

Плетников В.С.

**ЕВРАЗИЯЛЫК ЭКОНОМИКАЛЫК БИРЛИК
ӨЛКӨЛӨРҮНҮН МЫЙЗАМДАРЫН ГАРМОНИЗАЦИЯЛООНУН
КЭЭ БИР КӨЙГӨЙЛӨРҮ**

Плетников В.С.

**НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГАРМОНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
СТРАН ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА**

V.S. Pletnikov

**SOME PROBLEMS OF HARMONIZATION OF LEGISLATION THE COUNTRIES
OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION**

УДК: 342.952/336.76

Бул макалада Евразиялык экономикалык бирлик өлкөлөрүнүн мыйзамдарын гармонизациялоонун кээ бир көйгөйлөрүнө көңүл бурулат.

Негизги сөздөр: мыйзамдар, Евразиялык экономикалык бирлик, келишим, укук.

В данной статье обращено внимание на некоторые проблемы гармонизации законодательства стран Евразийского экономического союза.

Ключевые слова: законодательство, Евразийский экономический союз, договор, право.

In this article paid attention to some problems of harmonization of legislation of countries of the Eurasian economic union.

Key words: legislation, Eurasian economic union, agreement, right.

Евразийский экономический союз (далее – Союз, ЕАЭС) – экономический союз, который в рамках евразийской интеграции создан 29 мая 2014 г. на основании договора о ЕАЭС на базе Таможенного союза Российской Федерации, Казахстана и Белоруссии. 10 октября 2014 г. к Договору о ЕАЭС присоединилась Армения. 23 декабря 2014 г. к договору присоединилась Киргизия. Союз предполагает свободное перемещение между странами ЕАЭС товаров, услуг, капиталов и трудовых ресурсов. С 1 января 2015 г. данный Союз должен заработать в полную силу. Как любая сложно организованная система, коей является ЕАЭС, она вынуждена пройти период «настройки» основных механизмов взаимодействия. Именно поэтому мы и говорим, что он «должен заработать». Возможно, кто-то спросит: «Что же здесь настраивать? Если еще недавно это было одно единое государство (СССР)». Ответ однозначный: необходимо настроить действующее законодательство стран-участников договора, обеспечить его гармонизацию и унификацию. На данном этапе необходимо отдать должное разработчикам договора, которые в первых статьях говорят о необходимости гармонизации и унификации правовых норм, поскольку понимают, что даже за одну сессию Парламента законодательство страны может измениться с точностью наоборот, а каждое государство-участник Договора о ЕАЭС прошло свой сложный путь к осознанию необходимости объединения.

Обратимся к тексту договора и процитируем:

- гармонизация законодательства – сближение законодательства государств-членов, направленное на установление сходного (сопоставимого) нормативного правового регулирования в отдельных сферах;

- унификация законодательства – сближение законодательства государств-членов, направленное на установление идентичных механизмов правового регулирования в отдельных сферах, определенных Договором о ЕАЭС.

Исходя из предложенных дефиниций, видим, что обозначены два вектора в процессе «настройки» правовых механизмов функционирования основных институтов ЕАЭС. Правда, уже на данном этапе возникает вопрос (ответа на который не найти в тексте договора): на что необходимо обратить пристальное внимание на гармонизацию или унификацию? Конечно, первостепенное значение имеет унификация, без нее невозможно даже представить такого Союза. Гармонизация же в свою очередь, это тот правовой механизм, который позволит существовать и нормально (позитивно) ему развиваться. Именно гармонизация правовых норм должна обеспечить поступательное, прогрессивное его развитие. Даже, если попытаться провести количественное сравнение, то получим, что унификация употребляется в тексте не более 10 раз, а вот гармонизация около 3 десятков раз. Следовательно, можно прийти к выводу о том, что для создания единого экономического пространства, на котором будут функционировать сходные (сопоставимые) и однотипные механизмы регулирования экономики необходимо особое внимание уделить гармонизации правовых норм.

Остановившись на проблемах гармонизации правовых норм необходимо в первую очередь обратить внимание на сложности, которые возникают в связи с деятельностью конкретного регулятора в сфере совместной деятельности, определенной Договором о ЕАЭС, будь то регулирование обращения лекарственных средств и медицинских изделий, таможенное регулирование, внешнеторговая политика, техническое регулирование и многое другое. Каждый регулятор считает, что та система нормативного правового регулирования, которая существует у него лучше, чем у соседа, и что-либо поменять будет весьма проблематично. Несмотря даже на тот факт, что изначально все субъекты в той либо иной степени равнялись на законодательную (правовую)

политику, которую проводила Российская Федерация.

