

Следует подчеркнуть, что на сегодняшний день функционируют не все органы, создание которых предусмотрено Договором о создании Союзного государства. В частности, не действует Суд Союзного государства, который должен обеспечить единообразное толкование и применение Договора о создании Союзного государства, нормативных правовых актов Союзного государства. В целом это объясняется общими проблемами интеграционного развития Союзного государства. Одновременно следует учитывать, что принятие решений органами Союзного государства, в которое входит только два государства-участника, в основном осуществляется по принципу консенсуса, что обуславливает преимущественно внесудебное разрешение возникающих споров. В то же время именно деятельность судебного органа может быть рассмотрена в качестве эффективного средства преодоления правового нигилизма и обеспечения нормоконтроля в рамках интеграционного объединения. В литературе справедливо отмечается высокий потенциал передачи международным судам функции нормоконтроля, позволяющей совершить

настоящий прорыв в развитии системы международной юстиции⁴. Кроме того, функционирование судебных органов межгосударственных объединений способствует соблюдению принципа баланса политических и специальных интересов⁵.

Еще одним примером усложнения институциональной структуры интеграционного объединения в связи с изменением форм интеграционного взаимодействия может считаться процесс вычленения из СНГ Евразийского экономического сообщества с последующим выделением уже из ЕврАзЭС экономически развитого «ядра», которое составили Республика Беларусь, Республика Казахстан и Российская Федерация, и формирования этими государствами Таможенного союза ЕврАзЭС, а затем и Евразийского экономического союза. Этот процесс повлек за собой расширение функций и изменение статуса постоянно действующих органов этих интеграционных объединений (Интеграционного комитета ЕврАзЭС, Комиссии Таможенного союза, Евразийской экономической комиссии).

Переход к более сложным формам интеграционного взаимодействия связывается и с передачей на наднациональный уровень регулирования определенного круга вопросов, составляющих предмет исключительного ведения органов интеграционного объединения. В рамках СНГ в отличие от союзных форм интеграционных объединений евразийского пространства (ЕАЭС и Союзного государства) сфера наднационального регулирования не определена. В статье 4 Устава Содружества Независимых Государств⁶ лишь выделен перечень вопросов сферы совместной деятельности государств-членов, реализуемой на равноправной основе через координирующие институты⁷. В то же время специалистами отмечается, что с учетом целей и задач интеграционного раз-

⁴ См.: Хабриева Т. Я. Евразийская экономическая перспектива: проблемы и решения // Проблемы современной экономики. 2013. № 3. С. 22.

⁵ Функции судебного контроля будут распространяться на акты интеграционного права, принимаемые органами, отражающими специальные интересы (экономические, социальные, военные и т. д.), а акты политических органов не будут выступать предметом подобного контроля, что объясняется их особым характером, не направленным на регулирование конкретных вопросов интеграционного взаимодействия, а определяющим стратегические ориентиры интеграционного развития (см.: Капустин А. Я. Международно-правовые основы институциональной системы евразийской интеграции // Журнал российского права. 2013. № 10).

⁶ См. Решение Совета глав государств СНГ «О принятии Устава СНГ» (г. Минск, 22 января 1993 г.).

⁷ По мнению ряда экспертов, такой подход обусловлен «дезинтеграционным» характером СНГ, поскольку его возникновение (создание) было обусловлено распадом единого федеративного государства — Советского Союза, который имел

³ См. Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о совместной телерадиовещательной организации Союза Беларуси и России (г. Москва, 22 января 1998 г.).

вития СНГ уже сейчас можно наделить отдельные органы отраслевого сотрудничества в сфере энергетики, транспорта и связи, метрологии и сертификации (Электроэнергетический совет, Совет по железнодорожному транспорту, Межгосударственный совет по стандартизации, метрологии и сертификации, Совет по авиации и использованию воздушного пространства и др.) наднациональными полномочиями, элементами надгосударственного регулирования⁸.

