



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

РЕГИОНАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ И ПРАКТИКЕ

Монография

Ответственные редакторы
доктор юридических наук, доцент
А.С. Емельянов,
кандидат юридических наук
А.В. Калмыкова

znanium.com
электронно-библиотечная система

Москва
ИНФРА-М
2024

УДК 342.9(075.4)

ББК 67.401

Р32

*Издание одобрено на заседании секции публичного права ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты:

С.М. Зубарев — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина;

А.А. Каширкина — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник центра международного права и сравнительно-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Р32 Региональная интеграция в административно-правовой доктрине и практике : монография / А.С. Емельянов, А.А. Ефремов, С.М. Зырянов [и др.] ; отв. ред. А.С. Емельянов, А.В. Калмыкова. — Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2024. — 264 с. — DOI 10.12737/2134598.

ISBN 978-5-16-019736-4 (print)

ISBN 978-5-16-112276-1 (online)

В настоящее время наблюдается глобальная тенденция регионализации взаимодействия государств для решения актуальных экономических, социальных, политических, культурных и иных проблем. Данный процесс существенным образом влияет на перераспределение властных компетенций, формирование институциональных основ государственного управления в отдельных отраслях и выбор методов административно-правового воздействия.

Предлагаемое вниманию читателя монографическое исследование посвящено интеграционным процессам и их влиянию на развитие административного права и законодательства. С учетом различных форм экономической интеграции раскрывается роль административно-правовых институтов при формировании интеграционных образований. На основе сравнительно-правового анализа дается характеристика актов интеграционных образований в системе источников административного права, системы стратегического планирования национальной государственной политики в контексте целей и приоритетов расширения интегративного сотрудничества, административного правового статуса органов интеграционных образований, международных административно-правовых механизмов регулирования отдельных сфер экономической деятельности. Особое внимание уделено анализу правовых основ организации сотрудничества в административно-политической сфере.

Обоснована концепция дальнейшей трансформации административного права в условиях интеграции и обособления международного административного права.

Для государственных служащих, научных работников, студентов, аспирантов.

УДК 342.9(075.4)

ББК 67.401

ISBN 978-5-16-019736-4 (print)

ISBN 978-5-16-112276-1 (online)

© Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве
Российской Федерации, 2024

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE LAW IN THE CONDITIONS OF REGIONAL INTEGRATION

Monograph

Chief editors
Doctor of Law, Associate Professor
A.S. Emelyanov,
Candidate of Law (Ph.D)
A.V. Kalmykova

znanium.com
электронно-библиотечная система

Moscow
INFRA-M

*Approved by the Public Law Section of the Academic Council
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

Reviewers:

S.M. Zubarev — Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Administrative Law and Process, Lomonosov Moscow State University O.E. Kutafina;

A.A. Kashirkina — Candidate of Law (Ph.D), Leading Researcher of the Center for international law and comparative legal research of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

Development of administrative law in the conditions of regional integration : monograph / A.S. Emelyanov, A.A. Efremov, S.M. Zyryanov and etc. ; chief editors A.S. Emelyanov, A.V. Kalmykova. — Moscow : The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation : INFRA-M. — 264 p. — DOI 10.12737/2134598.

ISBN 978-5-16-019736-4 (print)

ISBN 978-5-16-112276-1 (online)

Currently, there is a global trend towards regionalization of interaction between states to solve current economic, social, political, cultural and other problems. This process significantly influences the redistribution of power competencies, the formation of the institutional foundations of public administration in certain sectors and the choice of methods of administrative and legal influence.

This monographic publication, for the first time in domestic practice, is devoted to the study of the influence of integration processes on the formation and development of administrative law and legislation. The monograph reveals the role of administrative and legal institutions in the formation and development of integration entities through the prism of various forms of economic integration. Based on comparative legal analysis, the characteristics of acts of integration entities in the system of sources of administrative law, the strategic planning system of national public policy in connection with the goals and priorities of expanding integrative cooperation, the administrative legal status of bodies of integration entities, international administrative legal mechanisms for regulating certain areas of economic activity are given. Taking into account new challenges and threats, the legal basis for organizing cooperation in the administrative and political sphere is examined.

The authors of the monograph substantiate the concept of further transformation of administrative law in the context of the development of integration and isolation of international administrative law.

The publication is intended for civil servants, researchers, students, graduate students.

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

А.С. Емельянов, заведующий отделом административного законодательства и процесса ИЗИСП, доктор юридических наук, доцент — введение, § 4 гл. 1 (совместно с Р.Е. Рябым), § 1 гл. 2, заключение

А.А. Ефремов, ведущий научный сотрудник лаборатории правового регулирования информационных технологий и защиты информации ИЗИСП, доктор юридических наук, доцент — § 4 гл. 2 (совместно с Л.К. Терещенко, О.Е. Стародубовой)

С.М. Зырянов, главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗИСП, доктор юридических наук, профессор — § 2 гл. 3

П.П. Кабытов, и.о. заведующего лаборатории правового регулирования информационных технологий и защиты информации ИЗИСП, кандидат юридических наук — § 4 гл. 3

Н.М. Казанцев, главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗИСП, доктор юридических наук, профессор, кандидат экономических наук — § 2 гл. 2

А.В. Калмыкова, ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗИСП, кандидат юридических наук — § 5 гл. 1, § 3 гл. 2

А.Я. Капустин, заведующий кафедрой международного права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации — § 1 гл. 1

Н.В. Кичигин, и.о. заведующего отделом экологического и аграрного законодательства ИЗИСП, кандидат юридических наук — § 3 гл. 3 (совместно с М.В. Пономаревым)

В.И. Кузнецов, ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗИСП, кандидат юридических наук — § 2, 3 гл. 4

А.В. Ноздрачев, главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗИСП, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации — § 3 гл. 1

М.В. Пономарев, старший научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства ИЗИСП, кандидат юридических наук — § 3 гл. 3 (совместно с Н.В. Кичигиным)

Авторский коллектив

Р.Е. Рябый, директор департамента по вопросам правовой помощи и взаимодействия с судебной системой Минюста России — § 4 гл. 1 (совместно с А.С. Емельяновым)

О.А. Символоков, ведущий научный сотрудник центра частного права ИЖиСП, кандидат юридических наук, доцент — § 1 гл. 3

В.А. Селезнев, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЖиСП, кандидат экономических наук, доцент — § 1 гл. 4

О.Е. Стародубова, научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЖиСП — § 4 гл. 2 (совместно с Л.К. Терещенко, А.А. Ефремовым)

Л.К. Терещенко, главный научный сотрудник лаборатории правового регулирования информационных технологий и защиты информации ИЖиСП, доктор юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации — § 4 гл. 2 (совместно с А.А. Ефремовым, О.Е. Стародубовой)

И.А. Шулятьев, ведущий научный сотрудник центра международного права и сравнительно-правовых исследований ИЖиСП, кандидат юридических наук — § 2 гл. 1

AUTHORS

A.S. Emelyanov, Head of the Department of Administrative Legislation and Procedure of ILCL, Doctor of Law, Associate professor — introduction, § 4 chapter 1 (co-authored with R.E. Ryaby), § 1 chapter 2, conclusion

A.A. Efremov, leading researcher at the Laboratory of Legal Regulation of Information Technologies and Information Protection of ILCL, Candidate of Law (Ph.D), associate professor — § 4 chapter 2 (co-authored with L.K. Tereshchenko, O.E. Starodubova)

S.M. Zyryanov, Chief researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of ILCL, Doctor of Law, Professor — § 2 chapter 3

P.P. Kabytov, acting Head of the Laboratory of Legal Regulation of Information Technologies and Information Protection of ILCL, Candidate of Law (Ph.D) — § 4 chapter 3

N.M. Kazantsev, leading researcher of the department of administrative legislation and procedure of ILCL, Doctor of Law, Candidate of economic sciences, Professor — § 2 chapter 2

A.V. Kalmykova, leading researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of ILCL, Candidate of Law (Ph.D) — § 5 chapter 1, § 3 chapter 2

A.Ya. Kapustin, Head of the Department of International Law of ILCL, Doctor of Law, Professor, Honored Worker of Science of the Russian Federation — § 1 chapter 1

N.V. Kichigin, acting Head of the Department of Environmental and Agrarian Legislation of ILCL, Candidate of Legal Sciences — § 3 chapter 3 (co-authored with M.V. Ponomarev)

V.I. Kuznetsov, leading researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of ILCL, Candidate of Law (Ph.D) — § 2, 3 chapter 4

A.F. Nozdrachev, chief researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of ILCL, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist — § 3 chapter 1

M.V. Ponomarev, Senior Researcher of the Department of Environmental and Agrarian Legislation of ILCL, Associate Professor of the Department of Land Law and State Registration of Real Estate of the Moscow State University of Geodesy and Cartography (Moscow, Russian Federa-

Authors

tion), Candidate of Law (Ph.D) — § 3 chapter 3 (co-authored with N.V. Kichigin)

R.E. Ryaby, Director of the Department for Legal Assistance and Interaction with the Judicial System of the Ministry of Justice of Russia — § 4 chapter 1 (co-authored with A.S. Emelyanov)

O.A. Symbolokov, Leading Researcher, Center for Private Law of ILCL, Candidate of Law, Associate Professor — § 1 chapter 3

V.A. Seleznev, senior researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of ILCL, Candidate of Law (Ph.D) — § 1 chapter 4

O.E. Starodubova, researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of ILCL — § 4 chapter 2 (co-authored with L.K. Tereshchenko, A.A. Efremov)

L.K. Tereshchenko, Chief Researcher of the Laboratory of Legal Regulation of Information Technologies and Information Protection of ILCL, Doctor of Law, Associate Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation — § 4 chapter 2 (co-authored with A.A. Efremov, O.E. Starodubova)

I.A. Shulyatyev, leading Researcher of the Center for international law and comparative legal research of ILCL, Candidate of Law (Ph.D) — § 2 chapter 1

