АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВА ИНТЕГРАЦИОННОГО ОБРАЗОВАНИЯ И КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ

ЧАЙКА Константин Леонтьевич, судья Суда Евразийского экономического союза, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации

220006, Республика Беларусь, г. Минск, ул. Кирова, 5

E-mail: chayka@courteurasian.org

Развитие права интеграционного образования на определенном этапе ставит вопросы о приоритете его норм над нормами права государств-членов, о соотношении компетенции его суда и компетенции высших судов государств-членов. Этот вопрос актуален и для Евразийского экономического союза. Одновременно выявляются сферы, требующие комплиментарной деятельности международных и высших национальных судов. В праве Евразийского экономического союза к их числу относится в том числе разрешение споров, обусловленных существованием частей правовой нормы в актах наднационального и национального уровней. Возникают ситуации различной ответственности за нарушение нормы союзного права в государствах-членах, предоставления несовпадающих по объему тарифных льгот. Дуализм правового регулирования ведет к отсутствию правовой определенности и стабильности, непосредственно затрагивает права и свободы человека и гражданина. В статье рассматриваются особенности существования права Евразийского экономического союза на данном этапе, предлагаются возможные способы преодоления обозначенной проблемы.

Ключевые слова: Евразийский экономический союз, Таможенный союз, Суд Евразийского экономического союза, Конституционный Суд Российской Федерации, Конституционный совет Республики Казахстан, дуализм правового регулирования.

BURNING ISSUES OF INTEGRATION LAW AND CONSTITUTIONAL LAW OF MEMBER-STATES

K. L. CHAYKA, judge of the Court of the Eurasian Economic Union, candidate of legal sciences, honored lawyer of the Russian Federation

5, Kirova st., Minsk, Belarus, 220006

E-mail: chayka@courteurasian.org

The question about primacy of supranational rules over domestic law, about correlation of competences of integration court and of high national courts arises at certain stage of the development of integration law. This question is vital both for the Eurasian Economic Union. At the same time spheres that require complementary activity of international and national courts may be revealing. In the law of the Eurasian Economic Union these include settlements of disputes because of different parts of a rule are a part of acts of different levels: supranational and national. This involves diverse sanctions for breach of Union law in member states, distinct tariff exemptions. This dualism of legal regulation leads to absence of legal certainty and stability, directly infringe human and civil rights and liberties. This article examines features of law of the Eurasian Economic Union at the present stage, solutions of specified problems.

Keywords: Eurasian Economic Union, Custom Union, Court of the Eurasian Economic Union, Constitutional Court of the Russian Federation, Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan, dualism of legal regulation.

DOI: 10.12737/18196

Международное и национальное право существуют в неразрывной связи друг с другом, что обусловлено их природой и сущностью общественных отношений, которые не могут быть разделены на предмет регулирования только внутреннего или только международного права.

Казалось бы, взаимосвязь международного и национального права должна с неизбежностью влечь

взаимодействие международных и национальных судов, но не все столь однозначно, и тому есть объективные причины.

В отличие от национальных судов, имеющих длительную историю и традиции, пользующихся доверием, международные суды находятся в сложной ситуации: они должны доказать свою беспристрастность, способность рассматривать дела несмотря на «моло-

дость» и отсутствие собственных традиций, необходимость соединять в практике различные национальные правовые подходы.

Высшие национальные суды, в свою очередь, не готовы уступить часть компетенции международным судам, особенно если это касается вопросов защиты прав человека и суверенитета государства и, как следствие, сферы конституционного судопроизводства (нормоконтроля).

По вопросу о взаимосвязи права Евразийского экономического союза (ЕАЭС), а ранее Таможенного союза и, как следствие, о взаимоотношениях Суда Союза, а ранее Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) и конституционных судов государств-членов этот тезис может быть проиллюстрирован определением Конституционного Суда РФ от 3 марта 2015 г. № 417-О, нормативным постановлением Конституционного совета Республики Казахстан от 5 ноября 2009 г. № 6.

