

§ 5 ИНТЕГРАЦИОННОЕ ПРАВО И НАДНАЦИОНАЛЬНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Юртаева Е.А.

ПРАВОВАЯ БАЗА И ЮРИДИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И ИНТЕГРАЦИИ БЕЛАРУСИ, КАЗАХСТАНА И РОССИИ

Аннотация: В данной статье предметом научно-практического анализа служит правовое сопровождение национальной нормотворческой деятельности в Республике Беларусь, Республике Казахстан, Российской Федерации, а также современной практики подготовки правовых актов, применяемых в международных организациях. В интересах исследования выявляются и обосновываются приемы и методы правотворческой деятельности, проводимой Евразийской экономической комиссией в целях использования интеграционного потенциала государств-членов Евразийского экономического союза и конкурентных преимуществ каждого из них, выступающих заинтересованными партнерами на единой таможенной территории. В статье на компаративистских началах анализируется опыт национальной законодательной деятельности Беларуси, Казахстана и России, а также обзревается прежняя практика их интеграционного взаимодействия. Автор затрагивает вопросы «наднационального» правотворчества, выясняет характерные содержательные свойства делегирования полномочий государствами в интересах эффективного использования интеграционного потенциала взаимодействующих государств, а также исследует возможности национальных законодательств Беларуси, Казахстана и России по обеспечению их участия в нормотворческой деятельности интеграционных объединений. В статье предлагается обратиться к опыту правового и методического сопровождения совместной деятельности государств по формированию права межгосударственного объединения, апробированного в Европейском союзе.

Ключевые слова: Евразийский экономический союз, Евразийская экономическая комиссия, Российская Федерация, Республика Казахстан, Республика Беларусь, международное нормотворчество, межгосударственная интеграция, национальное законодательство, законотворчество, юридическая техника.

Abstract: The subject of this scientific-empirical analysis is the legal support of the national legislative activity in the Republic of Belarus, Republic of Kazakhstan, and Russian Federation, as well as contemporary experience of preparation of legislative bills used in international organizations. In the interests of research the author determines and substantiates the techniques and methods of the legislative work conducted by the Eurasian Economic Commission for the purposes of using the integrational potential of the member-state of the Eurasian Economic Union and competitive advantages of each of these members acting as the interested partners in the unified customs territory. The author addresses the issues of “supranational” lawmaking, determined the characteristic content properties of the delegation of authority by the states in the interests of efficient use of the integrational potential of the cooperating states, and also examines the possibilities of national legislations of Belarus, Kazakhstan, and Russia on ensuring their participation in the lawmaking activity of the integration unions. The author proposes referring to the experience of the legal and methodological support of the joint activity of the state on formation of law of the intergovernmental union proven within the European Union.

Keywords: Legal technique, Lawmaking, National legislation, Intergovernmental integration, International lawmaking, Republic of Belarus, Republic of Kazakhstan, Russian Federation, Eurasian Economic Commission, Eurasian Economic Union.

Прошло уже более двух десятков лет с момента развала Союза ССР, а господствующее направление развития отношений между суверенными государствами – бывшими союзными республиками – центробежное или центростреми-

тельное – так и не определилось. И не случайно. Пройдя через трудности начальных этапов суверенного развития, соглашаясь или протестуя против доминирования в межгосударственном содружестве одного из государств, некогда братские республики

Интеграционное право и наднациональные организации

Советского Союза приходят к пониманию предпочтительности региональной солидарности в условиях мировой экономической конкуренции.

Богатый опыт двустороннего экономического взаимодействия накоплен за эти годы всеми без исключения государствами. Однако практика интегрированного многостороннего взаимодействия национальных экономик пока развивается ограниченным кругом республик бывшего СССР, что дает одним исследователям говорить об апробации новых «международно-правовых и государственно-правовых форм сотрудничества в Северной Евразии на пространстве СНГ» («начался шестой этап») [1], а другим – обоснованно выражать аргументированный скепсис в отношении политической стратегии подобного экономического партнерства [2]. Наличие диаметрально противоположных взглядов на ценность и перспективы экономической интеграции для участвующих в ней государств служит неоспоримым свидетельством актуальности изучения вопросов, связанных с многосторонним экономическим сотрудничеством государств. Немало их и в правовой сфере. Оценка имеющегося правового опыта интеграции национальных экономик, выявление правового потенциала национальных законодательных систем для экономического взаимодействия позволяют предложить новые способы совместной правовой работы государств в интересах взаимовыгодного экономического сотрудничества. Видя свою задачу в том, чтобы на основе практики совместной деятельности государств и особенностей законодательства каждого из них сформулировать предложения по совершенствованию правовых способов интеграционного взаимодействия, автор исследует: а) накопленный опыт экономической интеграции с акцентом на правовой деятельности органов интеграции; б) потенциал национальных законодательств в интересах международно-правового сопровождения интеграции; в) новые возможности организации правового сопровождения евразийской экономической интеграции.