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	15
Глава I	
ТРАНСФОРМАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА ПОД ВЛИЯНИЕМ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ	23
§ 1. Региональная интеграция в механизме преодоления международных противоречий в экономической сфере и области безопасности: правовые аспекты.....	23
§ 2. Содержание региональной интеграции и типы региональных интеграционных образований	40
§ 3. Отражение региональной интеграции в концепции международного административного права	51
§ 4. Трансформации административного права в результате региональной интеграции	70
§ 5. Административно-правовой статус органов региональных интеграционных объединений	84
Глава II	
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ ЕДИНОГО РЫНКА В ПРОЦЕССЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ	110
§ 1. Формирование и реализация единой регуляторной политики в процессе региональной интеграции.....	110
§ 2. Реализация государственной национальной политики в актах стратегического планирования интеграционных объединений	123
§ 3. Принцип свободы обращения товаров: административно-правовой аспект	139
§ 4. Правовая основа формирования единого цифрового пространства в рамках регионального интеграционного образования.....	160
Глава III	
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОТДЕЛЬНЫХ ОТРАСЛЯХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ИНТЕГРАЦИИ	177
§ 1. Формирование и реализация единой энергетической политики	177

Оглавление

§ 2. Организация транспортного обслуживания на внутренних путях	186	
§ 3. «Зеленая повестка» региональной интеграции.....	197	
§ 4. Публичное администрирование объединения усилий по стимулированию проведения совместных научно-исследовательских работ	214	
Глава IV		
ПРАВОВАЯ ОСНОВА		
ОРГАНИЗАЦИИ СОТРУДНИЧЕСТВА		
В АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ		223
§ 1. Организация сотрудничества по правовым вопросам.....	223	
§ 2. Обеспечение безопасности в контексте региональной интеграции.....	237	
§ 3. Формирование политики в сфере обороны на наднациональном уровне и ее проекция в административном праве	247	
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	257	

CONTENT

INTRODUCTION	15
--------------------	----

Chapter I

TRANSFORMATION OF ADMINISTRATIVE LAW UNDER THE INFLUENCE OF REGIONAL INTEGRATION	23
---	-----------

§ 1. Regional integration in the mechanism of overcoming international contradictions in the economic sphere and the field of security: legal aspects	23
§ 2. Content of regional integration and types of regional integration formations	40
§ 3. Reflection of regional integration in the concept of international administrative law	51
§ 4. Transformations of administrative law as a result of regional integration	70
§ 5. Administrative and legal status of bodies of regional integration associations	84

Chapter II

ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR THE FORMATION OF A SINGLE MARKET IN THE PROCESS OF REGIONAL INTEGRATION	110
---	------------

§ 1. Formation and implementation of a unified regulatory policy in the process of regional integration	110
§ 2. Implementation of state national policy in planning acts of integration associations	123
§ 3. The principle of freedom of circulation of goods: administrative and legal aspect	139
§ 4. Legal basis for the formation of a single digital space within the framework of a regional integration entity	160

Chapter III

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION IN CERTAIN BRANCHES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF INTEGRATION	177
---	------------

§ 1. Formation and implementation of a unified energy policy	177
---	-----

Content

§ 2. Organization of transport services on internal routes	186
§ 3. "Green agenda" of regional integration	197
§ 4. Public management of the promotion to stimulate the conduct of scientific research	214
Chapter IV	
LEGAL BASIS FOR THE ORGANIZATION OF COOPERATION IN THE ADMINISTRATIVE-POLITICAL SPHERE.....	223
§ 1. Organization of cooperation on legal issues	223
§ 2. Ensuring security in the context of regional integration	237
§ 3. Formation of defense policy at the supranational level and its projection in administrative law	247
CONCLUSION	257

ВВЕДЕНИЕ

Настоящая монография посвящена формированию и реализации административно-правовой доктрины и практики в условиях региональной интеграции. В современных условиях она не случайна. Еще несколько лет назад казалось, что единственно возможным направлением развития человечества является глобализация. Однако пандемия COVID-19, последовавшая за этим специальная военная операция на территории Украины, Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики, обострение политической обстановки в Африке и Закавказье, начавшееся совсем недавно противостояние на Ближнем Востоке и другие аналогичные события явно демонстрируют, что реализовывавшаяся до начала указанных событий модель глобализации не была принята большинством современных государств и народов.

Вместе с тем потребность в усилении взаимосвязей между отдельными странами и обществами в самых разных сферах (экономической, политической, военной, культурной и др.) не исчезала. При этом существует запрос на вариативность таких связей и их организационно-правовых форм. Данный запрос может быть удовлетворен за счет регионализации интеграционных процессов, которая обладает наднациональными и трансграничными формами, обеспечивающими объединение товарных и фондовых рынков, трудовых ресурсов и технологий. Одновременно каждая страна должна иметь выбор: с кем интегрироваться и в какой степени. Недопустимым представляется навязывание так называемой интеграции, когда она приобретает характер поглощения и не приносит младшим партнерам выгоды. О региональной интеграции мы можем говорить только тогда, когда соответствующие процессы могут рассматриваться как игра с положительной суммой.

Несмотря на то что региональная интеграция как явление возникла после Второй мировой войны (в 1949 г. СССР и социалистические государства Центральной и Восточной Европы учредили Совет экономической взаимопомощи (СЭВ); в 1950 г. в Западной Европе создается Европейское объединение угля и стали (ЕОУС); в 1957 г. — Европейское экономическое сообщество (ЕЭС); а в 1959 г. — Европейская ассоциация свободной торговли (ЕАСТ); в 1960-е и 1970-е гг. возникают многочисленные объединения развивающихся стран Азии, Африки и Латинской Америки, чему в значительной

степени способствовала деколонизация; на рубеже 1980-х–1990-х гг. оформляются Североамериканская ассоциация свободной торговли (НАФТА) и Общий рынок стран Южного Конуса (Меркосур)), в современной доктрине нет общепринятого ее определения, единого взгляда на пространственные и временные пределы ее осуществления, на организационно-правовые формы интеграционных процессов.

Так, сторонники федерализма полагают, что интеграция должна вести к созданию надгосударственных структур. Следовательно, главным признаком интеграции они считают наличие наднациональных органов, которым государства-члены передают часть национального суверенитета, в том числе исполнительно-распорядительных функций. В теории коммуникации интеграция рассматривается как сплоченное и безопасное сообщество, исповедующее общие ценности и ведущее к развитию совместной идентичности. Признаком интеграции считается наличие более тесных связей между ее участниками, нежели с партнерами извне. Фактически здесь идет речь не об объединении государств, а об объединении обществ. Неофункционалисты понимают под интеграцией процесс формирования нового сообщества, полезного для его членов, с общими органами администрирования. Здесь происходит делегирование таким органам только исполнительно-распорядительных функций, а не суверенитета.

Однако приведенные подходы имеют один общий недостаток: они, ограничиваясь по сути только организационно-правовой формой, не отвечают на вопрос о цели объединения, о ее стратегической миссии.

При этом вне зависимости от этого всеми сторонниками региональной интеграции признается, что реализация исполнительно-распорядительных функций должна осуществляться не только на национальном, но и на наднациональном уровнях. Следовательно, интеграционные процессы неминуемо повлекут за собой изменение административного права, которое неизбежно приобретет наднациональную и транснациональную проекции.

Вместе с тем сохраняет актуальность проблематика, связанная с национальным регулированием, в том числе в части реализации исполнительно-распорядительных функций органов публичной власти.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474¹ на период до 2030 г. национальными целями

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

развития Российской Федерации признаны: 1) сохранение населения, здоровье и благополучие людей; 2) развитие возможностей для самореализации; 3) формирование комфортной и безопасной среды для жизни; 4) обеспечение достойного, эффективного труда и успешного предпринимательства; 5) цифровая трансформация.

При этом в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400¹, предусматривается, что национальными интересами Российской Федерации на современном этапе являются: 1) сбережение народа России, развитие человеческого потенциала, повышение качества жизни и благосостояния граждан; 2) защита конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации, укрепление обороны страны; 3) поддержание гражданского мира и согласия в стране, укрепление законности, искоренение коррупции, защита граждан и всех форм собственности от противоправных посягательств, совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества; 4) формирование безопасного информационного пространства, защита российского общества от деструктивного информационно-психологического воздействия; 5) устойчивое развитие российской экономики на новой технологической основе; 6) охрана окружающей среды, сохранение природных ресурсов и рациональное природопользование, адаптация к изменениям климата; 7) укрепление традиционных российских духовно-нравственных ценностей, сохранение культурного и исторического наследия народа России; 8) поддержание стратегической стабильности, укрепление мира и безопасности, правовых основ международных отношений.

В свою очередь, обеспечение и защита указанных интересов осуществляются за счет концентрации усилий и ресурсов органов публичной власти, организаций и институтов гражданского общества на реализации следующих стратегических национальных приоритетов: 1) сбережение народа России и развитие человеческого потенциала; 2) оборона страны; 3) государственная и общественная безопасность; 4) информационная безопасность; 5) экономическая безопасность; 6) научно-технологическое развитие; 7) экологическая безопасность и рациональное природопользование; 8) защита традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической

¹ Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

памяти; 9) стратегическая стабильность и взаимовыгодное международное сотрудничество.

Ужесточение санкционного давления на российскую экономику со стороны недружественных государств обуславливает необходимость пересмотра действующих методов государственного регулирования и публичного администрирования и установления новых подходов к созданию оптимальных условий для достижения указанных выше целей и поддержания состояния защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, суверенитет Российской Федерации, ее независимость и государственная целостность.

Влияние государственного регулирования и публичного администрирования на экономику и безопасность всегда и практически во всех странах мира является одной из основных тем общественной полемики и научного дискурса. В то же время достигнутый уровень общественного подъема таков, что локальное (в рамках отдельного государства) достижение национальных целей развития практически невозможно. В результате одним из направлений их становления в современных условиях является формирование наднационального уровня реализации, обеспечивающего согласованное регуляторное и управленческое воздействие со стороны нескольких государств, определяющих в рамках некоего интеграционного объединения единую (согласованную) экономическую политику и политику по обеспечению безопасности.

Таким образом, история возникновения и развития различных наднациональных интеграционных образований свидетельствует о том, что именно формирование и реализация единой (согласованной) регуляторной и административной политики выступают одной из основных задач их организации. При этом универсальная методика их становления на наднациональном уровне не сложилась. Каждое наднациональное интеграционное образование формирует собственный подход в данной сфере, эффективность которого обеспечивает успешность интеграционного процесса в целом.