В свою очередь, в Союзном государстве выделены предметы исключительного ведения Союзного государства и предметы, относящиеся к совместному ведению Союзного государства и государств-участников; нормативные правовые акты по предметам совместного ведения реализуются путем принятия национальных нормативных правовых актов государств-участников по соответствующим вопросам. Компетенция ЕАЭС определена Договором о Евразийском экономическом союзе (г. Астана, 29 мая 2014 г.)⁹ и международными договорами в рамках Союза. Она включает вопросы, относящиеся к энергетической политике, политике в области конкуренции, макроэкономической политике, вопросы таможенного администрирования, технического регулирования, зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин, установления торговых режимов с третьими странами и др.

Одним из показателей реального уровня интеграционного взаимодействия является степень возможного влияния государств — участников интеграционного объединения на принимаемые на наднациональном уровне решения. Оптимальной является реализация принципов самостоятельности и независимости на всех этапах работы органов интеграционного объединения, по крайней мере при регулировании вопросов, относящихся к сфере исключительно ведения такого объединения.

Так, отмечается, что современный европейский регионализм отрицает безальтернативное доминирование государства в публично-властных отношениях¹⁰. Наиболее распространенным принципом принятия решений является принцип «одно государство — один голос». Вместе с тем специфика интеграционных процессов в рамках евразийского пространства связывается с доминирующим положением Российской

Федерации, являющейся «ядром» интеграционных объединений с ее участием. Подобный асимметричный характер интеграции не является типичным для большинства интеграционных объединений мира и требует учета как при выстраивании самой модели интеграции, так и при выборе форм и методов ее осуществления, особенно при формировании институциональной и правовой базы¹¹.

Следует обратить внимание на то, что со времени возникновения в 1944 г. МВФ и МБРР в этих организациях, а впоследствии и в других, именно экономических организациях в практику вошел и иной принцип — принцип «взвешенного голосования», согласно которому каждое государство наделяется различным количеством голосов в зависимости от численности населения, суммы паевых взносов, объема ВВП, доли во взаимной торговле и т. п.¹²

Принцип «взвешенного голосования» ранее использовался при принятии решений Интеграционным комитетом ЕвразЭС и Комиссией Таможенного союза с тем отличием, что в последнем случае количество голосов каждого государства определялось непосредственно Договором о Комиссии Таможенного союза от 6 октября 2007 г. (Республика Беларусь — 21,5, Республика Казахстан — 21,5, Российская Федерация — 57). Решения принимались большинством в 2/3 голосов и лишь в случаях, прямо предусмотренных международными договорами, формирующими договорно-правовую базу Таможенного союза, также решения принимались консенсусом. Если одна из сторон была не согласна с принимаемым решением Комиссии, вопрос выносился на рассмотрение высшего органа Таможенного союза на уровне глав государств, который принимал решение консенсусом. Если при принятии решения не было набрано необходимого числа голосов, Комиссия имела право передать вопрос на рассмотрение высшего органа Таможенного союза. Таким образом, в рамках Комиссии Таможенного союза Россия могла заблокировать принятие того или иного решения, если считала его невыгодным для себя. В рамках Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) такая возможность у Российской Федерации отсутствовала. Отсутствует она и сейчас в рамках Евразийской экономической комиссии, являющейся постоянно действующим органом нового интеграционного объединения — Евразийского экономического союза. Согласно Положению о Евразийской экономической комиссии¹³ решения, распоряжения и рекомендации Совета

единую правовую и экономическую систему. Подробнее см.: Вельяминов Г. М. Указ. соч.

⁸ См.: Шумский Н. Институциональные механизмы интеграции в Содружестве Независимых Государств // Журнал международного права и международных отношений. 2014. № 1.

⁹ Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org>.

¹⁰ См.: Каминская Н. В. Влияние глобализационных тенденций на становление региональных правовых систем // Международное право. 2014. № 2.

¹¹ См.: Мансуров Т. А. Методологические и институциональные основы интеграции стран ЕвразЭС: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2012.