Опыт экономической интеграции. Этапы тернистого пути экономической интеграции государств на постсоветском евразийском пространстве с постановкой перспективных целей отмечены в годовом отчете Евразийской экономической комиссии [3]; цели и задачи расширения евразийской интеграции в интересах повышения жизненного уровня населения стран-участников опубликованы по результатам ее последующей динамики [4]. Путь этот начат заключением соглашения между Беларусью, Казахстаном и Россией о Таможенном союзе в 1995 г. Далее эти государства последовательно подтверждали стремление к

углублению интеграции в 1996 и в 2000 г.г.; в 2007 г. было объявлено о создании Единой таможенной территории и формировании Таможенного союза. В 2011 г. была учреждена Евразийская экономическая комиссия с наделением ее полномочиями по принятию обязательных решений, которая в последующем преобразована в орган Евразийского экономического союза после его учреждения 29 мая 2014 г. [5]

Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК), учрежденная в 2011 г. [6], со 2 февраля 2012 г. начала действовать в качестве единого постоянно действующего органа, наделенного функциями по регулированию деятельности Таможенного союза и Единого экономического пространства путем обеспечения условий для эффективного развития в направлении интеграционного сотрудничества его государств-членов – Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации в экономической сфере. Деятельность ЕЭК со времени ее учреждения была нацелена на создание международно-правовых условий для сбалансированного развития экономики государств-членов и создания Евразийского экономического союза (ЕАЭС). С созданием ЕАЭС этими тремя государствами [7], ЕЭК была преобразована в постоянно действующий регулирующий орган ЕАЭС [8].

ЕЭК организована как интеграционный орган с наднациональными полномочиями, что справедливо признается одним из свидетельств «классической «интеграции»» [9]. Это означает, во-первых, что государства-члены наделили ЕЭК правом принимать решения, которые не требуют последующей трансформации их в национальное право, тем самым продемонстрировав добровольное самообязывание путем признания ими приоритета общих интересов – интересов экономической интеграции в целом над национальными интересами отдельных государств-членов [10].

Во-вторых, Беларусь, Казахстан и Россия делегировали часть своих суверенных полномочий ЕЭК в интересах эффективного использования реального интеграционного потенциала. Транспортная, энергетическая, информационная, коммуникационная и другие общие системы при совместном режиме эксплуатации могут принести гораздо большие выгоды, а это, в свою очередь, расширяет возможности влияния каждого государства на решение соответствующих вопросов, раздвигая тем самым рамки деятельности каждого из государств за пределы его территориального верховенства [11].

В-третьих, ЕЭК, руководствуясь общими интересами обеспечения интеграции государств в экономи-

ческой сфере, принимает решения, которые, с одной стороны, не выражают отдельного национального интереса ни одного из государств-членов, а служат демонстрацией общего интереса экономического союза в целом, а с другой стороны – являются обязательными для исполнения всеми государствами-членами.

Деятельность ЕЭК главным образом осуществляется по определенным в Договоре о ЕАЭС сферам, а формирование правовой базы – в общем направлении непосредственного регулирования путем тесного сотрудничества государств-членов по выработке и принятию соответствующих решений.

Основное внимание в деятельности ЕЭК в настоящее время уделяется проведению скоординированной, согласованной либо единой политики в области функционирования таможенного союза государств-членов и единого экономического пространства. Интеграция и макроэкономика, финансовая политика, промышленность, агропромышленный комплекс, торговля, техническое регулирование, таможенное сотрудничество, конкуренция и антимонопольное регулирование, информатизация и информационно-коммуникационные технологии – это те направления, которые характеризуют деятельность ЕЭК через экономическое содержание интеграционного сотрудничества государств-членов ЕАЭС, и которые урегулированы главным образом в основополагающем соглашении – Договоре о ЕАЭС, составляя массив материального права ЕАЭС. Между тем вопросы фактической организации такого сотрудничества и внедрение наиболее оптимальных механизмов – институционального и процессуального построения ЕАЭС, в первую очередь разработки правил, касающихся правотворчества [12] – предмет специальных нормативных правовых актов и ненормативных документов, которые, как представляется, только предстоит разработать.

Развитие интеграционных процессов в рамках ЕАЭС показывает, что в структуре обеспечивающих интеграцию документов объем актов, имеющих форму юридически обязательных правил для государств-членов, возрастает. К таковым, помимо международных договоров (принимаемых под наименованием соглашений, протоколов или с иными наименованиями), относятся также, например, решения Высшего Евразийского экономического совета или решения ЕЭК. Несмотря на то, что в литературе высказывается мнение относительно вспомогательного характера актов, принимаемых органами, образуемыми, например, Высшим Евразийским экономическим советом [13], это не снижает юридически обязательный уровень таких актов.

Известно, что различия в наименовании международных договоров не влекут юридических отличий; общим для всех договоров является закрепление прав, полномочий и обязательств его участников. Исходя из этой общей посылки, практикой договорного регулирования государств-членов ЕАЭС вырабатываются собственные каноны их оформления. Так, например, еще в Таможенном союзе стала складываться практика, когда изменения, которые вносились в ранее заключенные соглашения, оформлялись в международных договорах, которые единообразно именовались протоколами. Наглядным примером преемственности этой практики в ЕАЭС стал, в том числе, его учредительный договор [14].

Международные договоры сохраняют свое значение главного регулятора экономических отношений в рамках ЕАЭС, составляя важную часть права ЕАЭС [15]. Ранее заключение договоров в рамках Таможенного союза также показало свою эффективность в случаях, когда устанавливался единый правовой режим регулирования для определенного предмета или когда договором определялось функционирование создаваемой государствами управленческой системы. Международные договоры обеспечивают максимальное единообразие практики и в самих государствах-членах, поэтому они являются удобными для регулирования межгосударственных отношений, в том числе и потому, что их заключение не требует предварительного изучения национальных законодательств.