На евразийском пространстве интегрирующая функция в настоящее время реализуется через Евразийский экономический союз (далее — ЕАЭС/Союз) в экономической сфере, Организацию Договора о коллективной безопасности (далее — ОДКБ) и Шанхайскую организацию сотрудничества (далее — ШОС) в сфере обеспечения безопасности. В их рамках гарантируются свобода дви-

жения товаров и услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной и/или единой политики в отраслях экономики, а также поддержание состояния защищенности национальных интересов государств-участников и наднациональных интересов от внешних и внутренних угроз.

Так, ЕАЭС был создан в целях всесторонней модернизации, кооперации и усиления конкурентоспособности национальных экономик и формирования условий для стабильного развития в интересах повышения жизненного уровня населения государств-членов. Его предшественником было Евразийское экономическое сообщество (далее — ЕврАзЭС), существовавшее с 2001 по 2014 г. В настоящее время в ЕАЭС входят Армения, Белоруссия, Казахстан, Кыргызстан, Россия. Статусом наблюдателей обладают Куба, Молдова, Узбекистан. У ЕАЭС заключены соглашения о свободной торговле с Вьетнамом, Ираном, Сербией и Сингапуром.

В свою очередь, как известно, социально-экономическая и политическая обстановка в Евразийском регионе, к которому относится и Российская Федерация, оставляет желать лучшего. Она характеризуется социально-экономической нестабильностью, которая в настоящее время влечет вооруженные конфликты различной степени интенсивности. Актуальность сохраняют такие угрозы, как большой объем наркотрафика, экстремизм, терроризм и пр. При этом Россия не имеет укрепленных границ с бывшими республиками СССР, фактически разделяя с ними угрозы безопасности. В силу международного характера нетрадиционных вызовов экономическому развитию и безопасности у стран региона есть заинтересованность у организации взаимодействия в данных сферах, что и достигается с помощью таких международных институтов, как ОДКБ и ШОС. Следует отметить, что соответствующие интересы существуют также у КНР в силу этнической и конфессиональной напряженности в Синьцзян-уйгурском автономном районе, непосредственно граничащем со среднеазиатскими государствами. В свою очередь, последние имеют не только экономическую заинтересованность в сотрудничестве, но и политическую, предполагающую поиск баланса между ведущими мировыми державами (Россией, США, Китаем) для получения своих экономических и военно-политических выгод. Одновременно Китай помимо указанного интереса в первую очередь добивается установления своего экономического лидерства в регионе.

В отечественной и зарубежной экспертной среде существует мнение о преимуществах ШОС перед ОДКБ, связанных с участием в

первой Китая¹. Однако оно не может быть принято безусловно. Так, анализ последних изменений в составе ШОС демонстрирует декларативность ее существования. Например, в 2017 г. в данную организацию были приняты Индия и Пакистан², между которыми существует неурегулированный территориальный конфликт. Тем не менее указанное принятие состоялось, и трудно судить, скажется ли это положительно на функционировании ШОС как международно-правовой институции.

В статье 1 Хартии Шанхайской организации сотрудничества, подписанной 7 июня 2002 г. в г. Санкт-Петербурге³, предусматривается, что основными целями и задачами ШОС являются: 1) укрепление между государствами-членами взаимного доверия, дружбы и добрососедства; 2) развитие многопрофильного сотрудничества в целях поддержания и упрочнения мира, безопасности и стабильности в регионе, содействия построению нового демократического, справедливого и рационального политического и экономического международного порядка; 3) совместное противодействие терроризму, сепаратизму и экстремизму во всех их проявлениях, борьба с незаконным оборотом наркотиков и оружия, другими видами транснациональной преступной деятельности, а также незаконной миграцией, поощрение эффективного регионального сотрудничества в политической, торгово-экономической, оборонной, правоохранительной, природоохранной, культурной, научно-технической, образовательной, энергетической, транспортной, кредитно-финансовой и других областях, представляющих общий интерес; 4) содействие всестороннему и сбалансированному экономическому росту, социальному и культурному развитию в регионе посредством совместных действий на основе равноправного партнерства в целях неуклонного повышения уровня и улучшения условий жизни народов государств-членов; 5) координация подходов при интеграции в мировую экономику; 6) содействие обеспечению прав и основных свобод человека в соответствии с международными обязательствами государств-членов и их национальным законодательством; 7) поддержание и развитие

¹ См.: Frost A. The Collective Security Treaty Organization, the Shanghai Cooperation Organization, and Russia's Strategic Goals in Central Asia // The China and Eurasia Forum Quarterly. 2009. Vol. 7. № 3. P. 83–97.

² См.: Информационное сообщение по итогам заседания Совета глав государств — членов Шанхайской организации сотрудничества (Астана, 2017) // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/5208>

³ Хартия Шанхайской организации сотрудничества (принята в г. Санкт-Петербурге 7 июня 2002 г.) // СЗ РФ. 2006. № 43. Ст. 4417.

отношений с другими государствами и международными организациями; 8) взаимодействие в предотвращении международных конфликтов и их мирном урегулировании; 9) совместный поиск решений проблем, которые возникнут в XXI в.

Если ШОС создавалась как организация, нацеленная на многопрофильное сотрудничество, то ОДКБ имеет узкую направленность. В соответствии со ст. 2 Договора о коллективной безопасности, подписанного 15 мая 1992 г. в Ташкенте¹, ее цель состоит в предупреждении и противодействии угрозам безопасности, территориальной целостности и суверенитету одного или нескольких государств-участников либо угрозы международному миру и безопасности через координацию позиций государств-участников и непосредственное принятие мер для ее устранения.

Объектом настоящего исследования выступают отношения, связанные с формированием и реализацией единой (согласованной) регуляторной политики и осуществлением публичного администрирования в условиях региональной интеграции, а также с совершенствованием их правовой основы, а его цель состоит в определении влияния соответствующих интеграционных процессов на становление административного права.

При этом следует подчеркнуть, что развитие региональной интеграции не может и не должно ограничиваться исключительно формированием и реализацией единой (согласованной) регуляторной политики. Такая политика не является самоцелью интеграционных процессов, протекающих на наднациональном уровне. Исторический опыт, проанализированный в настоящей монографии, свидетельствует, что данная политика (с определенными оговорками) в прошлом являлась, помимо прочего, результатом империализма, служа правовой основой эксплуатации населения и ресурсов колоний. Цель же действительно интеграционных процессов, в том числе на региональном уровне, состоит в обеспечении наднациональной кооперации, возникновении устойчивых региональных систем разделения труда (функций), при которых все их участники выступают равноправными партнерами.

Данная задача успешно решается тогда, когда всеми участниками кооперационных отношений осознаются общие вызовы и угрозы, благодаря чему достигается баланс публичных и частных, национальных и наднациональных интересов через формирование механизма преодоления рисков, вытекающих из указанных вызовов и угроз. Как

¹ Договор о коллективной безопасности (подписан в г. Ташкенте 15 мая 1992 г.) // Бюллетень международных договоров. 2000. № 12. С. 6–8.

Введение

следствие, соответствующий результат не может быть достигнут на основе классического международного права. Он предполагает возникновение правового инструментария, опосредующего прямое согласованное регулирование и реализацию исполнительно-распорядительных функций на наднациональном, транснациональном, национальном и субнациональном уровнях. Установлению роли и места административного права в таком инструментарии и посвящено настоящее исследование.

Глава I

ТРАНСФОРМАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА ПОД ВЛИЯНИЕМ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ

§ 1. РЕГИОНАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ В МЕХАНИЗМЕ ПРЕОДОЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРОТИВОРЕЧИЙ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ И ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Региональная интеграция является отражением более широких международных процессов, знаменующих собой поступательное изменение конфигурации мировой системы. В настоящее время заметно возрастание динамики мирового развития. Как отмечается в Концепции внешней политики России 2023 г. человечество переживает эпоху революционных перемен. Продолжается формирование более справедливого, многополярного мира. Необратимо уходит в прошлое неравновесная модель мирового развития, которая столетиями обеспечивала опережающий экономический рост колониальных держав за счет присваивания ресурсов зависимых территорий и государств в Азии, Африке и Западном полушарии¹. Указанные перемены носят глобальный характер в том смысле, что они затрагивают практически все страны и континенты. В то же время данный вектор мирового развития сопровождается активизацией регионализации международных отношений, которая может способствовать преодолению современных противоречий и конфликтов в различных сферах межгосударственного сотрудничества. В свое время известный американский юрист-международник Ричард Фальк оценивал регионализм в его взаимодействии с глобализацией в качестве центрального вопроса мирового порядка². Очевидно, что данная характеристика не утратила своего значения и в настоящее время.

Современная динамика международных отношений сопровождается крупными переменами в мировой экономике и геополитике,

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2023 г. № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации».

² См.: Falk R. Regionalism and World Order after the Cold War // *Marmara Journal of European studies*. 1997. Vol. 5. № 1–2. P. 2.

благодаря чему региональная тематика приобретает новые оттенки. Так, ряд исследователей отмечают упадок глобализации в настоящее время, указывая на начало нового деглобализационного этапа в развитии мировой экономики, для которого характерны очевидное угасание экономической и политической гегемонии США, усиление геополитической конкуренции между основными центрами мировой экономической и политической силы, рост конфликтности международных отношений, углубление противоречий между логикой геополитики и логикой экономического развития и др.¹ Перечисленные признаки отражают глубокие разногласия в различных сферах международных отношений, прежде всего в области безопасности и экономике.

Сформированная после распада СССР модель однополярного мира при лидирующей роли США привела к глубокому кризису всей системы международных отношений, основным конфликтом которой выступает противостояние между коллективным Западом, стремящимся сохранить доминирование США в международных отношениях и другими крупными государствами, такими как Россия, Китай, Индия, выступающими за формирование новых центров силы и становление более справедливого полицентричного мира.

Построение однополярного мира сопровождалось глобализацией мировой экономики, которая в течение нескольких десятилетий определяла ее развитие². Однако триумф экономической глобализации, выразившийся среди прочего в глобальном экономическом лидерстве США, привел к нестабильности мировой экономики как по причине периодических экономических и финансовых кризисов, так и в связи с появлением новых глобальных угроз (международный терроризм, эпидемии особо опасных заболеваний, например COVID-19 и др.). Глобализация также углубила проблему неравномерного распределения доходов в мире (теория «золотого миллиарда») и снизила жизненный уровень во многих развивающихся госу-

¹ См.: Абдулов Р.Э., Джабборов Д.Б., Комолов О.О., Маслов Г.А., Степанова Т.Д. Деглобализация: кризис неолиберализма и движение к новому миропорядку. М.: Науч. лаборатория современной политэкономии, 2021. По мнению некоторых американских исследователей, И. Валлерстайн настаивал на том, что экономическая гегемония США снижается с 1970-х гг. См.: Chase-Dunn Ch., Álvarez A., Liao Y. Waves of Structural Deglobalization: A World-Systems Perspective // Social Sciences, MDPI. Vol. 12 (5). 2023. P. 2, May. <https://ideas.repec.org/a/gam/jscscx/v12y2023i5p301-d1145916.html>

² См.: Глобализация и развитие законодательства. Очерки / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, А.С. Пиголкин. М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004.