В определении Конституционного Суда РФ, с одной стороны, констатирована исключительная компетенция Суда ЕврАзЭС по рассмотрению дел о соответствии актов органов Таможенного союза международным договорам, составляющим договорно-правовую базу Союза, а с другой — указано, что сами по себе эти правовые позиции Суда не могут служить основанием для отступления от содержащегося в Конституции РФ требования признания и гарантирования прав и свобод человека и гражданина не только согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, но и в соответствии с Конституцией. То есть сделан вывод о том, что в случае предоставления Конституцией РФ уровня защиты более высокого, чем в международном договоре, применению подлежат соответствующие положения Конституции.

В Нормативном постановлении Конституционного совета Республики Казахстан указано: если акт Комиссии Таможенного союза, носящий обязательный характер, противоречит закону или иному нормативному правовому акту Республики Казахстан, то по общему правилу действует правовая норма, принятая Комиссией. В то же время не могут быть признаны в качестве обязательных для Казахстана решения международных организаций и их органов, нарушающие положения Конституции о том, что суверенитет Республики распространяется на всю ее территорию, и о недопустимости изменения установленных Конституцией унитарности и территориальной целостности государства, формы правления Республики.

Изложенное показывает, что на данном этапе приоритет нормы права интеграционного образования не абсолютен, а поставлен в зависимость от установленных Конституцией условий.

Данная проблема не уникальна, а свойственна и другим интеграционным объединениям. Дол-

гая и трудная работа проделана Судом Европейского Союза (Суд ЕС) на пути выстраивания взаимоотношений с конституционными судами Германии и Италии.

Так, Конституционному суду Италии потребовалось более 20 лет, чтобы изменить свой подход: с отрицания верховенства коммунитарного права до признания, что в случае конфликта между национальным правом и правом Сообщества следует применять право Сообщества¹.

Еще сложнее развивались отношения между Судом ЕС и Федеральным конституционным судом Германии. Последний в 1974 г. в решении Solange I² подтвердил свое право оценивать конституционность актов Европейских сообществ до тех пор, пока перечень основных прав человека, защищаемых коммунитарным правом, не станет сопоставим с теми гарантиями, которые установлены в Конституции Германии. Суд ЕС, реагируя на решение Solange I как на своеобразный вызов, постепенно расширял круг основных прав человека, которым предоставлял защиту своими решениями. Результатом этого процесса стало признание в 1986 г. Федеральным конституционным судом Германии в решении по делу Re Wünsche (более известному как Solange II), что Суд впредь не намерен пересматривать коммунитарное законодательство на соответствие стандартам Конституции, «поскольку Европейскими сообществами обеспечена эффективная защита основных прав человека, сопоставимая с тем уровнем защиты, который гарантирует Конституция Германии»³.

¹ См.: Craig P. The ECJ, National Courts and the Supremacy of Community Law. URL: <http://www.ecln.net/elements/conferences/bookrome/craig.pdf> (дата обращения: 23.11.2015); решение Суда ЕС по делу Costa v. ENEL (Case 6/64) 1964. URL: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=87399&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=93476> (дата обращения: 23.11.2015); решение Суда ЕС по делу Italian Minister of Finance v. Simmenthal (Case 106/77) 1978. URL: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=89693&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=93552> (дата обращения: 23.11.2015); решение Конституционного суда Италии по делу Spa Granital v. Amministrazione delle Finanze. Dec. 170. 8 June 1984. Цит. по: Craig P. Op. cit. P. 39.

² См.: Soto Diaz D. J. Relationship between the European Court of Justice and the National Constitutional Court. URL: http://www.academia.edu/4441491/RELATIONSHIP_BETWEEN_THE_EUROPEAN_COURT_OF_JUSTICE_AND_THE_NATIONAL_CONSTITUTIONAL_COURTS (дата обращения: 24.11.2015); Bier S. The ECJ and Member-State Relations. A Constructivist Analysis of the European Legal Order. URL: <http://www.gvpt.umd.edu/irconf/papers/bier.pdf> (дата обращения: 24.11.2015).