Характер и юридическая природа иных актов органов ЕАЭС, помимо международных договоров, позволяют разграничивать их по обязательности как международные акты нормативного правового значения, т.е. юридически обязательные, и иные международные акты, которые не наделяются качествами юридической обязательности. В целом система актов, которые подготавливаются в рамках евразийской экономической интеграции государств-членов, разнообразна и различается не только по видам, определяющим уровень их обязательности, но и организационному назначению. Так, решения, имеющие обязательный характер, принимаются специально уполномоченными органами. Вообще юридическая обязательность таких решений была закреплена еще на уровне учредительных международных договоров, составивших правовую основу функционирования единого экономического пространства. В числе таких актов Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве (26 февраля 1999 г.), Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества (10 октября 2000 г.), Договор о создании

единой таможенной территории и формировании Таможенного союза (6 октября 2007 г.), уже упоминавшийся Договор о ЕЭК (18 ноября 2011 г.) и др. Этими договорами к органам, наделенным полномочиями по принятию юридически обязательных решений, были отнесены Высший Евразийский экономический совет (прежде именовавшийся Межгосударственным советом ЕврАзЭС) и ЕЭК. В ЕАЭС органами, принимающими решения нормативно обязывающего характера, являются Высший Евразийский экономический совет и ЕЭК.

Нужно специально отметить, что на практике юридическая природа некоторых решений, исходящих от органов межгосударственных интеграционных объединений, не всегда бывает достаточно четко определена, что создает известные трудности при оценке их последствий для включения в качестве регуляторов в национальную правовую систему интегрирующегося государства. Для таких ситуаций в международном праве разработано и действует положение, согласно которому в случаях если юридическая природа и обязательность решения какого-либо органа международной организации не поддается определению, такое решение признается носящим не обязательный, а рекомендательный характер [16; с.150]. В то же время для интеграционного объединения, где сотрудничество государств возведено в высокую степень связанности взаимной деятельностью и договоренностями, важно, чтобы внятное нормативное закрепление правовых характеристик и юридической силы решений, принимаемых органами таких объединений, содействовало эффективности развития интеграции, не мешало функционированию объединительных процессов. При этом нельзя согласиться с высказываемым в литературе утверждением о том, что «международно-правовой режим интеграционного объединения должен обеспечивать унификацию права государств-участников» [17], поскольку унификация национальных законодательств – только одна, причем не самая важная, из совместных задач экономически сотрудничающих государств.

ЕЭК помимо того, что она наделена наднациональными полномочиями, принимает решения, как считают исследователи, с неоднозначным международно-правовым статусом. В частности, отмечают, что решения ЕЭК не являются международными договорами (следовательно, не являются частью российской правовой системы) и не наделяются приоритетом применения в случае коллизии с законами Российской Федерации (тогда как международные договоры Российской Федерации пользуются приоритетным применением в силу конституционной

нормы). Однако ЕЭК, будучи учрежденной международным договором (приложение № 1 к Договору о ЕАЭК), не прямо, но косвенно, через этот Договор, пользуется специальными условиями внедрения своих решений в регулирование национального правопорядка в Российской Федерации, в Республике Беларусь и Республике Казахстан как государствах-членах [16; с.151].

Исходя из положений ст. 15 (подпункт «д» пункта 1) Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», международные договоры об участии России в межгосударственных союзах, международных организациях и иных межгосударственных объединениях, если такие договоры предусматривают передачу им осуществления части полномочий или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для РФ, подлежат ратификации. Похожие правила предусмотрены в национальных законодательствах Беларуси и Казахстана. В Законе «О международных договорах Республики Беларусь» (ст. 19) в числе международных договоров, подлежащих ратификации, называются, в частности, межгосударственные и межправительственные договоры об участии Беларуси в международных организациях и межгосударственных образованиях, а в Законе Республики Казахстан «О международных договорах» (пункт 5 ст. 11) предусматривается ратификация международных договоров об участии Казахстана в межгосударственных объединениях и международных организациях, если такие международные договоры предусматривают передачу им осуществления части суверенных прав или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для Республики Казахстан.

Эти положения, по мнению исследователей, не разрешают вопроса о месте и порядке действия решений ЕЭК в национальной правовой системе. Если возникают коллизии при применении национального законодательства, когда имеются не согласующиеся с национальным законодательством решения ЕЭК (которые, как определено в Положении о ЕЭК (пункт 13), имеют обязательный характер), должен применяться принцип международного права о добросовестном выполнении международных обязательств. То есть государства-члены должны обеспечивать такое состояние национального законодательства, которое не вступало бы в противоречие с юридически обязательными решениями ЕЭК [16; с.151-152].

На начальных этапах экономической интеграции Беларуси, Казахстана и России предусматривалось, что помимо иных актов, международно-правовые договорные обязательства этих стран в рамках

Таможенного союза не исключают разработку и принятие еще одной разновидности актов – основ законодательства. Основы законодательства определялись как правовые акты, в которых устанавливаются общие и единые для всех государств-участников нормы правового регулирования в базовых сферах правоотношений. Несмотря на специфичность названия, юридическая сила этой разновидности нормативного правового акта определялась через юридическую форму их принятия: основы законодательства утверждались заключением соответствующих договоров [18]. Хотя юридическое значение основ законодательства является достаточно ясным, а регулирующий потенциал – исторически подтвержденным и потому многообещающим, основы законодательства в практике евразийской экономической интеграции не использовались. Договор о ЕАЭС об этой форме акта не упоминает.