дарствах. Обозначилась тенденция к деформации традиционных ценностей и обострению социальных конфликтов в мире.

В Концепции внешней политики России 2023 г. отмечается, что в условиях расширения конфликтного пространства в ряде стратегически важных регионов повышается роль фактора силы в международных отношениях. Кроме того, дестабилизирующее наращивание и модернизация наступательных военных потенциалов, а также разрушение системы договоров в сфере контроля над вооружениями подрывают стратегическую стабильность, что наряду с другими, в том числе невоенными средствами межгосударственного противоборства, увеличивают угрозу всеобщей безопасности, повышают вероятность эскалации застарелых конфликтов и их перерастания в локальную, региональную или глобальную войну¹.

Современная система универсальной международной безопасности базируется на Уставе Организации Объединенных Наций (далее — ООН), который сформулировал международно-правовые принципы (неприменения силы и угрозы силой, невмешательства во внутренние дела, мирного урегулирования международных споров), определяющие ее функционирование. На основе Устава ООН были учреждены главные органы (Совет Безопасности, Генеральная Ассамблея ООН), на которые государства возложили ответственность за поддержание международного мира и безопасности. В Уставе ООН содержатся положения (глава VIII «Региональные соглашения»), определяющие основные параметры модели региональной системы безопасности. Схематично модель региональной межправительственной организации (далее — РМПО) согласно ст. 52 и 53 Устава ООН выглядит следующим образом. Допускается существование РМПО (региональных соглашений и органов) для разрешения вопросов, относящихся к поддержанию международного мира и безопасности, подходящих для региональных действий. РМПО и их деятельность должны быть совместимы с целями и принципами ООН. Государства — члены ООН в случае участия в РМПО должны приложить все свои усилия для достижения мирного разрешения международных споров при помощи таких РМПО до передачи этих споров в Совет Безопасности ООН (далее — СБ ООН). СБ ООН должен поощрять применение мирного разрешения местных споров при помощи РМПО либо по инициативе заинтересованных государств, либо по своей собственной инициативе. СБ ООН под своим

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2023 г. № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 14. Ст. 2406..

руководством использует, где это уместно, РМПО для принудительных действий. Самостоятельно РМПО не могут предпринимать никаких принудительных действий без предоставления полномочий от СБ ООН, за исключением мер против любого вражеского государства¹. Обращает на себя внимание чересчур общий характер формулировок Устава ООН о понятии и полномочиях РМПО и об их отношениях с ООН, однако каких-либо дополнительных соглашений на этот счет принято не было². Встречается доктринальное толкование данной модели ООН на основе межгосударственной практики³.

За период, истекший после создания ООН, нормативная уставная модель региональной системы безопасности осталась неизменной, но ее реальное воплощение и значение в конкретных условиях международных отношений и смены исторических эпох (холодная война, гегемония США и западных стран в условиях однополярного миропорядка, формирование многополярного мира) неоднократно менялись. Так, после распада СССР и прекращения деятельности Организации Варшавского договора отношения России с западными странами по вопросам европейской безопасности регулировались в Организации безопасности и сотрудничеству в Европе (далее — ОБСЕ). Намечалось сближение позиций России и Организации Североатлантического договора (далее — НАТО), что выразилось в присоединении нашей страны к программе «Партнерство ради мира» в 1994 г., подписании в 1997 г. основополагающего акта о взаимных

¹ Понятие вражеского государства дано в п. 2 ст. 53 Устава ООН. Оно относится к любому государству, которое в течение Второй мировой войны являлось врагом любого из государств, подписавших данный Устав. Об этих государствах речь идет и в ст. 107 Устава ООН.

² В 1994 году Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию о совершенствовании сотрудничества между ООН и РМПО в области поддержания международного мира и безопасности (резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1994 г. № 49/57), которая дополнила положения Устава ООН о взаимоотношениях СБ ООН и РМПО. Были включены положения о том, что в области своих компетенций РМПО может вносить вклад в сохранение международного мира и безопасности путем превентивной дипломатии, миротворчества, поддержания постконфликтного миростроительства, а также использовать такие формы сотрудничества с СБ ООН, как обмен информацией, проведение консультаций, участие в работе органов ООН, предоставление персонала, материальной и другой помощи.

³ См.: Капустин А.Я. Устав ООН и международно-правовое определение региональной организации безопасности // 60 лет кафедре международного права МГЮА им. О.Е. Кутафина: материалы научно-практической конференции. М.: Проспект, 2009. С. 99—109. Fawcett Louise L'Estrange, Hurrell Andrew *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. Oxford University Press, 1995. P. 342.

отношениях, сотрудничестве и безопасности между Россией и НАТО. В соответствии с этим документом был создан Совет постоянного сотрудничества России и НАТО (далее — СПС) для проведения консультаций и развития взаимодействия по общим вопросам, касающимся укрепления безопасности и стабильности в Евро-Атлантическом регионе, а также по вопросам урегулирования конкретных кризисных ситуаций, которые могли бы там возникнуть¹.

Однако в дальнейшем односторонние действия США в обход международного права в области разоружения, вмешательство в дела государств на пространстве СНГ путем организации цветных революций, постоянное расширение НАТО на восток вопреки договоренностям с Россией, а также совершенствование общей оборонной и внешней политики Европейского союза (ЕС) привели к разрушению глобальной архитектуры международной безопасности. Нежелание США и западных государств, а также НАТО и ЕС путем переговоров с Россией решать назревшие вопросы безопасности привело к резкому обострению отношений России с НАТО, включая прекращение военного сотрудничества и роспуск всех рабочих групп при Совете Россия — НАТО. Кризис глобального миропорядка побуждает Россию обратить внимание на укрепление взаимодействия на региональном и субрегиональном уровнях в Евразии с тем, чтобы сформировать региональные механизмы преодоления конфликтов в сфере безопасности.

Создание Содружества Независимых Государств (далее — СНГ) в 1991 г. было продиктовано стремлением республик бывшего СССР установить международно-правовые формы сотрудничества в различных сферах взаимных отношений. Одной из важнейших задач СНГ в условиях глобальных перемен в мире стало формирование системы региональной безопасности, под которой понималась защищенность жизненно важных интересов его государств-участников². В настоящее время система безопасности СНГ наряду с высшим органом (Советом глав государств) включает в себя 18 органов по координации сотрудничества по конкретным вопросам (Антитеррористический центр государств — участников СНГ, Координационный совет генеральных прокуроров государств — участников СНГ, Совет министров внутренних дел государств — участников СНГ, Совет министров обороны государств — участников СНГ и др.)³.

¹ См.: Котляр В.С. Международное право и современные стратегические концепции США и НАТО. 2-е изд. Казань: Центр инновационных технологий, 2008. С. 151–152.

² См.: Глобализация и развитие законодательства. С. 341.

³ Полный перечень органов см.: cis.Minsk.by.

Деятельность СНГ по укреплению сотрудничества государств-участников в сфере безопасности увенчалась успехом в вопросах разработки и реализации методологии миротворческой деятельности, в создании объединенной системы противовоздушной обороны, разработке совместных программ противодействия преступности¹.

Дальнейшее развитие концепции безопасности на постсоветском пространстве связывается с заключением 15 мая 1992 г. Договора о коллективной безопасности (далее — ДКБ), который ставил главной задачей недопущение агрессии против одного или нескольких государств-участников. Несмотря на то что на его основе был образован Совет коллективной безопасности в составе глав государств и главнокомандующего Объединенными Вооруженными Силами СНГ, данный Договор не привел к созданию международной организации, так как представлял собой международное соглашение. Поддержка государству, подвергнутому нападению, должна была оказываться на основе ст. 51 Устава ООН, а не согласно ст. 52–53, т.е. в порядке реализации права на коллективную самооборону. Государства-участники обязались незамедлительно извещать СБ ООН о таких действиях, при осуществлении которых они согласились придерживаться соответствующих положений Устава ООН.

В 2002 году государства-участники приняли решение создать международную региональную организацию — ОДКБ. В этих целях был принят Устав ОДКБ, предусматривший цели и принципы организации, основные направления ее деятельности и организационную структуру. При этом положения ДКБ и принятых в его развитие международных договоров и решений СКБ ДКБ являются обязательными для самой ОДКБ и ее государств-членов. Устав ОДКБ зарегистрирован в ООН, а самой этой организации предоставлен статус наблюдателя. В настоящее время в состав ОДКБ входят Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан.

В современных условиях геополитического противостояния на постсоветском пространстве не только повышается значение ОДКБ как институционно-правового механизма в рамках регулярных политических консультаций на уровне министров иностранных дел, их заместителей и членов Постоянного совета при ОДКБ, но и формируется эффективный силовой потенциал (коллективные силы оперативного реагирования, миротворческие силы и иные средства коллективной безопасности).

¹ См.: Курбанов Р.А. Евразийское право. Теоретические основы: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С. 249–250.

События в Казахстане в январе 2022 г. продемонстрировали уязвимость государства от внутренних и внешних угроз. Обращение за помощью к ОДКБ для урегулирования внутренней ситуации позволило местным правоохранительным органам оперативно устранить беспорядки и восстановить контроль в стране. Такой результат не вписывался в классический сценарий цветных революций, провоцируемых извне экстремистскими силами. Он показал достаточные возможности ОДКБ в недопущении внешнего вмешательства во внутренние дела суверенного государства и в обеспечении уставной цели организации по сохранению и укреплению национальной, региональной и международной безопасности.