¹² См.: Вельяминов Г. М. Международное право: опыты. М., 2015.

¹³ Приложение № 1 к Договору о Евразийском экономическом союзе (г. Астана, 29 мая 2014 г.). URL: <http://www.eurasiancommission.org>.

Комиссии принимаются консенсусом, при этом один голос члена Совета Комиссии является одним голосом. В свою очередь, Коллегия Комиссии, являющаяся ее исполнительным органом, может принимать решения как консенсусом, так и квалифицированным большинством в 2/3 голосов от общего числа членов Коллегии Комиссии, один голос члена Коллегии является одним голосом.

Иной подход наблюдается в Союзном государстве. Если Палата союза Союзного государства включает равное количество членов, делегированных палатами парламентов Российской Федерации и Республики Беларусь, то Палата представителей состоит из 75 депутатов от Российской Федерации и 28 депутатов от Республики Беларусь. Учитывая, что в соответствии с Договором о создании Союзного государства законы Союзного государства принимаются большинством голосов от общего числа членов каждой палаты, можно наблюдать более выгодное положение представителей одной из сторон, возможность их определяющего влияния на принятие законов. Ситуация усложняется вследствие действия нормы п. 5 ст. 43 Договора о создании Союзного государства, согласно которой решение Палаты представителей считается непринятым, если против него проголосовало более 1/4 от общего числа депутатов. Как подчеркивается специалистами, данная норма позволяет блокировать принятие любого закона или основ законодательства Союзного государства группе депутатов от Российской Федерации, если последняя составит всего лишь 1/3 от общего числа депутатов, избранных на территории РФ¹⁴.

Вопрос, связанный с применением принципа равного представительства и использованием паритетных начал при формировании органов интеграционных объединений, длительное время находится в фокусе обсуждений. В любом случае следует признать обоснованным подход, согласно которому институты и механизмы интеграционного объединения должны быть выстроены таким образом, чтобы при выработке важных решений, с одной стороны, меньшие по масштабам страны-участницы не испытывали излишнего давления со стороны страны-доминанта, а с другой — страна-доминант не испытывала излишнего давления со стороны большинства партнеров¹⁵.

В качестве особенности институциональной системы интеграционных объединений следует отметить нередко имеющую место несбалансированность властных полномочий между различными органами. В свя-

зи с этим следует обратить внимание на следующее: еще в начале 1990-х гг. Б. Н. Топорнин отмечал, что в сообществах иначе, чем в национальных институциональных системах, строится система сдержек и противовесов, без которых принцип разделения властей не будет работать. То, что функции не институционализированы, как это сделано на национальном уровне, вызывает потребность в иных, порой более сложных механизмах, которые к тому же не всегда эффективны. Не случайно создаются новые процедуры принятия правовых актов, предусматривающие обязательные консультации, согласования, те или иные формы соучастия одних институтов в деятельности других и т. п.¹⁶

Применительно к существующей системе органов Союзного государства можно наблюдать концентрацию полномочий с правом определяющего решения у Высшего государственного совета, глав государств-участников. В соответствии с положениями Договора о создании Союзного государства Председатель Высшего государственного совета (ВГС), как и глава государства-участника, не являющегося на момент подписания закона Председателем ВГС, может отклонить закон. Инициирование создания согласительной комиссии для преодоления внешних разногласий предусмотрено только со стороны Председателя ВГС, причем это его право, а не обязанность. Кроме того, Совет может приостановить или отменить решение Совета министров.

Формирование институционального механизма интеграционного объединения предполагает наличие четкого порядка выполнения принятых решений, контроля (надзора) их реализации государствами-участниками. Наиболее эффективным является использование формата обязательных к исполнению актов регулирующего воздействия, рекомендации зачастую остаются не реализованными в конкретных управленческих решениях на национальном уровне. Как подчеркивается в литературе, в большинстве своем государства неохотно имплементируют в национальное законодательство положения актов рекомендательного характера¹⁷.