Иное – технические регламенты. Технический регламент был введен в практику Таможенного союза. В большинстве случаев в технических регламентах устанавливались обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования. Этот подход сохранен и в ЕАЭС. Обязательные требования могут устанавливаться к объектам технического регулирования – к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации [19]. Технические регламенты успешно разрабатываются; практика их разработки имеет преемственную и зависимую связь с техническими регламентами Евразийского экономического сообщества и Таможенного союза [20]. Разработка технических регламентов осуществляется на основе соответствующих рекомендаций ЕЭК; в настоящее время руководством для подготовки технических регламентов служит Положение о порядке разработки, принятия, внесения изменения и отмены технического регламента Таможенного союза [21]. Регулированием техническими регламентами охвачен довольно значительный объем вопросов производственно-технической политики; всего в ЕАЭС уже имеются 33 технических регламента.

Модельные законы – еще одна разновидность актов, которые используются субъектами международных отношений для упорядочения отношений в рамках их экономических объединений. В начале процесса экономической интеграции Беларусь, Казахстан и Россия предусмотрели аналогичную возможность: предполагалось использование типо-

вых проектов. Типовые проекты (как и модельные законы) – это разновидность рекомендательных актов [22] и по своей юридико-технической структуре и оформлению напоминают акты национального законодательства. По содержанию у этой разновидности рекомендательных актов существует заметный потенциал. Типовой проект как образец нормативного правового регулирования конкретной области общественных отношений может ориентировать в правотворческой деятельности государства-члены, целенаправленно влиять на национальную законодательскую практику и без навязывания жестких рамок обеспечивать общность концептуальных подходов. Типовой проект дает возможность государствам-членам в процессе интеграции еще на этапе подготовки национального акта предусматривать и превентивно устранять могущие возникнуть неоправданные расхождения при регулировании в национальном законодательстве однотипных вопросов.

Типовой проект подходит для тех случаев, когда государства предполагают создать национальный акт на основе единого текста (модели), но при этом желают учесть собственную специфику, свои традиции; приемлем он и в тех случаях, когда планируется синхронное усовершенствование, модернизация национальных законодательств интегрирующихся государств. Полезна разработка типового проекта для случаев, когда национальная законодательная регламентация осуществляется через принятие не одного, а нескольких актов: включением типового правила в различные национальные акты решается задача гармонизации национальных законодательств менее затратным, чем подготовка типового проекта в виде полнотекстового акта, способом [23].

Значительный ресурс названных способов сближения национальных законодательств входящих в ЕАЭС государств пока не востребован. Вместе с тем учитывая интерес, проявляемый к этому экономическому объединению со стороны государств, не имевших исторически тесных экономических связей, подобных тем, которые имеют Беларусь, Казахстан и Россия (например, Вьетнама), следует отметить незаменимость использования модельных актов (типовых проектов) в качестве действенного средства мягкого права в структуре механизма регулирования в ЕАЭС.

Потенциал национальных законодательств в интересах интеграции. Юридические возможности гармоничного развития правовой базы для обеспечения процесса правотворчества в интересах экономического сотрудничества Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации создаются в том числе законодательными нормами

и нормами иных национальных правовых актов, формирующих некоторый набор обязательных требований по юридико-техническому сопровождению подготовки законов и иных правовых актов, принимаемых в этих государствах. От того, насколько оптимально будут учтены национальные возможности восприятия «наднациональных» решений ЕАЭС (и его органов) каждым участвующим государством, будет зависеть успешность использования интеграционного потенциала каждого государства-члена этого экономического союза.

В Республике Беларусь с 2000 г. действует Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [24]. Этот Закон определяет, в частности, видовое разнообразие белорусского законодательства, устанавливая известные рамки для ведения законотворческой практики, включая возможности участия государства в специфической деятельности по международному правотворчеству, а также организационные пределы «отклика» национальной законодательной системы на имплементационные запросы развивающегося права интеграционных объединений, участником которых является Беларусь. В литературе отмечается, что международно-правовые акты, в частности международные договоры Беларуси, в иерархии правовых актов следуют непосредственно за Конституцией Республики Беларусь и конституционными законами, что обеспечивает им особый статус в системе законодательства. Кроме того, при коллизии норм международных договоров и норм новых законов в Республике Беларусь считают невозможным применять общеправовой принцип о том, что новый закон отменяет старый: в тех случаях, когда новый закон входит в противоречие с нормами международного договора: приоритетом пользуются правила, установленные международными договорами [25].

Международные договоры Республики Беларусь хотя и «выведены» из-под действия Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», они, тем не менее, должны отвечать общим требованиям, предъявляемым к нормативным правовым актам: быть согласованными с другими нормативными правовыми актами. Это же косвенно вытекает из содержания Закона Республики Беларусь «О международных договорах Республики Беларусь» [26], который связывает заключение международных договоров Республикой Беларусь, как и их вступление в силу, действие и исполнение, не только с нормами международного права, например, Венской конвенцией о праве международных договоров, но и с нормами, действующими в Беларуси.