³ Решение Федерального конституционного суда Германии по делу Re Wünsche Handelsgesellschaft, Dec. od 22 Oct. 1986. Цит. по: Craig P. Op. cit. P. 39.

Эти примеры — лишь краткая иллюстрация того, как международный суд и национальные суды могут влиять друг на друга, обеспечивая в конечном счете наиболее полную защиту прав и свобод физических и юридических лиц.

Вместе с тем актуальная практика ЕАЭС, а ранее Таможенного союза показывает, что существуют сферы, где международным и высшим национальным судам не только не следует «отвоевывать» компетенцию друг друга, а, напротив, целесообразно действовать комплиментарно, дополняя друг друга.

Так, анализ международных договоров и вторичного права ЕАЭС, в том числе законодательства государств-членов, показывает, что имеют место случаи, когда норма права имеет сложную структуру, а ее взаимосвязанные части содержатся в международно-правовом акте и в национальном законе, например гипотеза и диспозиция — в союзном акте, санкция — в национальном законе или в случае бессанкционной нормы гипотеза — в союзном акте, а диспозиция — в национальном.

Наиболее показательный пример — это нахождение санкций за нарушения в области таможенного дела в национальных кодексах об административных правонарушениях при формулировании гипотезы и диспозиции в Таможенном кодексе Таможенного союза, решениях Евразийской экономической комиссии, а ранее Комиссии Таможенного союза.

Другой пример — это закрепление тарифной льготы в союзном акте, а перечня ее субъектов, объектов или условий применения — в национальном праве.

Само это явление обусловлено моментом интеграционного развития — началом формирования союзного права. Делегирование полномочий по формулированию части нормы на национальный уровень позволяет решить две задачи: минимизировать временные затраты на создание единого правила и избежать необходимости согласования подчас несовпадающих волей сторон по тому или иному вопросу.

Применительно к праву Таможенного союза в решении Суда ЕврАзЭС от 10 июля 2013 г. о вынесении преюдициального заключения по запросу Высшего хозяйственного суда Республики Беларусь была прямо установлена допустимость двухуровневого регулирования отношений: в нормах международного и национального права⁴. В последующих решениях (дела по заявлениям ООО «СеверАвтоПрокат»⁵ и

ООО «Джекпот»⁶) Суд ЕврАзЭС развил свой тезис о дуализме правового регулирования.

С точки зрения стратегии интеграционного развития, а также юридической техники подобный дуализм правовых норм и установленная Судом ЕврАзЭС его допустимость, безусловно, положительный момент. Но с позиций защиты прав и свобод человека и гражданина все не столь однозначно.

Дуализм правового регулирования порождает разный уровень ответственности за одно и то же деяние в разных государствах-членах, а также разный уровень, например, тарифных льгот, на которые могут рассчитывать субъекты хозяйствования. Следствие этого — отсутствие правовой определенности и стабильности, возможность возникновения ситуации, когда одному и тому же субъекту, действующему на рынках нескольких государств-членов, за одно и то же деяние может быть назначена разная санкция либо субъектам хозяйствования, действующим в одной и той же сфере, но в разных государствах, будет предоставлен разный уровень и объем льгот и преференций.

Особенно остро этот вопрос стоит в аспекте прав и законных интересов физических лиц с учетом того, что в рамках ЕАЭС провозглашается свободное движение не только товаров, но и рабочей силы (ст. 1 Договора о ЕАЭС от 29 мая 2014 г.).

Перемещение граждан с целью их трудоустройства с очевидностью влечет возникновение ситуаций, когда в государстве — члене ЕАЭС, отличном от государства их гражданства, они могут стать субъектом ответственности, уровень которой строже, чем в их государстве. Граждане государств-членов в условиях Союза между тем ожидают соразмерности в том числе санкций в случае нарушения норм международного права и национального законодательства. Очевидно, что в данном случае наблюдается выход на уровень именно конституционной защиты прав граждан.