Одним из факторов, предопределивших достаточно высокую эффективность функционирования Таможенного союза, на которую указывали и эксперты¹⁸,

¹⁶ См.: Топорнин Б. Н. Право и институты Европейских сообществ на современном этапе: основные понятия. Европейская интеграция: правовые проблемы. М., 1992. С. 16.

¹⁷ См.: Каширкина А. А., Морозов А. Н. Правовые аспекты интеграции на постсоветском пространстве в рамках ЕврАзЭС: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2010. № 2.

¹⁸ См., например: Международно-правовые аспекты реализации интересов Российской Федерации в связи с формированием Единого экономического пространства: научное издание / Н. Г. Доронина, В. Ю. Лукьянова, Н. Г. Семилотина,

¹⁴ См.: Авакьян С. А. Договор между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о создании Союзного государства: конституционно-правовой анализ // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 2001. № 1.

¹⁵ См.: Мансуров Т. А. Методологические и институциональные основы интеграции стран ЕврАзЭС: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2012.

и граждане государств — членов Таможенного союза¹⁹, стало наделение ЕЭК правом принимать решения обязательного характера, имеющие прямое действие на территории государств — участников Таможенного союза. «Комиссия в пределах своих полномочий принимает решения, имеющие обязательный характер для Сторон, и рекомендации, не носящие обязательного характера», — гласил п. 1 ст. 5 Договора о Евразийской экономической комиссии (утратил силу). Это позволило в сжатые сроки сформировать правовую базу Таможенного союза, а также дало возможность оперативно реагировать на возникающие вызовы в различных сферах функционирования Таможенного союза. Приведенная норма сохранилась и в Положении о Евразийской экономической комиссии, при этом она была конкретизирована: согласно п. 13 Положения Комиссия в пределах своих полномочий принимает решения, имеющие нормативно-правовой характер и обязательные для государств-членов; распоряжения, имеющие организационно-распорядительный характер; рекомендации, не имеющие обязательного характера.

Способствует эффективной реализации принимаемых решений сохранение в Положении о Евразийской экономической комиссии нормы о непосредственном применении решений Комиссии на территории государств — участников Союза, т. е. указание на то, что решения Комиссии и утверждаемые ими акты, например, технические регламенты Союза имеют прямое действие на территории союзных государств. Несомненно, положительным является однозначное разрешение вопроса о временных границах применения решений Комиссии.

Согласно п. 16 Положения о Евразийской экономической комиссии в случае, если иное не предусмотрено Договором о Евразийском экономическом союзе и международными договорами в рамках Союза, решения Комиссии вступают в силу не ранее чем по истечении 30 календарных дней с даты их официального опубликования. В исключительных случаях, требующих оперативного реагирования, может быть установлен иной срок вступления в силу, но не менее 10 календарных дней с даты их официального опубликования.

О. И. Тиунов. М., 2012. С. 52; Каширкина А. А., Морозов А. Н. Международно-правовые модели Европейского Союза и Таможенного союза: сравнительный анализ / отв. ред. А. Я. Капустин. М., 2012.

¹⁹ См.: Результаты исследований предпочтений населения стран СНГ по различным аспектам евразийской интеграции, проведенного в 2014 г. Центром интеграционных исследований Евразийского банка развития (ЦИИ ЕАБР) совместно с Международным исследовательским агентством «Евразийский монитор» «Интеграционный барометр ЕАБР — 2014». URL: http://www.eabr.org/t/research/centre/projectsCII/integration_barometer/index.php?id_16=42458.

В соответствии с п. 17, 18 Положения о Евразийской экономической комиссии решения Комиссии, ухудшающие положение физических и (или) юридических лиц, обратной силы не имеют, а решения Комиссии, улучшающие положение физических и (или) юридических лиц, могут иметь обратную силу, если прямо предусматривают это.

Важность установления темпоральных²⁰ норм предопределяется двумя факторами.