Специальное внимание в законодательстве Беларуси уделяется оценке нормативных правовых актов с точки зрения их соответствия международным договорам, а также обеспечению условий их функционирования, контролю за их исполнением. В частности, указом Президента Республики Беларусь «О некоторых вопросах осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов» [27], направленным на повышение эффективности нормотворческой деятельности и обеспечение реализации прав граждан, оценка общего состояния нормативного регулирования в стране ставится в зависимость от его соответствия, в том числе, международным обязательствам Беларуси – международным договорам Республики Беларусь. А постановление Совета Министров Республики Беларусь «О некоторых вопросах подготовки и согласования важнейших проектов нормативных правовых актов в экономической и социальной сферах» [28] ориентирует, в том числе, на соблюдение при подготовке проектов правовых актов юридико-технических правил и возлагает на государственные органы и должностных лиц ответственность за их соблюдение.

При всем внимании к нормотворческой деятельности, уделяемому в Беларуси, исследователями замечаются отдельные несовершенства в национальном имплементационном механизме. В частности, наличие законодательных пробелов, которые затрудняют деятельность государственных органов по применению международно-правовых норм, недостаточную четкость формулировок внутригосударственных актов, затрагивающих регулирование сферы международных отношений и др. [29] Представляется, что замещение отсутствующих в национальном законодательстве Беларуси правил об использовании отдельных инструментов правового регулирования, которые могут быть предложены государствам-участникам в интересах обеспечения евразийского экономического сотрудничества, способны создать некоторый стимул для формирования единоориентированной практики по подготовке международных актов для каждого из участников интеграционного союза.

На регулирование общих вопросов межгосударственного правового сотрудничества, включая область создания и оформления проектов нормативных правовых актов, направлено значительное количество актов, разработанных и действующих в Республике Казахстан.

В частности, Казахстан одним из первых на постсоветском пространстве разработал и ввел в действие Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» [30]. В отличие от законодательства

Беларуси, в Казахстане при обозначении способов и правил оформления нормативных правовых актов используют понятие не законодательная или нормотворческая техника, а юридическая техника. Вообще в юридической литературе применительно к технике создания правовых актов с некоторыми специальными оговорками чаще всего и традиционно используют термин «законодательная техника» [31]. Хотя основное понимание всех этих терминов в законодательстве и Беларуси и Казахстана является практически идентичным (все это разнообразие «техник» служит созданию и оформлению только правовых актов, а не правовой практики или правовой действительности), подобное терминологическое расхождение в принципе способно порождать целые правовые области, нуждающиеся в согласовании, когда речь идет о межгосударственном правовом сотрудничестве, в том числе наднациональном правовом обеспечении.

В Законе Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» вводится понятие уровня нормативного правового акта, чем создается внятная иерархическая ступенчатость всего существующего в Казахстане нормативного правового массива и одновременно решается задача определения соотношения нормативных правовых актов разных уровней по их правовому значению, юридической силе, социальной ориентирующей содержательности.

Примечательно, что одним из важных этапов работы в правотворческой сфере государства называют планирование. Плановость и методичность в правоподготовительной работе, если она не только заявлена в качестве цели, но и реализуется как способ упорядочения и социально-экономического обоснования деятельности по созданию нормативных правовых актов, показала свою эффективность и как способ организации деятельности и инструмент повышения ее эффективности. По-видимому, следует учитывать практическую целесообразность включения элементов планирования в деятельность государств, когда они совместно вырабатывают важные для всех участников параметры экономического сотрудничества, вырабатывают общие решения, имеющие обязательный (или иной) характер одновременно для трех государств.

Многoletний опыт применения Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» показывает и то, насколько значимым для подготовки проектов нормативных правовых актов является, например, существование установленного порядка согласованной разработки нормативного документа, когда решены процедурные вопросы и отлажена ор-

ганизация взаимодействия нескольких участников такой деятельности [32].

Подобно тому, как в Беларуси международные договоры Республики Беларусь выведены за рамки регулирования Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», в отношении международных договоров – определения их видов, порядка заключения, экспертизы, подписания, ратификации, утверждения и др. – в Казахстане действуют правила Закона Республики Казахстан «О международных договорах» [33]. С точки зрения регулирования существенных или процедурных вопросов заключения международных договоров этот Закон имплементировал основные положения Венской конвенции о праве международных договоров, а с точки зрения организационной – учел особенности распределения предметов ведения и полномочий между государственными органами Республики Казахстан.

Специфической особенностью регулирования вопросов, связанных с международно-правовым сотрудничеством Республики Казахстан, является использование в этом процессе (кроме языков заключения международных договоров) наряду с государственным казахским языком как официальным русское языка.

В целом развитие нормативного регулирования в Казахстане нацелено на формирование системы права с ориентацией на уважение принципов и норм международного права, а также выполнение и обеспечение выполнения международных договорных и иных обязательств Республики Казахстан и в русле современных общемировых и региональных интеграционных процессов.