Сегодня ситуация постепенно меняется. Например, Республика Беларусь в рамках формализации юридического процесса, в частности в сфере правотворчества, уже идет на шаг впереди России. В 2000 г. в Беларуси принимают закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [1], в котором собраны воедино все элементы правотворческой деятельности: определены общие положения, виды и характеристика актов создаваемых основными субъектами политической жизни общества; вопросы нормотворческой техники и нормотворческого процесса; действие и реализация нормативных правовых актов.

В России вопрос, связанный с созданием и принятием единого федерального акта всеобщего регламентирующего процедуру создания, принятия и опубликования нормативных правовых предписаний, несмотря на регулярную дискуссию о его необходимости, не решен до сих пор. Хотя, в субъектах Российской Федерации такого характера акты появились на порядок раньше чем в Республике Беларусь, например, в Свердловской области в 1999г. был принят закон Свердловской области от 10 марта 1999 г. №4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области» [2]. На уровне Российской Федерации это остается невозможным (а может быть и не нужным, с точки зрения российских властей).

Еще одна позиция, где Россия не так явно, но все-таки отстает – использование современных информационных технологий в правотворческой деятельности, в частности в вопросах обнародования текстов законов. Казалось бы, в 2011 г. появился федеральный закон от 21 октября 2011 г. № 289-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» [3] в котором было установлено, что официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» или первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

В свою очередь Республика Беларусь в 2012 г. ввела публикацию нормативных правовых актов в сети Интернет. Благодаря декрету Президента Республики Беларусь от 24 февраля 2012 г. №3 «О некоторых вопросах опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь» [4] было принято решение в целях совершенствования порядка опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь с использованием современных информационных технологий установить, что официальным опубликованием правовых актов, включаемых в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, является доведение этих правовых актов до всеобщего сведения путем размещения

их текстов в полном соответствии с подписанными подлинниками на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь. Также было установлено, что датой официального опубликования правового акта, включаемого в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, считается дата его размещения на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь. Если проанализировать данную ситуацию применительно к России можно констатировать, что публикация нормативных правовых актов на бумажном носителе остается приоритетной, несмотря на все заявления и программы, никто не спешит с введением электронного документооборота.

Применительно к нашей проблеме можно, например, обратиться к Федеральному закону от 29 июня 2015 г. №162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации». Как видно по срокам, акт был принят уже после подписания Договора о ЕАЭС, но насколько он гармонизирован с законодательством стран-участников ЕАЭС. Ведь во многих странах такой акт появился несколько раньше чем в России, а сегодня видим, например, Казахстан поднимает вопрос о необходимости разработки специального закона «О стандартизации», поскольку как показывает практика стандарт – основной и возможно единственный инструмент, способный обеспечить конкурентоспособность товаров, услуг поставляемых на международный рынок. В данном случае они уже будут вынуждены действовать с оглядкой на законодательство России, поскольку в ст. 51 Договора о ЕАЭС, в которой указаны общие принципы технического регулирования, сказано, что государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов Союза осуществляется на основе гармонизации законодательства государств-членов; необходимо обеспечение гармонизации законодательства государств-членов в части установления ответственности за нарушение обязательных требований к продукции, правил и процедур проведения обязательной оценки соответствия – а это закон о стандартизации.

Либо другой пример, ст. 64 Договора о ЕАЭС говорит, об общих целях и принципах согласованной валютной политики и устанавливает необходимость поэтапного осуществления гармонизации и сближения подходов к формированию и проведению валютной политики в том объеме, в каком это соответствует сложившимся макроэкономическим потребностям интеграционного сотрудничества. И вот здесь возникает вопрос, насколько государства-участники готовы пожертвовать самостоятельностью, собственным суверенитетом, а в конечном итоге скоростью развития.

Вторая проблема это современная геополитика, объемы товарооборота, обусловленные особенностями производимой продукции, и, конечно, сроки. Конспективно и по порядку.

Возможности государства во многом зависят от его места в системе международных отношений, определенное его геополитическим положением и возможностями реализации государственных (национальных) [5] интересов, т.е. геополитического статус-