Другая ситуация, которая заслуживает рассмотрения, — это нахождение диспозиции и гипотезы в международном акте и отсутствие санкции либо наличие ее в законодательстве одной страны и отсутствие в праве другой.

Проиллюстрировать это можно следующим примером. В Техническом регламенте Таможенного союза ТР ТС 018/2011 «О безопасности колесных транспортных средств» (далее — Технический регламент) установлено, что запрещается в зимний период (декабрь, январь, февраль) эксплуатация транспортных средств, не укомплектованных зимними шинами.

⁴ Решение Суда ЕврАзЭС от 10 июля 2013 г. о вынесении преюдициального заключения по запросу Высшего хозяйственного суда Республики Беларусь. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/docs> (дата обращения: 25.11.2015).

⁵ Решение Коллегии Суда ЕврАзЭС от 1 ноября 2013 г. и постановление Апелляционной палаты Суда ЕврАзЭС от 24 февраля 2014 г. по заявлению ООО «СеверАвтоПрокат». URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/docs> (дата обращения: 25.11.2015).

⁶ Решение Коллегии Суда ЕврАзЭС от 31 октября 2013 г. и постановление Апелляционной палаты Суда ЕврАзЭС от 11 февраля 2014 г. по заявлению ООО «Джекпот». URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/docs> (дата обращения: 25.11.2015).

В Российской Федерации административная ответственность за неисполнение данного требования прямо не предусмотрена. Иное решение вопроса — в Республике Беларусь, где соответствующие нормы Технического регламента имплементированы в национальное законодательство (в Правила дорожного движения), а их неисполнение влечет административную ответственность. Таким образом, выстроена последовательность: норма вторичного права Союза — национальная позитивная норма — национальная негативная норма (норма об ответственности).

Между тем и в рамках российского права может быть обоснована позиция, согласно которой не исключено привлечение к административной ответственности за нарушение акта вторичного права в силу его прямого действия. В таком случае неисполнение обязывающих норм Технического регламента представляет собой нарушение права Союза.

Данный подход порождает следующий вопрос: не нарушаются ли принципы определенности, стабильности правового регулирования? При этом нельзя забывать о том, что прямое применение нормы права Союза, в том числе с целью привлечения к административной ответственности, может повлечь ограничение прав физических и юридических лиц.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Bier S. The ECJ and Member-State Relations. A Constructivist Analysis of the European Legal Order. URL: <http://www.gvpt.umd.edu/irconf/papers/bier.pdf> (дата обращения: 24.11.2015).
- Craig P. The ECJ, National Courts and the Supremacy of Community Law. URL: <http://www.ecln.net/elements/conferences/bookrome/craig.pdf> (дата обращения: 23.11.2015).
- Soto Diaz D. J. Relationship between the European Court of Justice and the National Constitutional Court. URL: http://www.academia.edu/4441491/RELATIONSHIP_BETWEEN_THE_EUROPEAN_COURT_OF_JUSTICE_AND_THE_NATIONAL_CONSTITUTIONAL_COURTS (дата обращения: 24.11.2015).

Особенно ярко эта проблема проявилась в деле, находящемся в настоящее время на рассмотрении Суда ЕАЭС (по заявлению индивидуального предпринимателя из Республики Казахстан к ЕЭК). По делу ставится вопрос о том, что непридание Техническому регламенту прямого действия в конечном счете лишает субъекта хозяйствования правомочия пользования и распоряжения принадлежащим ему имуществом (транспортными средствами).

Представляется, что возможным решением вопроса правовой неопределенности в связи с «разрывом» нормы между актами международного и национального права может быть ее толкование на двух уровнях:

суд интеграционного объединения высказывает позицию о структуре нормы (о допустимости применительно к каждому конкретному случаю «разрыва» нормы между актами наднационального и национального права);

высшие суды государств — членов объединения оценивают соответствие положениям Конституции «национальной части» общей нормы, проверяют, не происходит ли нарушение прав и свобод, гарантированных Конституцией, а при необходимости возлагают на государство — член объединения обязанность по имплементации в национальное законодательство нормы интеграционного права.