В Российской Федерации современный уровень нормативного правового регулирования как в области внутригосударственного регулирования, так и на уровне международного сотрудничества задается сравнительно малым объемом законов, которые регулируют эту важную сферу государственной деятельности. Так, в отличие от Беларуси и Казахстана, в России регулирование нормоподготовительной работы осуществляется либо на подзаконном уровне, либо путем предложения рекомендаций по подготовке и оформлению проектов законодательных и иных нормативных правовых актов. Задача общего законодательного обеспечения подготовки проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации пока не решена; правотворческая практика обеспечивается отдельными актами. Урегулированы, например, область обнародования законов и иных нормативных правовых актов [34, 35], область создания подзаконных нормативных правовых актов [36].

Однако обеспеченность нормативным регулированием вопросов, например, опубликования нормативных правовых актов не означает автоматической обеспеченности потребностей в текстах российских законов (а также иных нормативных правовых актов). Поскольку доступ к текстам нормативных правовых актов в России организуют не официальные, а коммерческие структуры, партнеры по экономической интеграции, а также интеграционные органы встретятся с трудностями на пути поиска актуального текста российского законодательства. В современных условиях, когда развитие электронных технологий создает максимальные возможности для публикации нормативных актов, доступ к текстам российского законодательства по-прежнему ограничен (в России, например, не осуществляется официальное опубликование консолидированных актов, в том числе после существенного и многократного их изменения).

Нормотворческая работа в отсутствие закона, подобного белорусскому или казахстанскому законам о нормативных правовых актах, который бы регулировал вопросы подготовки и оформления проектов нормативных правовых актов, включая законы, опирается на решения, инициированные в науке. Так, например, на базе научных разработок в 2003 г. были подготовлены Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов [37], которые постепенно были введены в практику подготовки законопроектов и проектов иных нормативных правовых актов и ныне обеспечивают относительно унифицированный порядок оформления федеральных законов. Методические рекомендации обобщили некоторые юридические приемы законодательной техники из практики составления текстов законов, которые позитивно зарекомендовали себя в российском законодательстве. Применение Методических рекомендаций, несмотря на их рекомендательный характер, на практике дает в целом положительный результат при использовании определенных юридических средств и законодательских приемов при составлении текстов законопроектов.

Иначе чем в области нормотворческой деятельности в России установлено регулирование в области международно-правового сотрудничества и формирования международно-правовой базы. Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» [38] в достаточной мере определил основные цели договорных отношений Российской Федерации, исходя из целей ее внешней политики. Законом урегулированы вопросы заключения, выполнения и прекращения международных договоров. При этом, заметим, не все вопросы решены полно или

исчерпывающе: в законе сохранена идея солидарного применения его с Венской конвенцией о праве международных договоров.

Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» применяется ко всем международным договорам Российской Федерации, независимо от уровня представляющих ее органов или должностных лиц (глава государства, глава правительства и т.п.). Международным договорам отводится принципиально значимое место в правовой системе Российской Федерации, а общепризнанные принципы и нормы международного права включены в российскую правовую систему. На базе этого закона развиваются и углубляются интеграционные процессы с участием России, в том числе сближение национальных законодательств России и других участников интеграционных объединений. В связи с тем, что сближение законодательств государств-членов ЕАЭС предполагается не только путем заключения международных соглашений, но и с наделением специальными (наднациональными) полномочиями ЕЭК, Россия как участник интеграционного объединения не менее других заинтересована в установлении правил о единообразном оформлении проектов правовых актов для целей межгосударственной интеграции и унификации подготовительной работы над актами, предполагаемыми к принятию государствами-членами ЕАЭС. Кроме того, общие правила могут оказать стимулирующее действие на развитие законодательства Российской Федерации в части регулирования им области подготовки и оформления федеральных законов и иных нормативных правовых актов, в том числе тех, которые обеспечивают деятельность Российской Федерации в рамках интеграционных объединений. Тем более что разработка законопроекта «О нормативных правовых актах» в концептуальной своей части получила одобрение около двух десятков лет назад.

Оптимизация организации правотворчества. Совместная практика правосозидающей интеграционной деятельности Беларуси, Казахстана и России указывает на то, что общие подходы к этой деятельности в целом выработаны; имеется также немалое количество правил, позволяющих говорить о достаточно гармоничном развитии национального законодательства государств-членов в направлении их сближения. Более того, на новом витке интеграции, начавшемся после заключения Договора о ЕАЭС, государствами-членами согласованы отдельные правила об организации работы по подготовке правовых актов (как в сфере договорного регулирования, так и с применением наднационального механизма), закреплены некоторые процедурные особенности

нормотворческой работы, определены отдельные юридико-технические параметры подготовки и согласования правовых решений [39].

Разнообразие актов о правовом регулировании правоподготовительной деятельности в Беларуси, Казахстане и России, а также многочисленность действующих или подготавливаемых ими совместно в ходе экономической интеграции актов (нормативных и иных) позволяют сделать некоторые выводы. В целом специфика продолжающегося развиваться права ЕАЭС видится в том, что интеграционное право формируется хотя в первую очередь международными договорами, но также и иными международно-правовыми актами, причем юридически и содержательно иного типа. Довольно значимая их часть должна создаваться наднациональными органами и институтами, которые получили специальное уполномочие от государств-членов. При этом государства-члены нуждаются в более четком определении юридических характеристик (включая их юридико-технические аспекты) актов интеграционных органов ЕАЭС, в первую очередь решений Высшего Евразийского экономического совета и ЕЭК, поскольку эти органы наделены значительными наднациональными полномочиями. Хорошим примером здесь мог бы служить опыт Европейского Союза, где в законодательской работе персонал Европарламента, Европейского Совета