Во-первых, достаточно широкой распространенностью проблемы временного разрыва между обращением юридическим или физическим лицом за осуществлением своего права и принятием соответствующего правоприменительного акта²¹. Период этот может продлеваться в случае принятия органом акта, незаконность которого установлена позже и он отменен судом. Суд выносит решение об устранении допущенного нарушения, но само законодательство, подлежащее применению, за это время изменилось. Неопределенность в вопросе о применимом в данном случае законодательстве может препятствовать осуществлению юридическими и физическими лицами их прав и защите их интересов.

Во-вторых, важность установления темпоральных норм предопределена различиями в подходах к решению этого вопроса, закрепленными конституциями государств — членов ЕАЭС. Так, Конституция Республики Беларусь (ст. 104) устанавливает, что «закон не имеет обратной силы, за исключением случаев, когда он смягчает или отменяет ответственность граждан». Конституция Республики Казахстан, Конституция Республики Армения и Конституция Кыргызской Республики определяют круг актов, которые могут иметь обратную силу, более широко. Пункт 5 ч. 3 ст. 77 Конституции Республики Казахстан гласит: «Законы, устанавливающие или усиливающие ответственность, возлагающие новые обязанности на граждан или ухудшающие их положение, обратной силы не имеют. Если после совершения правонарушения ответственность за него законом отменена или смягчена, применяется новый закон». Схожие нормы содержит и Конституция Республики Армения, согласно ст. 22 которой закон, исключаящий наказуемость за деяние или смягчающий наказание, имеет обратную силу; закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет. В то же время ст. 42 указанного правового акта устанавливает временные пределы действия законов и иных правовых актов,

²⁰ Д. Н. Бахрах определяет темпоральные нормы как правила поведения, описывающие порядок вступления норм права в действие, прекращения их действия, правила выбора подлежащих применению норм (см.: Бахрах Д. Н. Очерки теории русского права. М., 2008. С. 38).

²¹ Подробнее см.: Бошно С. В. Обратная сила закона: общие правила и пределы допустимости // Юрист. 2008. № 5.

ухудшающих правовое положение лица или улучшающих его. Конституция Кыргызской Республики также лишает обратной силы законодательные и иные нормативные правовые акты, «устанавливающие новые обязанности либо отягчающие ответственность» (п. 5 ст. 6). При этом особо оговаривается невозможность придания обратной силы законам, устанавливающим новые налоги и ухудшающие положение налогоплательщиков (п. 3 ст. 13), а также законам, устанавливающим или отягчающим ответственность лица (ст. 28). «Никто не может нести ответственность за действия, которые на момент их совершения не признавались правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон», — гласит п. 1 ст. 28 Конституции Кыргызской Республики. Наконец, Конституция РФ однозначно решает временные проблемы лишь для норм, связанных с юридической ответственностью (ч. 1 ст. 54) и налоговыми правоотношениями (ст. 57). Что касается регулятивных норм и пределов их обратного действия, то конституционные положения здесь не дают однозначного ответа, а лишь создают предпосылки для толкований.

Таким образом, вопрос об обратном действии нормативных правовых актов и пределах их применения в законодательстве государств — членов ЕАЭС не гармонизирован в необходимой степени и актуализируется в современных условиях расширения интеграционных процессов, изменчивого законодательства, бюрократического правоприменения. Поэтому установление Положением о Евразийской экономической комиссии норм, регламентирующих вопросы обратной силы решений Комиссии, и иных темпоральных норм будет способствовать осуществлению юридическими и физическими лицами их прав и защите их интересов.

Остается открытым вопрос о месте актов, принятых органами интеграционных объединений, в национальных правовых системах, их юридической силе в соотношении с конституциями и иными актами, принятыми на национальном уровне. Однозначно не всегда возможно определить, обладают ли акты органов интеграционных объединений приоритетом применения в случае коллизии с актами национального законодательства. Проблема множественности правовых статусов в межгосударственных интеграционных объединениях еще более осложняет задачу создания и последующей кодификации нормативной правовой базы. Средством решения этой достаточно распространенной проблемы являются взаимная корреляция и определение приоритетности наслаивающихся международных обязательств²².