са. Как известно, геополитический статус конкретного государства зависит от множества геополитических факторов, к которым в первую очередь относятся объективные возможности данные государству: размер территории, месторасположение, протяженность и конфигурация границ, климат, ресурсы и т.п. В этой части проблем с гармонизацией законодательства стран ЕАЭС быть не должно. Ко второй группе факторов следует отнести те возможности, которыми располагает общество, проживающие на территории конкретного государства (субъективные факторы), их достижения в вопросах организации государственно-правовой действительности: форма государства, модель государственной власти, уровень и характер жизни населения, особенности экономического развития и обороноспособности, демографическая политика, конфессиональные и национальные традиции, а также многое другое. Эти факторы могут напрямую влиять на результаты гармонизации законодательства. И третья группа факторов, геополитические импульсы, которые исходят от различных соприкасающихся геополитических систем, т.е. система внешнеполитических факторов. Внешнеполитические факторы развития государства и права определяют возможности государства и права, исходя из включенности в межгосударственные (межнациональные) отношения, т.е. являются своеобразными внешними по отношению к государству и праву обстоятельствами, от характера которых во многом зависит возможность конкретного государственно-правового механизма со всей совокупностью присущих ему внутренних (как объективных, так и субъективных) возможностей развиваться. Здесь следует вести речь о таких факторах как, например, характер полярности мира; единство государственно-правовых институтов; роль и влияние государств-лидеров; поддержка, проводимой государством политики, большинством субъектов международных отношений и т.п. Таким образом, развитие государства зависит не только от процессов происходящих внутри страны, но и от степени участия государства во внешнеполитических процессах, его включенности в них. Особо следует отметить данную зависимость от качества и мощи национальных правовых институтов, которые позволяют данному государству воздействовать на мировые политические процессы или как минимум формируют качественную основу для решения основных задач связанных с прогрессивным развитием общества.

В целом, только руководствуясь всей совокупностью факторов, влияющих на развитие государства и права, конкретная страна имеет возможность добиться искомого результата – стабильности общественной жизни. Именно эта система факторов является наиболее проблематичной стороной в процессе гармонизации, поскольку каждая страна-участник Договора о ЕАЭС, как любой хозяйствующий субъект, стремится к достижению результата необходимого и удобного для нее. Так, в условиях «санкционной войны», которая ведется Россией и с Россией видим множество интересных фактов связанных, например, с ввозом на территорию России

товаров из стран ЕАЭС: «белорусская креветка» и «белорусская треска». Достаточно поработать с терминами и вроде бы гармонизированное законодательство превращается, с точки зрения содержания, вовсе не в то право, которые мы желали бы видеть, а в орудие повышения благосостояния конкретного (собственного) государства. В чем разница понятий «страна происхождения товара» и «страна производства продукции» вроде бы ее и нет, но с точки зрения результата она огромна.

Другая сторона проблемы связана с различной степенью включенности стран-участников Договора о ЕАЭС в иные международные организации. Так, например, по 3,5 тысячи товаров, Казахстан при вступлении в ВТО взял на себя более либеральные таможенные обязательства, чем остальные страны союза [6]. Данное положение должно быть в обязательном порядке учтено при проведении гармонизации законодательства ЕАЭС.

К этой же части проблем следует отнести вопросы товарооборота. Так, в 2014 г. товарооборот внутри ЕАЭС составил немного более \$ 57 млрд., а вот объем внешней торговли с третьими странами в 2014 г. составил \$868,5 млрд [7]. Ощутимая разница.

Объемы товарооборота Армении с тремя странами ЕАЭС – Россией, Белоруссией и Казахстаном, в общей сложности, за 2014 г. сократились на 14,9%. Объемы товарооборота с Россией за первое полугодие 2014 г. составили \$596 млн., что на 0,5% ниже показателей аналогичного периода прошлого года. Объемы товарооборота с Белоруссией сократились более быстрыми темпами – 32,8% [8].

Товарооборот между Кыргызстаном и Казахстаном за январь-август 2015 г. составил \$558,6 млн [9]. Удельный вес Казахстана в товарообороте Кыргызстана на второй квартал составляет 13,9% и занимает третье место после России и Китая [10].

И при таких вот условиях возникает вопрос, насколько государства-участники готовы пожертвовать самостоятельностью, собственным суверенитетом, а в конечном итоге скоростью развития?

Здесь следует также учитывать, и факт, что внутри стран ЕАЭС в структуре экспорта преобладают минеральные продукты, продукция химической промышленности, металлы и изделия из них, продукты животного и растительного происхождения, готовые продовольственные товары [11], т.е. однотипные группы товаров, которые не позволяют одновременно увеличить объемы товарооборота.

И завершая описание данной группы проблем, следует обратить внимание на не реальные сроки, которые установлены, например, в ст. 103 договора ЕАЭС: «Государства-члены после завершения гармонизации законодательства в сфере финансовых рынков примут решение о полномочиях и функциях наднационального органа по регулированию финансового рынка и создадут его с месторасположением в городе Алматы в 2025 году». Учитывая объем работ и временные особенности принятия политически важных решений в ЕАЭС, понимаешь, что до 2025 г. успеют только согласовать план и не более.

Третья группа проблем связана с отсутствием понимания вектора гармонизации законодательства

стран ЕАЭС. Здесь два аспекта. В рамках первого аспекта, следует говорить полном отсутствии понимания, следовательно, о несостоятельности такого образования. Второй аспект завязан на нежелании нормативно себя ограничивать, т.е. брать нормативно определенные обязательства по фиксации данных положений, как, например, это было сделано в конце 90-х XX века. Постановление Межпарламентского Комитета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации от 7 декабря 1998 г. №7-15 «О Программе гармонизации национальных законодательных и иных правовых актов государств - участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года» [12], утверждало основные требования к гармонизации.