и Еврокомиссии успешно применяют договорные, рекомендательные и практически разъяснительные правила. Таковы, например, межведомственное соглашение по качеству разработки законодательства (22 декабря 1998 г.), а также практические пособия: общее практическое руководство, содержащее согласованные принципы и другие важные рекомендации по ее организации (2003 г.), пособие о принципах для улучшения регулирования (2015 года) [40]. Во избежание ситуаций, когда акты, изданные уполномоченными органами ЕАЭС, начнут подвергаться оценкам государств-членов, помимо прочего, с точки зрения соответствия правовому опыту и законодательским традициям, существующим в Беларуси, Казахстане или России, видится необходимой выработка и закрепление в специальном документе (рекомендации, практическом руководстве или др.) унифицированных подходов к подготовке и оформлению правовых решений в интересах дальнейшего интеграционного развития экономически сотрудничающих в рамках единого экономического пространства государств. Наличие такого руководства позволит упорядочить работу интеграционных органов по планомерному оформлению права ЕАЭС, оптимально организовать взаимодействие участников при подготовке юридической базы и утверждении нормативных правил экономической интеграции на евразийском пространстве.

Библиография:

1. Скуратов Ю.И. Евразийская парадигма России и некоторые проблемы интеграции на пространстве Содружества Независимых Государств (СНГ) // *Гос. и право*. 2015. № 2. С. 91.
2. Иноземцев В.Л. Евразийский экономический союз: потерянные в пространстве // *Полис. Политические исследования*. 2014. № 6. С. 76-81.
3. ЕЭК. 2012. Годовой отчет. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/EEC_AR2012.pdf (дата обращения – 1 июля 2016 года).
4. ЕЭК. Евразийский экономический союз: Архитектура будущего. Годовой отчет. 2014. URL: http://eec.eaunion.org/ru/Documents/EEC_ar2014.pdf (дата обращения – 1 июля 2016 года).
5. Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Договор о ЕАЭС) // *Официальный интернет-портал правовой информации*. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201501160013> (дата обращения – 1 июля 2016 года).
6. Договор о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 года // *Бюллетень международных договоров*. 2013. Январь. № 1.
7. ЕАЭС начал действовать с 1 января 2015 года; со 2 января 2015 года членом ЕАЭС стала Республика Армения (Договор от 10 октября 2014 года о присоединении Республики Армения к Договору о ЕАЭС от 29 мая 2014 года // *Бюллетень международных договоров*. 2015. Май. № 5), а с 12 августа 2015 года – Кыргызская Республика (Договор от 23 декабря 2014 года о присоединении Кыргызской Республики к Договору о ЕАЭС от 29 мая 2014 года // *Бюллетень международных договоров*. 2016. Февраль. № 2).
8. Положение о Евразийской экономической комиссии (приложение № 1 к Договору о ЕАЭС от 29 мая 2014 года) // *Официальный интернет-портал правовой информации*. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201501160013> (дата обращения – 1 июля 2016 года).
9. Батлер У.Э. Элементы «наднациональности» в Евразийском экономическом сообществе // *Сравнительное правоведение в условиях интеграции государств: Материалы II Международного конгресса сравнительного правоведения* (Москва, 3 декабря 2012 года). М., 2013. С. 24.
10. Усенко Е.Т. Суверенная государственность стран-членов СЭВ как предпосылка и фактор их интеграции. М., 1987. С. 8 и след.
11. Колосов Ю.М. К вопросу о примате международного права // *Международное право в современном мире*. М., 1991. С. 8.