Дальнейшее совершенствование институционно-правовых механизмов противодействия внутренним и внешним угрозам безопасности государств — членов ОДКБ видится в координации усилий в борьбе с международным терроризмом, в том числе информационным, а также в сопротивлении иным транснациональным преступлениям. Для согласования взаимодействия международно-правовых механизмов с внутригосударственными мерами по борьбе с транснациональными преступлениями и иной противоправной деятельностью, несущей риски причинения ущерба безопасности государства, следует использовать зарекомендовавшие себя на практике мягкие регуляторы гармонизации и унификации национального законодательства государств — членов ОДКБ. Можно напомнить, что теоретические и методологические основы их применения в межгосударственной практике на постсоветском пространстве были заложены в трудах Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее — Институт)¹. Парламентская ассамблея ОДКБ (ПА ОДКБ) в этих целях использует механизм разработки модельных законодательных или иных нормативных актов рекомендательного характера (модельные законы, модельные соглашения между государствами, предложения по гармонизации национального законодательства и др.).

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Модельные законы: новое в теории и практике // Проблемы законотворчества Российской Федерации. Труды. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 1993. № 53; Юртаева Е.А. Модельные акты как способ гармонизации национальных законодательств государств в процессе интеграции: монография // Право и межгосударственные объединения / под общ. ред. В.Г. Вишнякова. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 50; Летопись российской юридической науки: в 5 т. Том III: Научные школы Института законодательства и сравнительного правоведения (теория права, история права, сравнительное правоведение, международное право) / Т.Я. Хабриева, Н.В. Путило, Д.А. Пашенцев и др. С. 232–238.

Следует продолжить эту практику, так как до настоящего времени в ряде важнейших сфер международных отношений, например в области информационной безопасности, не существует универсального договорно-правового регулирования. Принятие национального законодательства по данным вопросам позволит продвигать на международном уровне (в ООН и на других площадках) инициативы, опирающиеся на национальное законодательство государств — членов ОДКБ.

Единой универсальной системы международно-правового регулирования международного экономического сотрудничества пока не сложилось, она выглядит слабо интегрированной и фрагментарной. Глава IX «Международное экономическое и социальное сотрудничество» Устава ООН устанавливает цели данной международной организации, направленные на создание условий стабильности и благополучия, необходимых для мирных и дружеских отношений между государствами. В их числе значатся повышение уровня жизни, обеспечение полной занятости населения в условиях экономического и социального прогресса и развития и др. В указанной главе предусматривается формирование специализированных учреждений, которые должны носить универсальный характер и быть связаны с ООН. Кроме того, установлены организационно-правовые вопросы деятельности одного из главных органов данной организации — Экономического и социального совета (далее — ЭКОСОС). Никаких специальных положений, касающихся региональных международных экономических организаций, не содержится. А это дает основание предположить, что решение подобных вопросов оставлено на усмотрение самих государств¹. Отсутствие уточнения о конкретных формах обязательства государств сотрудничать с ООН предупреждает о слабой или почти незаметной юридической регуляторике данного взаимодействия.

Создание Генерального соглашения по тарифам и торговле (далее — ГАТТ) в 1947 г. с целью восстановления послевоенной экономики происходило за пределами ООН и выглядело блоковым проектом западных государств. Тем не менее в ГАТТ были включены по-

¹ ЭКОСОС с 1947 г. стала создавать региональные комиссии для развития экономического сотрудничества в регионах, которых в настоящее время пять: Европейская экономическая комиссия (ЕЭК), Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии (ЭСКЗА), Экономическая комиссия для Африки (ЭКА), Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК). Комиссии ЭКОСОС проводят исследования, осуществляют консультации, сбор, оценку и распространение данных экономического, социального и статистического характера и т.п.

ложения о соотношении его с зонами свободной торговли и таможенными союзами. Учреждение Всемирной торговой организации (далее — ВТО) не отменило его действия, оно было дополнено и уточнено значительным количеством правовых актов. Что касается регулирования региональных соглашений, то соответствующие положения были уточнены и расширены с учетом современных экономических реалий в Договоренности о толковании ст. XXIV ГАТТ 1994 г., которая признала их вклад в развитие мировой торговли благодаря более тесной экономической интеграции участников таких соглашений. В то же время предусмотрено, что подобные региональные соглашения должны удовлетворять требованиям ст. XXIV ГАТТ 1994 г. Таким образом, посредством международных процедур ВТО установила контроль за единообразным регулированием правил международной торговли в глобальном пространстве.

Наряду с ВТО на развитие региональных интеграционных процессов оказывают воздействие так называемые мегатренды, означающие масштабные изменения общества, носящие экономический, социальный, технологический и иной характер. Они формируют социально-экономические стратегии развития государств и их межгосударственных объединений. Крупнейшие экономические и геополитические центры выдвинули инициативы, направленные на закрепление лидерских позиций в мировой экономике. К ним относятся проект Китая «Один пояс — один путь», объединяющий инициативы Экономического пояса Шелкового пути и Морского Шелкового пути XXI в., который по сути является долгосрочной многовекторной стратегией формирования зоны совместного развития с различными заинтересованными странами.

По инициативе США и совместно с ними страны «Большой семерки» (G7) 12 июня 2021 г. запустили проект по развитию инфраструктуры стран с низким и средним уровнем доходов, получивший название «Построим снова лучший мир» (Build Back Better World), который выглядит альтернативой китайскому проекту. В 2021 году Европейский союз (ЕС) принял стратегию «Глобальный шлюз» (Global gates), предусматривающую реализацию инвестиционных проектов в сферах цифровых технологий, транспорта, энергетики (прежде всего зеленой энергетики), здравоохранения, образования и научных исследований, а также продвижение своих норм, ценностей и стандартов. Нет сомнения, что данный проект также бросает вызов стратегии Китая.

Российская Федерация не стоит в стороне от процессов трансформации мировой экономической архитектуры. В 2015 году Президент Российской Федерации В.В. Путин в ежегодном Послании

Федеральному Собранию выдвинул инициативу Большого Евразийского партнерства (БЕП), целью которого будет формирование широкого общеконтинентального интеграционного контура, равноправного и взаимовыгодного союза с участием всех без исключения государств Евразии. Важно отметить, что в отличие от проектов США и ЕС российская инициатива не имеет цели с кем-либо оппонировать или быть им альтернативой. Более того, она предусматривает сопряжение планов развития ЕАЭС и китайской инициативы «Один пояс — один путь». В современных геополитических условиях для обеспечения экономической безопасности, экономического суверенитета, устойчивого экономического роста и ряда иных актуальных задач в Концепции внешней политики Российской Федерации 2023 г. предлагается уделять приоритетное внимание поощрению отвечающих интересам России процессов региональной и межрегиональной экономической интеграции, прежде всего в рамках Союзного государства, ЕАЭС, СНГ, ШОС, БРИКС, а также в целях формирования Большого Евразийского партнерства¹.

Ввиду того, что ЕАЭС является наиболее развитой в институционно-правовом смысле моделью региональной интеграции на евразийском пространстве, он может выступить драйвером двух взаимосвязанных процессов. Первый состоит в придании динамизма правовому регулированию региональной экономической интеграции собственно ЕАЭС для завершения создания Единого экономического пространства и перехода к новым, более высоким ступеням интеграции. Второй процесс будет состоять в активизации усилий расширения международно-правовой конфигурации межрегиональной экономической интеграции с участием межгосударственных объединений и организаций (и прежде всего между Союзным государством, ЕАЭС, СНГ, ШОС и БРИКС).

Несмотря на относительно молодой возраст, насчитывающий менее 10 лет, ЕАЭС стал заметным явлением на международной арене (заключено восемь международных договоров с другими государствами). Основным инструментом евразийской экономической интеграции является международный договор. Согласно принятой в ЕАЭС классификации², если так можно выразиться, все договоры

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2023 г. № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации».

² Статья 6 Договора о ЕАЭС вводит понятие «право Союза», которое включает в себя учредительный договор 2014 г. и еще два вида договоров Союза (международные договоры в рамках Союза и международные договоры с третьей стороной), а также нормативные акты органов Союза (решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии), принятые в рамках их полномочий.

подразделяются на учредительный договор¹ (он имеет приоритет над договорами в рамках ЕАЭС, ему не должны противоречить нормативные акты его органов; любые другие договоры, заключаемые государствами — членами ЕАЭС за его пределами, не должны противоречить его целям и принципам).

В учредительном договоре не установлен срок его действия, что говорит о том, что евразийский интеграционный проект не просто имеет долгосрочный характер, а нацелен на длительную перспективу развития ЕАЭС.

Учредительный договор отличает сложная композиция, он содержит собственно Договор о ЕАЭС 2014 г., состоящий из 28 разделов, включающих в себя 118 статей, а также 33 приложения к нему, регулирующие широкий круг вопросов организационно-правового характера (правовой статус, функции, компетенцию и структуру органов ЕАЭС), интеграционные отношения государств — членов ЕАЭС в конкретных условиях. Как правило, предметом регулирования приложений являются отношения между государствами-членами, принципы регламентации которых установлены в учредительном договоре. Соответственно, каждое приложение конкретизирует либо отдельные статьи, либо разделы учредительного договора. Такая конфигурация данного международно-правового акта облегчает работу с ним специалистам узкого профиля.

В учредительный договор могут вноситься изменения и дополнения, оформляемые в виде отдельных протоколов, которые после их вступления в силу становятся его неотъемлемой частью. К настоящему времени принято 17 протоколов, которыми вносились поправки в учредительный акт (шесть протоколов), в приложения к нему (пять протоколов), а также одновременно в учредительный договор и приложения к нему (два протокола). Первоначально в текст учредительного акта включались точечные дополнения или изменения, которые способствовали совершенствованию, либо функционированию его органов (ЕЭК), либо уточнению процедур или правовых режимов деятельности. В последнее время встречаются примеры комплексного метода регулирования дополнений и изменений, своего рода проявления эргономичного подхода к проектированию поправок и изменений, при котором последние регулируют сразу несколько вопросов.

В частности, Протокол от 31 марта 2022 г. о внесении изменений в Договор о ЕАЭС от 29 мая 2014 г. (далее — Протокол от 31 марта 2022 г.), которым были включены 22 поправки в статьи учредитель-

¹ См.: Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.

ного акта самого различного характера: уточняющие положения его отдельных статей (подп. 1, 4–6 и др.), предусматривающие обязанности государств-членов (п. 2) или вводящие новые понятия (п. 3 — установление государственного контроля (надзора) на таможенной границе; п. 8 — введение процедуры оценки регулирующего воздействия проектов решений ЕЭК и проектов международных договоров, которые могут оказать влияние на условия ведения предпринимательской деятельности), а также регулирующие права трудящихся и граждан ЕАЭС (п. 7). Тем же документом внесены изменения в Протокол о порядке зачисления и распределения сумм ввозных таможенных пошлин, который является приложением № 5 к учредительному договору (п. 9), всего же изменений или дополнений внесено в 14 приложений к учредительному договору.