В рамках сложившихся отношений видим, что Договор о ЕАЭС определяет, требующие гармонизации, например, сферы в рамках отдельной отрасли законодательства. Так, в ст. 71 Договора о ЕАЭС сказано, что государства-члены определяют направления, а также формы и порядок осуществления гармонизации законодательства в отношении налогов. Но более в договоре нет ничего, что бы позволило понять направления дальнейших действий государств-участников. Не указано на необходимость проведения сравнительно-правового анализа национальных законодательств, подготовки рекомендаций по их гармонизации. Не определены перечни нормативно-правовых актов, подлежащих гармонизации. А говорить о синхронном принятии нормативно-правовых актов вообще не приходится, пример стандартизацией был приведен выше.

Можно ли при таких условиях говорить об успешности процесса гармонизации законодательства стран ЕАЭС, возможно ли ожидать изъятия действующих нормативных правовых актов из системы действующего национального законодательства? Ответ, нет.

Еще большей проблемой является приведение действующих нормативных правовых актов в соответствие с положениями международных договоров и решениями органов управления интеграцией в соответствии с их компетенцией. Так, например, несмотря на наличие Приложения № 2 к Договору о ЕАЭС, остается неясной роль решений, принимаемых Судом ЕАЭС, а тем более возможности связанные с его реализацией.

Здесь также необходимо говорить о проблеме правовой интерпретации модельных нормативных правовых актов, разрабатываемых в сферах, где возникает либо может возникнуть необходимость гармонизации, в акты национального законодательства. В большом количестве случаев, модельные нормативные правовые акты, по крайней мере в России, остаются таковыми на долгие годы, либо вообще не получают интерпретации в действующем законодательстве.

И последний тезис в рамках данной проблемы. Не определены основные аспекты, подлежащие гармонизации, в какой части государства-участники должны достичь общности позиций? На какие позиции необходимо обратить пристальное внимание в процессе гармонизации: правовой статус субъектов, принципы организации деятельности, правовой режим объектов, роль государства в механизме правового регулирования или, что-то другое? Внятного ответа на данный вопрос текст договора нам не дает.

В данной ситуации невозможно говорить о работающем механизме гармонизации национальных законодательств, невозможно говорить об успешной реализации правил поведения, содержащихся в Договоре о ЕАЭС. До тех пор пока в сознании властвующих субъектов не появится осознания реальной потребности в объединении, не будет создан реальный механизм реализации положений закрепленных в статьях Договора о ЕАЭС, о реализации данного договора вообще не приходится вести речь. Все эти положительные необходимые для стран-участников ЕАЭС так и останутся декларациями о намерениях, ни о какой экономической безопасности стран-участников речи быть и не может.

Литература:

1. URL: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10000361&p2={NRPA}> (дата обращения: 01.12.2015).
2. Областная газета от 13 марта 1999 г., № 48, стр. 3-6.
3. Собрание законодательства РФ от 24 октября 2011 г., № 43, ст. 5977.
4. URL: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=8551> (дата обращения: 01.12.2015).
5. В отечественной юридической и политической науках в современных условиях есть некоторое разночтение содержания понятий национальный и государственный интерес. Для удобства раскрытия материала, с учетом того что сам термин "национальный интерес" пришел в российскую науку из западной англоязычной политической литературы, в которой он имеет значение "государственного интереса", а также общих начал содержащихся в них, будем исходить из равнозначности данных категорий.
6. URL: <http://www.tks.ru/reviews/2015/07/28/04/print> (дата обращения: 01.12.2015).
7. URL: http://www.vb.kg/doc/318324_tovarooborot_vnytri_eaes_zamedlilsia.html (дата обращения: 01.12.2015).
8. URL: http://asekose.am/ru_RU/news/22/165742-joxovurd-tovarooborot-armenii-so-stranami-eaes-sokratilsa.html (дата обращения: 01.12.2015).
9. URL: <http://for.kg/news-345327-ru.html> (дата обращения: 01.12.2015).
10. URL: <http://www.zakon.kz/4730075-za-vtorojj-kvartal-2015-goda.html> (дата обращения: 01.12.2015).
11. URL: <http://nkregion.kz/novosti-regiona/ekonomika/1040-na-21-snizilsya-tovarooborot-kazahstana-so-stranami-eaes-za-9-mesyacev.html> (дата обращения: 01.12.2015).
12. СПС «Гарант».

Рецензент: кандидат юридических наук, доцент Мазитов Р.Я.