Интеграционное право и наднациональные организации

12. Топорнин Б.Н. Европейское право. М., 1998. С. 308-309.
13. Кулматов Т.Ш. Право ЕврАзЭС: проблемы и перспективы определений правового статуса решений органов ЕврАзЭС: Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 15-летию Экономического Суда СНГ, 21 июня 2007 года. Минск, 2008. С. 115-116.
14. Договор о ЕАЭС содержит специальную статью 115, закрепляющую порядок внесения изменений в Договор.
15. Статья 6 Договора о ЕАЭС.
16. Каширкина А.А., Морозов А.Н. Международно-правовые модели Европейского союза и Таможенного союза: сравнительный анализ. М., 2012. С. 150.
17. Боклан Д.С., Лифшиц И.М. Действие принципа верховенства права в Евразийском экономическом союзе // Международное право. 2016. № 2. С. 1-13. DOI: 10.7256/2306-9899.2016.2.18986. URL: http://e-notabene.ru/wl/article_18986.html (дата обращения – 15 июля 2016 года).
18. Договор о статусе Основ законодательства Евразийского экономического сообщества, порядке их разработки, принятия и реализации от 18 июня 2004 года // Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ».
19. Протокол о техническом регулировании в рамках Евразийского экономического союза (приложение № 9 к Договору о ЕАЭС).
20. Калмыкова А.В., Каширкина А.А., Лукьянова В.Ю., Морозов А.Н. Система правовых актов в сфере технического регулирования в условиях формирования Единого экономического пространства // Журнал российского права. 2011. № 6. С. 88-100.
21. Было утверждено решением Совета ЕЭК от 20 июня 2012 года № 48.
22. Статья 7 Договора об учреждении Евразийского экономического сообщества // Бюллетень международных договоров. 2002. Май. № 5.
23. Право и межгосударственные объединения. М., 2003. С. 50-51.
24. Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 года № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». В статье акты национальных законодательств государств приводятся с использованием информационно-правовой системы «Законодательство стран СНГ», предоставляемой ООО «СоюзПравоИнформ», а законодательства Российской Федерации – преимущественно справочной правовой системой «Гарант».
25. Василевич Г.А. О соотношении нормативных правовых актов // Юрист. 2002. № 4. С. 67-68.
26. Закон Республики Беларусь от 23 июля 2008 года № 421-З «О международных договорах Республики Беларусь».
27. Указ Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2010 года № 711 «О некоторых вопросах осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов».
28. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 20 апреля 2009 года № 496 «О некоторых вопросах подготовки и согласования важнейших проектов нормативных правовых актов в экономической и социальной сферах».
29. Лепешков Ю.А. Реализация норм международного права в законодательстве Республики Беларусь // Влияние международного права на национальное законодательство. М., 2007. С. 359-360.
30. Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 года № 213-1 «О нормативных правовых актах».
31. Законодательная техника. М., 2000. С. 6; Законотворчество в Российской Федерации. М., 2000. С. 241.
32. Постановление Правительства Республики Казахстан от 16 августа 2006 года № 773 «Об утверждении Правил оформления и согласования нормативных правовых актов Республики Казахстан».
33. Закон Республики Казахстан от 30 мая 2005 года № 54 «О международных договорах».
34. Федеральный закон от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».
35. Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 года № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».
36. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года №1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».
37. Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (письмо Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18 ноября 2003 года № вн2-18/490).
38. Федеральный закон от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации».
39. Речь идет, помимо учредительных договоров, например, о таких действующих актах, как Регламент работы Евразийской экономической комиссии, утвержденный Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 года № 98, и Правила внутреннего документооборота в ЕЭК, утвержденные Решением Коллегии ЕЭК от 5 мая 2015 года № 46.
40. Joint Practical Guide of the European Parliament, the Council and the Commission for persons involved in the drafting of European Union legislation // URL: <http://www.cc.cec/wikis/display/dap/Legislative+drafting+resources>; Better Regulation Guidelines // URL: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf (дата обращения – 1 июля 2016 года).

References (transliterated):

1. Skuratov Yu.I. Evraziiskaya paradigma Rossii i nekotorye problemy integratsii na prostranstve Sodruzhestva Nezavisimykh Gosudarstv (SNG) // Gos. i pravo. 2015. № 2. S. 91.

2. Inozemtsev V.L. Evraziiskii ekonomicheskii soyuz: poteryannye v prostranstve // Polis. Politicheskie issledovaniya. 2014. № 6. S. 76-81.
3. Batler U.E. Elementy «natsional'nosti» v Evraziiskom ekonomicheskom soobshchestve // Sravnitel'noe pravovedenie v usloviyakh integratsii gosudarstv: Materialy II Mezhdunarodnogo kongressa sravnitel'nogo pravovedeniya (Moskva, 3 dekabrya 2012 goda). M., 2013. S. 24.
4. Usenko E.T. Suverennaya gosudarstvennost' stran-chlenov SEV kak predposylka i faktor ikh integratsii. M., 1987. S. 8 i sled.
5. Kolosov Yu.M. K voprosu o primате mezhdunarodnogo prava // Mezhdunarodnoe pravo v sovremennom mire. M., 1991. S. 8.
6. Topornin B.N. Evropeiskoe pravo. M., 1998. S. 308-309.
7. Kulmatov T.Sh. Pravo EvrAzES: problemy i perspektivy opredelenii pravovogo statusa reshenii organov EvrAzES: Materialy mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, posvyashchennoi 15-letiyu Ekonomicheskogo Suda SNG, 21 iyunya 2007 goda. Minsk, 2008. S. 115-116.
8. Kashirkina A.A., Morozov A.N. Mezhdunarodno-pravovye modeli Evropeiskogo soyuza i Tamozhennogo soyuza: sravnitel'nyi analiz. M., 2012. S. 150.
9. Boklan D.S., Lifshits I.M. Deistvie printsipa verkhovenstva prava v Evraziiskom ekonomicheskom soyuze // Mezhdunarodnoe pravo. 2016. № 2. S. 1-13. DOI: 10.7256/2306-9899.2016.2.18986. URL: http://e-notabene.ru/wl/article_18986.html (data obrashcheniya – 15 iyulya 2016 goda).
10. Kalmykova A.V., Kashirkina A.A., Luk'yanova V.Yu., Morozov A.N. Sistema pravovykh aktov v sfere tekhnicheskogo regulirovaniya v usloviyakh formirovaniya Edinogo ekonomicheskogo prostranstva // Zhurnal rossiiskogo prava. 2011. № 6. S. 88-100.
11. Vasilevich G.A. O sootnoshenii normativnykh pravovykh aktov // Yurist. 2002. № 4. S. 67-68.
12. Lepeshkov Yu.A. Realizatsiya norm mezhdunarodnogo prava v zakonodatel'stve Respubliki Belarus' // Vliyanie mezhdunarodnogo prava na natsional'noe zakonodatel'stvo. M., 2007. S. 359-360.