Протоколы к учредительному акту не только уточняют или конкретизируют и расширяют сферу правового регулирования евразийской интеграции, но и выполняют своего рода правотворческую функцию. Так, в п. 7 Протокола от 31 марта 2022 г. в целях осуществления трудящимися государств-членов трудовой деятельности документы об ученых степенях и званиях, выданные в соответствии с законодательством государств-членов, признаются в государстве трудоустройства в соответствии с отдельными международными договорами, действующими в рамках ЕАЭС. На момент написания данной статьи Протокол от 31 марта 2022 г. еще не вступил в силу. В то же время 8 июня 2023 г. государства — члены ЕАЭС заключили Соглашение о взаимном признании документов об ученых степенях в государствах — членах ЕАЭС, которое устанавливает основные принципы и правила признания документов об ученых степенях и случаи применения национальных процедур признания.

Необходимость обращения к указанному договорному инструменту объясняется тем, что договоры в рамках ЕАЭС заключаются государствами-членами по вопросам, связанным с его функционированием и развитием. Они регулируют иные экономические или смежные вопросы, необходимые для устойчивого развития интеграционного процесса. На них нет ссылок в учредительном договоре, но они могут определять пределы и объемы компетенции ЕАЭС. Всего заключено 34 таких договора, они могут иметь различные наименования (договор, соглашение), в них также могут вноситься изменения в виде отдельного протокола, который становится неотъемлемой частью договора.

В учредительном договоре сформулировано определение «права ЕАЭС» путем перечисления входящих в него международно-правовых актов. В его состав входит Договор о ЕАЭС (учредительный до-

говор), международные договоры в рамках ЕАЭС, договоры ЕАЭС с третьей стороной (другими государствами или международными организациями).

ЕАЭС определяется в учредительном договоре международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью. Институт международной организации в международном праве насчитывает уже более 200 лет. К настоящему времени сложилось несколько международно-правовых моделей международных организаций, определяющих основные характеристики их различных видов. Однако как институт международного права международная межгосударственная (межправительственная) организация обладает рядом общепризнанных признаков, позволяющих ей выступать субъектом международного права и международных отношений. Международная организация создается на основе международного договора (учредительного акта), в котором устанавливаются ее организационная структура, права и обязанности по отношению к другим субъектам международного права, компетенция для регулирования внутренних и внешних правоотношений; в международных отношениях она выступает от своего имени.

Хотя ЕАЭС определен в качестве региональной организации, четких границ его региона в учредительном договоре не установлено, он открыт для вступления любого государства, разделяющего его цели и принципы, на условиях, согласованных государствами-членами. Определение «евразийский» в его наименовании имплицитно указывает на сферу действия ЕАЭС.

В «право ЕАЭС» также входят международно-правовые акты, принимаемые его органами: решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии (далее — ЕЭК), принятые в рамках их полномочий, предусмотренных учредительным договором и международными договорами в рамках ЕАЭС. Учредительный договор установил принцип разрешения правовых коллизий между актами органов ЕАЭС на основе их иерархии в его институциональной системе: решения и распоряжения его органов не должны противоречить учредительному договору и международным договорам в рамках ЕАЭС; в части разрешения противоречий между решениями органов ЕАЭС предусмотрен приоритет решений Высшего Евразийского экономического совета над решениями двух иных органов, решения Евразийского межправительственного совета обладают приоритетом над решениями ЕЭК. Решения ЕЭК имеют нормативно-правовой характер, они обязательны для государств-членов, распоряжения носят организационно-

распорядительный характер, рекомендации не имеют обязательного характера. Решения Комиссии входят в «право Союза» и подлежат непосредственному применению на территориях государств-членов. Таким образом, учредительный договор ограничил пределы международно-правового регулирования деятельности ЕАЭС и его государств-членов, сконструировав своего рода закрытую правовую систему, чтобы обеспечить правовую защиту от рисков вмешательства извне в его деятельность.

В то же время в учредительном договоре ЕАЭС подтвердил уважение общепризнанных принципов международного права, в том числе принципов суверенного равенства государств-членов и их территориальной целостности, а также особенностей политического устройства государств-членов и необходимость обеспечения взаимовыгодного сотрудничества, равноправия и учета национальных интересов сторон. В преамбуле учредительного договора государства-учредители согласились руководствоваться принципом суверенного равенства государств, необходимостью безусловного соблюдения принципа верховенства конституционных прав и свобод человека и гражданина, подтвердили свою приверженность целям и принципам Устава ООН, а также другим общепризнанным принципам и нормам международного права, приняв во внимание нормы, правила и принципы ВТО. Открытость к общему международному праву выражена также в Статуте Суда ЕАЭС, который является Приложением № 2 к учредительному договору, представляя собой его неотъемлемую часть. В Статуте установлено, что при осуществлении правосудия Суд наряду с актами, входящими в «право Союза», применяет общепризнанные принципы и нормы международного права; иные международные договоры, участниками которых являются государства — стороны спора; международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы. Таким образом, закрытость или автономность «права ЕАЭС» от общего международного права носит весьма относительный характер.

За восемь лет деятельности ЕАЭС сложился и гармонично функционирует его правотворческий механизм, позволяющий с помощью предусмотренных учредительным договором средств успешно решать назревшие проблемы развития интеграции. Достигнутый уровень международно-правового регулирования евразийской интеграции в Высший Евразийский экономический совет дает возможность прогнозировать дальнейшее развитие институционно-правовых механизмов в рамках формирования новой стратегии развития евразийской интеграции до 2025 г. и на долгосрочную перспективу — до 2030 и 2045 гг. В настоящее время основные направления стратегического

развития ЕАЭС определены в Решении Высшего Евразийского экономического совета от 11 декабря 2020 г. № 12 «О Стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 года»¹. На заседании ВЕЭС, состоявшемся 25 мая 2023 г., Президент Российской Федерации В.В. Путин сообщил о работе над новыми базовыми документами стратегического планирования ЕАЭС, которые зададут основные векторы совместных действий на средне- и долгосрочную перспективу, которая уже к концу 2023 г. может представить заметные результаты².

До 2025 года можно ожидать развития следующих актуальных направлений международно-правового регулирования евразийской интеграции с учетом складывающихся тенденций. Прежде всего должны быть разработаны единые приоритеты технологической трансформации и инновационного сотрудничества, сформирована общая цифровая экосистема ЕАЭС, которая интегрирует национальные системы электронных государственных услуг и электронных правительств государств — членов. Нуждается в закреплении и работа по вопросам климатической повестки, в том числе реализация совместных научных исследований и разработок, зеленых технологий, достижение международного признания евразийских климатических инициатив и др. Созрела задача сформировать общее культурно-научно-образовательное пространство ЕАЭС, которое обеспечит духовный прогресс евразийской интеграции. Не меняя единой концепции структуры управления процессом интеграции в ЕАЭС, нужно добиться результативности и повышения роли наднациональных механизмов регулирования евразийской интеграции (ЕЭК и Суда ЕАЭС) и перспективных наднациональных институций (финансы, энергетика и др.).

Развитие ЕАЭС в качестве одного из самостоятельных и самодостаточных центров формирующегося многополярного мира предполагает его деятельность по постепенному созданию условий формирования международно-правовой конфигурации межрегиональной экономической интеграции на основе действующих межгосударственных объединений (Союзное государство, ЕАЭС, СНГ, ШОС и БРИКС). Решение этой задачи потребует разработки международно-правовых проектов, включающих в себя различные инструменты

1 Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11 декабря 2020 г. № 12 «О Стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 года» // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>

2 Заседание Высшего Евразийского экономического совета (25 мая 2023 г.) // www.kremlin.ru

взаимодействия, в том числе соглашения ЕАЭС с перечисленными международными организациями для достижения поставленных целей. Такими задачами могут быть согласование стратегий развития каждой из них с тем, чтобы исключить дублирование средств достижения, а также выработка предложений о проведении совместных мероприятий. Международно-правовым решением здесь выступает принятие совместной декларации, меморандума или иного документа подобного характера. Для обеспечения тесной координации деятельности каждой из международных организаций можно заключить многостороннее соглашение, в котором перечислить формы и основные направления взаимного сотрудничества. Возможно, такое соглашение будет носить рамочный характер или иметь приложения по конкретным направлениям взаимодействия.

Международно-правовой статус и компетенция позволяют ЕАЭС осуществлять сотрудничество с государствами и международными организациями. Подобная практика является распространенной среди международных организаций с момента их возникновения в XIX в., особенно активной она стала со второй половины XX в. ЕАЭС по вопросу развития отношений с третьими сторонами пошел по сложившимся канонам, но с учетом особенностей его интеграционного характера. В учредительном договоре закреплена его правоспособность осуществлять в пределах своей компетенции международную деятельность, направленную на решение задач, стоящих перед ним. Партнерами международного сотрудничества с ЕАЭС могут выступать государства, международные организации и международные интеграционные объединения. Формой такого сотрудничества является договор, заключаемый им самостоятельно либо совместно со своими государствами-членами. Предметом международных договоров с третьими сторонами могут быть вопросы, отнесенные учредительным договором и договорами, заключенными в рамках ЕАЭС, к его компетенции. В развитие положений данного договора в 2018 г. было разработано и принято специальное Соглашение о международных договорах ЕАЭС с третьими государствами, международными организациями и международными интеграционными объединениями. В этом Соглашении подробно урегулированы порядок заключения (в том числе подготовки предложений о заключении договора), прекращения и приостановления действия его международных договоров с третьей стороной, а также установлен порядок взаимодействия государств-членов и ЕЭК.

Таким образом, ЕАЭС располагает необходимой международно-правовой базой для реализации поставленных целей стратегического развития. Разумеется, предстоит тщательная разработка новой

модели международных договоров с дружественными международными организациями и международными интеграционными объединениями, а также с представителями исполнительных органов (секретариатов) и экспертного сообщества. Необходимость такой модели вызвана тем, что договорной практики ЕАЭС, осуществляемой с третьими сторонами (с пятью государствами заключено восемь соглашений о создании зон свободной торговли, об обмене информацией о товарах и транспортных средствах международной перевозки; о торгово-экономическом сотрудничестве), будет явно недостаточно для решения новых задач в атмосфере сегодняшней геополитической реальности.