Конституции Российской Федерации, Республик Беларусь, Армения и Казахстан, а также Кыргызской Республики признают приоритет международного права, однако под последним понимают либо международные договоры и общепризнанные принципы и нормы международного права (Российская Федерация, хотя преимуществом перед законом пользуются только правила международных договоров России), либо общепризнанные принципы международного права (Республика Беларусь), либо международные договоры, ратифицированные Республикой (Республика Армения и Республика Казахстан). В Кыргызской Республике вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых она является, а также общепризнанные принципы и нормы международного права считаются составной частью правовой системы. Однако прямое действие и приоритет над нормами других международных договоров имеют только нормы международных договоров по правам человека. Перечисленные пять государств имеют специальное законодательство о международных договорах, развивающее и конкретизирующее конституционные нормы. Однако положения этих актов не распространяются на юридически обязательные решения международных организаций и международных органов, не определяют их роли и места в национальной правовой системе. Исключение составляет Закон Республики Армения от 22 февраля 2007 г. № ЗР-123-Н «О международных договорах Республики Армения»²³, ст. 55 которого регламентирует выполнение Республикой решения органов международных организаций.

Конституция РФ (ст. 79) устанавливает, что Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. В соответствии с подп. «д» п. 1 ст. 15 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» международные договоры об участии Российской Федерации в межгосударственных союзах, международных организациях и иных межгосударственных объединениях, если такие договоры предусматривают передачу им осуществления части полномочий Российской Федерации или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для Российской Федерации, подлежат ратификации.

Положение о Евразийской экономической комиссии является неотъемлемой частью Договора о Евра-

²² См.: Хабриева Т. Я. Евразийская экономическая перспектива: проблемы и решения // Проблемы современной экономики. 2013. № 3. С. 21.

²³ Официальный сайт Национального собрания Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1492&lang=rus>.

зийском экономическом союзе. Договор о Евразийской экономической комиссии есть международный договор, во исполнение ст. 79 Конституции РФ ратифицированный Российской Федерацией Федеральным законом от 3 октября 2014 г. № 279-ФЗ. В силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ и Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» указанный Договор является составной частью правовой системы РФ. Решения Евразийской экономической комиссии опосредованно (через указанный Договор) будут входить в ткань российского национального правопорядка, поэтому на них распространяется действие императивного принципа международного права — принципа добросовестного соблюдения международных обязательств²⁴. Это означает, что государство должно обеспечить, чтобы его законодательство соответствовало юридически обязательным решениям Комиссии. Таким образом, можно сделать вывод: несмотря на то что Евразийская экономическая комиссия — это наднациональный (международный) орган, решения которого, как и решения иных международных органов, не являются международными договорами, ее решения обязательны для государств — участников Договора и обладают приоритетом применения в случае коллизии с актами национального законодательства РФ.

Однако существует и иной подход к определению роли и места принимаемых Комиссией актов в национальной правовой системе. Так, ст. 116 Конституции Республики Беларусь выстраивает достаточно сложную, многоуровневую иерархическую систему нормативных правовых актов, действующих на территории Республики. Акты межгосударственных образований, включая юридически обязательные решения Комиссии, должны соответствовать законам Республики Беларусь и декретам Президента Республики Беларусь. Иначе говоря, на основании приведенных конституционных норм решения Евразийской экономической комиссии могут быть отнесены к категории подзаконных актов, юридическая сила которых сопоставима с юридической силой указов Президента Республики. Вывести их на более высокий уровень можно только путем заключения международных договоров на основе этих актов, ведь международные договоры, стороной которых является Республика Беларусь, по своему статусу следуют за Конституцией Республики и конституционными законами, главенствуя над национальными законами и актами, принятыми Президентом Республики²⁵.