Подводя итог, можно подчеркнуть, что в условиях современных глобальных трансформаций регионализм в его различных ипостасях выступает важным средством консолидации государств, предоставляя широкий круг правовых средств для получения преимуществ в международной конкуренции. Региональное измерение глобального международно-правового сотрудничества характеризуется большим разнообразием форм и методов (международные организации, международные соглашения, межгосударственные объединения, межгосударственные интеграционные организации и т.д.), что делает актуальным их использование в целях преодоления международных противоречий и кризисного состояния глобального управления в условиях перехода к многополярному миру.

Международная система безопасности, сформированная после окончания Второй мировой войны, не в состоянии справиться с современными вызовами и угрозами, обусловленными противоречием между гегемонистской политикой коллективного Запада, его межгосударственных союзов и иными нарождающимися центрами силы. Средствами обеспечения защиты России в условиях глобальных конфронтаций являются укрепление и совершенствование институционно-правовой системы региональной безопасности на постсоветском пространстве в рамках ОДКБ. Важнейшее направление правового сотрудничества в ОДКБ — наращивание областей согласования взаимодействия международно-правовых механизмов с внутригосударственными мерами по борьбе с транснациональными преступлениями и иными формами противоправной деятельности. Это направление приобретает особое значение в тех областях международных отношений, где еще не приняты универсальные международно-правовые регуляторы. Создание гармонизированного массива мягких регуляторов будет способствовать кодификации международно-правовых норм на региональном и универсальном уровнях.

Идея регионализма на постсоветском пространстве первоначально получила воплощение в создании СНГ, стремившегося сохранить

сложную сеть взаимоотношений государств-участников в различных сферах сотрудничества, в том числе в экономическом взаимодействии государств. На протяжении последних 30 лет она подверглась преобразованиям, давшим жизнь новым форматам взаимодействия. Постепенно в динамику регионального институционального строительства стали проникать внешние течения, разрушающие ориентированную на Россию модель и формирующие новые центры притяжения (ЕС, отдельные приграничные к зоне СНГ государства). В складывающихся условиях противоборства и конкуренции уникальное значение приобрела идея перерастания регионального сотрудничества в интеграцию как более высокую ступень правового сближения. Особую привлекательность приобрел евразийский интеграционный процесс в формате ЕАЭС, пришедшего на смену Таможенному союзу и Евразийскому экономическому сообществу. В новых условиях геополитического соперничества правовая система ЕАЭС, основным источником которой является международный договор, проявляет себя динамичной и конкурентоспособной. Вместе с тем укрепление интеграционного ядра евразийского правового пространства настоятельно требует реформирования устоявшихся механизмов взаимодействия государств — членов ЕАЭС, а также сотрудничества ЕАЭС с другими региональными структурами с участием России. На очереди стоит разработка на долгосрочную перспективу (до 2030 г. и до 2045 г.) предложений по совершенствованию и дальнейшему развитию правовой системы ЕАЭС, в том числе положений его учредительного договора, как в части обновления его институциональной структуры, так и в контексте вовлечения новых сфер сотрудничества в интеграционную орбиту (экология, туризм, культура и др.).

§ 2. СОДЕРЖАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ И ТИПЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Современный динамично меняющийся мир предъявляет свои требования к межгосударственным отношениям. Сложный и противоречивый переход к многополярной модели международных отношений сопровождается поиском (зачастую методом проб и ошибок) нормативно-правовых и институциональных решений, способных создать такие условия межгосударственной системы, которые позволят большинству государств обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие и благополучие их народов.

В международных отношениях любые процессы имеют свою специфику и принимают свои формы. И любые процессы междуна-

родного сотрудничества, в том числе интеграционного, должны рассматриваться через призму теории именно международного, а не внутригосударственного права. В связи с этим применительно к развитию межгосударственной интеграции особую значимость приобретает вопрос о пределах правового регулирования в международном праве, который должен быть рассмотрен с использованием качественно нового методологического инструментария, отличного от инструментария национального права¹. Такой поход справедливо нашел поддержку при исследовании отдельных интеграционных систем: интеграционные процессы, являющиеся общей чертой общественно-исторического развития конца XX — первой половины XXI в., характерны для стран Евразии и Латинской Америки. В каждом из регионов данные процессы имеют свои исторические корни, проявляются в особенностях форм межгосударственной интеграции, правового обеспечения и экономических условий².

Другой методологической основой международно-правового исследования содержания региональной интеграции и типов региональных интеграционных образований выступает потребность в использовании герменевтического анализа правовых систем международных интеграционных образований. В качестве такого метода в международном праве выступает толкование положений источников международного права, главным образом норм учредительных актов международных организаций и международных договоров о сотрудничестве. «Толкование международных договоров, а также иных международно-правовых актов, принимаемых в рамках межгосударственных интеграционных объединений, в частности решений органов управления интеграцией, представляет собой важнейший вопрос с точки зрения их правильного и корректного применения, повышения эффективности международно-правовых норм, закрепленных в соответствующих международных актах, поддержания и обеспечения международного правопорядка, достижения целей интеграции, предусмотренных учредительными актами межгосударственных интеграционных объединений, защиты прав человека и основных свобод и т.д.»³.

¹ См.: Каширкина А.А. Международно-правовые модели Европейского союза и Таможенного союза: сравнительный анализ / А.А. Каширкина, А.Н. Морозов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Юридическая фирма «Контракт», 2012. С. 28.

² См.: Региональная интеграция государств Евразии и Латинской Америки: компаративный анализ: сборник научных статей / М.А. Аксенчук, В.Б. Барбиери, Н.В. Власова и др. М.: Издательский Центр РИОР, 2016. С. 166.

³ Морозов А.Н. Толкование международных договоров и иных международно-правовых актов, принимаемых в рамках межгосударственных интеграционных объ-

Мир, перешедший из относительной стабильности в состояние перманентной турбулентности, можно охарактеризовать как «сообщество высокого риска». В связи с этим следует выделить три фактора, которые оказывают влияние на правовые процессы международной интеграции. Во-первых, роль права отходит на второй план, поскольку нет четкой международной модели развития, а иные регуляторы (сила, национальные интересы и пр.) оказывают куда большее воздействие на мотивы акторов международных отношений, во-вторых, возрастает значимость принципа суверенного равенства государств, когда каждое из них желает в первую очередь защитить и обеспечить свои цели, и, в-третьих, идет поиск легитимации самостоятельных правовых систем (региональных, межрегиональных). Поэтому стоит согласиться с А. Я. Капустиным, который обозначает культурную самобытность в качестве фактора интеграционных процессов: «Постепенно формируется правовая евразийская интеграционная культура, которая стремится вобрать в себя как положительные элементы накопленных собственных традиций (у наших народов долгий путь исторического развития в рамках единого государства), так и впитать положительные элементы правового развития Европы. Речь идет не о заимствовании или копировании чужого успешного опыта, а об интеграции и, возможно, дифференциации общих ценностей, которые позволяют укрепить статус личности в евразийском правовом пространстве, обеспечат его надежную защиту при решении задач евразийской интеграции»¹. В таком комплексе норм свое место занимают также политические декларации и заявления, которые не имеют нормативного характера сами по себе, но обладают значительным интерпретационным потенциалом для выявления смысла и содержания юридически обязательных норм. Например, форму мягкого права приобретают политические/рекомендательные нормы «Большой двадцатки» и ряда международных организации/параорганизаций².

единений на постсоветском пространстве // Современная концепция толкования международных договоров: монография / под ред. А.Я. Капустина. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Норма; ИНФРА-М, 2022. С. 253.

¹ Хабриева Т.Я., Капустин А.Я. Евразийская интеграция и Совет Европы: концептуальные и правовые подходы к развитию взаимодействия // Интеграционные процессы в Европе и Евразии: роль конвенций Совета Европы: сборник. М.: Развитие правовых систем, 2017. С. 48.

² См.: Шумилов В.М. Трансформация глобального экономического правопорядка в условиях формирования многополярного мироустройства // Российский внешнеэкономический вестник. 2023. № 5. С. 12.

Понятие региональной интеграции для выбора международной правовой модели необходимо рассматривать с различных позиций. Термин «интеграция», безусловно, отражает одну из разновидностей международного сотрудничества, но не тождествен ему.

В Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г.¹ есть понятие «региональная организация экономической интеграции», означающее учрежденную суверенными государствами данного региона организацию, в компетенцию которой входят вопросы, регулируемые настоящей Конвенцией или протоколами к ней, и которая должным образом уполномочена в соответствии с ее внутренними процедурами подписывать, ратифицировать, принимать и утверждать соответствующие документы или присоединиться к ним. Из этого классического нормативного определения следует главный смысл международной организации интеграции — расширенная правосубъектность за счет делегирования ей государствами-членами определенных прав, в данном случае — права подписывать, ратифицировать, принимать и утверждать соответствующие документы или присоединяться к ним. Иными словами, права и обязанности возникают у самой региональной организации экономической интеграции, а государства-члены обязаны следовать соглашению, заключенному международной организацией. То есть в этом определении мы встречаем такой тип региональной интеграции, который связан с делегированием международной организации суверенных полномочий государства. Такое понимание интеграции можно признать устоявшимся в отечественной юридической литературе. Интеграция влечет наиболее значительные последствия, являющиеся результатом деятельности наднациональных органов, формируемых в процессе ее осуществления, наделенных полномочиями создавать обязательные для участников интеграционного процесса нормы права (права интеграции). В то же время принцип равенства, также играющий значительную роль в регулировании этого процесса, накладывает на государства-участники обязательства гармонизировать их законодательства с целью постепенного формирования правового пространства на их территориях. Иными словами, правовая интеграция в таком понимании сводится к формированию нового правового порядка и одновременно к унификации и гармонизации внутреннего законодательства государств-членов².

¹ Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (заключена в г. Нью-Йорке 9 мая 1992 г.) // // СЗ РФ. 1996 г. № 46. Ст. 5204.