Рассматривая указанные конституционные нормы с позиций конституционного права, нельзя не признать, что такой подход вполне четко определяет место решений межгосударственных интеграционных объединений и их органов в системе законодательства Республики Беларусь, что позволяет оперативно применять необходимые механизмы защиты национальных интересов Республики. Если же рассматривать эту ситуацию с позиций международного права, нельзя не заметить, что она может привести к существенному снижению эффективности интеграционных процессов, поскольку может сложиться ситуация, когда реализация решения наднационального органа будет заблокирована законом Республики Беларусь или декретом Президента Республики.

В свою очередь, конституции Республики Казахстан, Республики Армения и Кыргызской Республики не содержат специальных норм, определяющих место решений наднациональных органов, органов международных организаций и межгосударственных объединений в правовой системе этих стран. Однако в Республике Казахстан еще в 2009 г. было принято нормативное постановление Конституционного Совета Республики от 5 ноября 2009 г. № 6 «Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку решений международных организаций и их органов», которым установлено: если в международном договоре, определяющем компетенцию международной организации, указано, что решения соответствующей международной организации носят обязательный для государств-участников характер, то Республика Казахстан, ее государственные органы и должностные лица должны осуществлять все необходимые организационно-правовые мероприятия, направленные на исполнение такого требования, включая приведение актов национального законодательства в соответствие с ним. Исключение составляют решения международных организаций, подрывающие суверенитет Республики Казахстан, ее территориальную целостность и основы конституционного строя.

В Республике Армения, как было отмечено выше, вопросы применимости актов международных организаций, роли и места таких актов в правовой системе Республики регулируются нормами ст. 55 Закона Республики Армения «О международных договорах Республики Армения». В частности, п. 2 указанной статьи гласит, что решения (резолуции, протоколы и иные акты) руководящих и иных органов международной организации не считаются международными договорами, а выполняются Республикой Армения, поскольку они наделены соответствующей юридической силой учредительными документами данной международной организации. Если учредительными документами международной организации установлено, что принятые ее органом реше-

²⁴ См.: Каширкина А. А., Морозов А. Н. Динамика интеграции государств — участников Евразийского экономического сообщества // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2010. № 1. С. 118.

²⁵ Сходную позицию высказывал Г. А. Василевич (см.: Василевич Г. А. Международное право и национальное законодательство. М., 2009).

ния обязательны для государств — участников организации либо последние приняли обязательство выполнять эти решения, то ответственное ведомство Республики Армения обеспечивает их выполнение, при необходимости принимая соответствующий нормативный ведомственный или иной правовой акт, разрабатывая проект указа (распоряжения) Президента Республики Армения, постановления Правительства или решения Премьер-министра и представляя их на рассмотрение Правительства в установленном порядке. Если же вопросы, затрагиваемые нормативным актом международной организации, уже урегулированы законодательством Республики Армения, то ответственное ведомство представляет Правительству обоснованную справку об отсутствии необходимости принятия нормативного правового акта. В том случае, когда из сопоставления решения международной организации с действующим законодательством Республики Армения следует, что Республика Армения должна принять новый закон или внести изменения и (или) дополнения в действующий закон, компетентный орган обязан в установленном порядке предпринять разработку проекта соответствующего закона и внести его на рассмотрение Правительства. При этом положения решения органа международной организации, которые противоречат закону Республики Армения, до внесения в соответствующий закон Республики Армения необходимых изменений и (или) дополнений не применяются. Что же касается правовых актов международной организации рекомендательного характера, то целесообразность их выполнения Республикой Армения также определяет ответственное ведомство.

Вышесказанное позволяет констатировать необходимость разработки и принятия специальных правовых решений, направленных на построение иерархической системы правовых актов как на внутригосударственном, так и на наднациональном (коммунитарном) уровне. Подходы к определению роли и места правовых актов интеграционных объединений в национальной системе в рамках интеграционного объединения должны быть едиными. Применительно к Евразийскому экономическому сою-

зу возможным инструментом решения могло бы стать принятие специального протокола к Договору о Евразийском экономическом союзе, определяющего механизмы реализации решений и иных актов Комиссии в правовых системах государств — участников ЕАЭС.

Таким образом, особенности институциональной системы интеграционных объединений зависят от целей создания соответствующего интеграционного объединения и избранной формы интеграции. Усложнение интеграционных связей, расширение сфер интеграционного взаимодействия обуславливает необходимость совершенствования институциональной структуры, расширения компетенции отдельных органов. По мере расширения и интенсификации интеграционных процессов постоянно действующие органы межгосударственного интеграционного объединения все в большей степени наделяются наднациональными функциями, что позволяет этому объединению функционировать более эффективно. Все большую роль в регулировании процессов функционирования и интеграционного объединения государств — участников этого объединения начинают играть акты наднационального (коммунитарного) права, принимаемые его постоянно действующими органами, в особенности акты, имеющие прямое действие на территориях государств-сторон.

В этих условиях важным представляется принятие мер, направленных на совершенствование механизмов реализации актов интеграционных объединений на национальном уровне, в том числе таких, как закрепление сроков выполнения внутригосударственных процедур, создание контрольно-надзорных механизмов, обеспечивающих выполнение принятых решений и соглашений, определение мер воздействия в случае нарушения принятых государствами-участниками обязательств. Отражение гармонизированных между странами подходов к пониманию роли и места в национальной правовой системе юридически обязательных решений наднациональных органов в актах национального законодательства о международных договорах будет способствовать дальнейшему повышению интенсивности интеграционных процессов на евразийском пространстве.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Авакян С. А. Договор между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о создании Союзного государства: конституционно-правовой анализ // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 2001. № 1.
- Бахрах Д. Н. Очерки теории российского права. М., 2008.
- Бошно С. В. Обратная сила закона: общие правила и пределы допустимости // Юрист. 2008. № 5.
- Василевич Г. А. Международное право и национальное законодательство. М., 2009.
- Вельяминов Г. М. Международное право: опыты. М., 2015.
- Вельяминов Г. М. Международное экономическое право и процесс (академический курс): учебник. М., 2004.
- Каминская Н. В. Влияние глобализационных тенденций на становление региональных правовых систем // Международное право. 2014. № 2.
- Капустин А. Я. Международно-правовые основы институциональной системы евразийской интеграции // Журнал российского права. 2013. № 10.

Капустин А. Я. Современные тенденции международно-правового регулирования региональной экономической интеграции // Национальные правовые системы стран СНГ в условиях глобализации и региональной интеграции: матер. междунар. конф. / отв. ред. Ф. Т. Тахиров. Душанбе, 2007.

Каширкина А. А., Морозов А. Н. Динамика интеграции государств — участников Евразийского экономического сообщества // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2010. № 1.

Каширкина А. А., Морозов А. Н. Международно-правовые модели Европейского союза и Таможенного союза: сравнительный анализ / отв. ред. А. Я. Капустин. М., 2012.

Каширкина А. А., Морозов А. Н. Правовые аспекты интеграции на постсоветском пространстве в рамках ЕврАзЭС: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2010. № 2.

Мансуров Т. А. Методологические и институциональные основы интеграции стран ЕврАзЭС: автореф. дис. ... д-ра эконом. наук. М., 2012.

Международно-правовые аспекты реализации интересов Российской Федерации в связи с формированием Единого экономического пространства: научное издание / Н. Г. Доронина, В. Ю. Лукьянова, Н. Г. Семилютина, О. И. Тиунов. М., 2012.

Стоякин С. Г. Международная интеграция: понятие, виды, формы // Московский журнал международного права. 2004. № 3.

Топорнин Б. Н. Право и институты Европейских сообществ на современном этапе: основные понятия. Европейская интеграция: правовые проблемы. М., 1992.

Хабриева Т. Я. Евразийская экономическая перспектива: проблемы и решения // Проблемы современной экономики. 2013. № 3.

Шумский Н. Институциональные механизмы интеграции в Содружестве Независимых Государств // Журнал международного права и международных отношений. 2014. № 1.