² См.: Капустин А.Я. Международно-правовые формы региональной экономической интеграции и международный правопорядок // Глобализация и интеграционные

В то же время беглый анализ договорно-правовой базы АСЕАН позволяет утверждать, что в концептуальном плане государства — члены данной международной организации взяли за основу правового регулирования интеграционного процесса договорный способ, который на данном этапе развития наиболее надежен для достижения поставленных целей. С этой точки зрения «право интеграции АСЕАН» является преимущественно международно-правовым, не имеющим четких наднациональных характеристик¹. То есть в Азиатском регионе мы встречаем особый тип региональной интеграции, который имеет менее формализованный характер, политико-дипломатическую природу и не имеет каких-либо ограничений государственного суверенитета. Такому подходу присущи исторические корни, связанные с процессами деколонизации в Азии и рассмотрением государственного суверенитета в качестве незыблемой основы независимости и полноты международной правосубъектности.

Особенности содержания региональной интеграции всегда носят конкретный характер и зависят от большого числа юридически значимых факторов: от количества участников интеграционного сообщества до способа оформления международных отношений.

Это могут быть: сфера образования («Следует отметить, что при выборе параметров сотрудничества известны случаи использования БРИКС опыта других интеграционных объединений. Например, при организации Сетевого университета БРИКС, учрежденного для совместной реализации актуальных образовательных программ и проведения совместных научных исследований, используются принципы, реализованные в сетевых университетах ШОС и СНГ»)²; экономическая область («Если сама экономическая интеграция достигается посредством создания благоприятной законодательной среды, а также гармонизации законодательств интегрирующихся стран, то в валютно-финансовой сфере необходимо создание макроэкономических условий. Такие условия создаются, как правило, с помощью применения финансовых инструментов, подразумевающих заключение

процессы в Азиатско-Тихоокеанском регионе: правовое и экономическое исследование / А.Я. Капустин, Н.Г. Доронина, В.И. Лафитский и др. М.: ИНФРА-М, 2014. С. 55.

¹ См.: Капустин А.Я. АСЕАН: международная модель интеграции // АСЕАН — движущая сила региональной интеграции в Азии / И.И. Шувалов, Т.Я. Хабриева, А.Я. Капустин и др. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2016. С. 55.

² Рафалюк Е.Е. ЮРИКС в системе современных международных организаций // БРИКС: контуры многополярного мира / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, А.Я. Капустин и др. М.: Издательский дом «Юриспруденция», 2015. С. 76.

соглашений, где у сторон появляются финансовые права и обязанности. Именно их нормативное закрепление и делает их правовыми инструментами. Так, акты Центрального банка включают в себя определение ключевой ставки, применение опционов, своп-соглашений, обменные операции на открытом рынке и проч. Эти акты формируют инструментарий центрального банка для ведения денежно-кредитной политики»¹); юридические механизмы развития интеграции («Инновационные способы международно-правового упорядочения межгосударственного взаимодействия в формате региональных интеграционных объединений, включенность международных судебных органов в деятельность по обеспечению права вносят новые элементы в традиционные международные отношения»²).

Одной из международно-правовых форм институционально-организационной стороны международного экономического правопорядка выступает региональное интеграционное экономическое объединение. Сама формулировка этого понятия предполагает довольно широкий круг различных форматов группового сотрудничества государств в международных экономических отношениях. Объединение не сводится к международной организации как объединению, созданному исключительно на основе международного права и имеющему международную правосубъектность. Одно можно сказать точно: данные объединения обладают межгосударственным характером, поскольку служат политическим фундаментом трансграничных хозяйственных связей и правовым механизмом согласования интересов государств. Иллюстрацией такого объединения на двустороннем уровне является механизм регулярных встреч глав правительств России и Китая, созданный с целью координации сотрудничества двух государств в торговой, экономической, военной, научно-технической, энергетической, транспортной сферах, в области ядерной энергетики и других областях, в том числе по крупным проектам и долгосрочным программам, имеющим стратегическое значение (Соглашение между Правительством Российской Федерации и Китайской Народной Республики о создании и организационных

¹ См.: Мехтиев М.Г. Институт интеграционных объединений как аналитические центры // Исследовательские центры международных организаций и их вклад в развитие правового регулирования региональной интеграции на евразийском пространстве: монография / А.И. Ковлер, А.М. Белялова, В.Ю. Лукьянова и др.; под общ. ред. А.И. Ковлера. М.: ИЗиСП; Норма, 2019. С. 134.

² Современная концепция применения международных договоров: монография / А.Я. Капустин, С.В. Шульга, И.А. Шулятьев и др.; отв. ред. А.Я. Капустин. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Норма; ИНФРА-М, 2020. С. 10–11.

основах механизма регулярных встреч глав правительств России и Китая 1997 г.¹).

Для современного периода развития международных отношений в условиях нестабильности и турбулентности региональное сотрудничество является страховочным механизмом от попыток изолировать отдельные государства от мирового рынка и производственной кооперации. Предпосылки сотрудничества государств одного географического региона гораздо шире, чем на универсальном уровне, к ним можно отнести цивилизационное и культурное сходство народов, близкие правовые традиции и даже общий язык. Выбор форм такого сотрудничества становится практически безграничным в силу того, что глобализация создала единое планетарное пространство, состоящее из разных правовых систем и семей. Средства коммуникации и связи обеспечивают практически мгновенный обмен любой информацией между регионами мира, поэтому важным элементом, влияющим на правовые формы и механизмы регионального экономического сотрудничества, становится культурное своеобразие отдельных государств и регионов. Если в конце XX и начале XXI вв. мы были свидетелями монополии западноевропейской модели регионального сотрудничества, и многие государства стремились ее скопировать, то сегодня есть понимание, что такая модель не может быть универсальной, т.е. игнорирующей особенности и специфику культурно-исторического развития Латинской Америки, Ближнего Востока, Африки, Азии, Евразии, постсоветского пространства, АСЕАН, АТЭС, субрегиональных форумов.

В отечественной международно-правовой литературе высказано обоснованное мнение о том, что значительное своеобразие этому типу международной организации придают: особенности предметной компетенции; ярко выраженный наднациональный характер международных межправительственных организаций интеграции; правовые методы регулирования при сохранении политических; включение населения государств-членов в реализацию целей интеграции; создание органов народного представительства (которые вряд ли можно назвать наднациональными)². И в этом случае региональные интеграционные экономические объединения принимают самую жесткую правовую форму — международной межправительственной организации с наличием полномочий, делегированных государствами-членами, четкой организационной структурой и процедурами принятия

¹ Бюллетень международных договоров. 1997. № 10. С. 69–71.

² См.: Капустин А.Я. Международные организации в глобализирующемся мире: монография. М.: РУДН, 2010. С. 207.

обязательных к исполнению решений. Это и есть западноевропейская модель регионального сотрудничества. Она отличается предельной формальной определенностью, стройной системой органов управления с международной бюрократией, прописанными процедурами принятия решений и разрешения споров. Если сравнить такую модель с азиатскими объединениями, то мы увидим, что последние строятся на принципе межгосударственного сотрудничества с преобладанием политико-дипломатических средств достижения своих целей¹.

Теоретические подходы, отождествляющие понятия «региональные интеграционные экономические объединения» и «региональные организации экономической интеграции», закономерно отражают концепции интеграционного права². В итоге региональная экономическая интеграция остается в рамках представлений о нормативно-правовых моделях, созданных на рубеже XX и XXI вв., заимствованных различными регионами мира: МЕРКОСУР, Евразийское экономическое сообщество, Африканское экономическое сообщество.

Если раньше интеграция рассматривалась как делегирование прав принятия решений органами международной организации, то теперь интеграция воспринимается как такое делегирование прав международной организации, которое должно как минимум учитывать государственные интересы и право контроля решений организации со стороны государства. В правовой практике этот процесс проявил себя через усиление национальных органов конституционного контроля и надзора. Например, в ст. 79 Конституции Российской Федерации было внесено следующее изменение: «Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации»³. В Германии Конституционный Суд ФРГ

¹ См.: АСЕАН — движущая сила региональной интеграции в Азии / И.И. Шувалов, Т.Я. Хабриева, А.Я. Капустин и др. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2016; Саммит АТЭС: правовые механизмы региональной интеграции / И.И. Шувалов, А.Я. Капустин, Т.Я. Хабриева и др. М.: Статут, 2012.

² См.: Кашкин С.Ю. Философия интеграционного права / С.Ю. Кашкин // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 2 (99). С. 43–50. DOI 10.17803/1994-1471.2019.99.2.043-050

³ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный): с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года: с обращением к читателям Президента Российской Федерации В.В. Путина / С.Б. Нанба, А.Е. Помазанский, Н.Н. Черногор и др. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Инфра-М, 2021.

реализовал на практике зарезервированное им еще в 1974 г. право конституционного контроля нормативных актов Европейского союза и признал ряд нормативных актов Европейского Центрального банка (ЕЦБ) *ultra vires*, т.е. принятыми с очевидным превышением полномочий и поэтому не подлежащими применению на территории Германии. Помимо этого, он посчитал утвержденным с превышением полномочий полученное им в ответ на свой запрос преюдициальное заключение Суда ЕС и отказался ему следовать¹. Это примеры изменения содержания понятия «интеграции» на национальном уровне. При этом важную роль здесь играют национальные судебные органы.

Сами термины «интеграция», «интеграционный» и производные от них должны толковаться исходя из текста учредительных документов. Общего определения этих слов нет и быть не может, поскольку современное международное право имеет согласительную природу и не предполагает выработку единого и универсального определения понятия «интеграции». Например, Устав Содружества Независимых Государств 1993 г.² к целям Содружества относит всестороннее и сбалансированное экономическое и социальное развитие государств-членов в пределах общего экономического пространства, межгосударственную кооперацию и интеграцию (ст. 2), однако при этом сферы совместной деятельности государств — членов СНГ реализуются «...на равноправной основе через общие координирующие институты в соответствии с обязательствами, принятыми государствами-членами в рамках Содружества» (ст. 4). Получается, в СНГ интеграция рассматривается как цель, которая достигается посредством координации. Таким образом, можно констатировать, что в праве международных организаций «интеграция» может быть реализована не только путем наделения межгосударственных органов государственными полномочиями, но и за счет межгосударственной координации. Данный вывод обогащает научное представление о праве международных организаций как о механизме реализации принципа сотрудничества государств в эпоху кризиса принятия решений на многостороннем уровне.

Можно утверждать, что для международно-правового дискурса термин «интеграция» означает баланс полномочий между межгосу-

¹ См.: Исполинов А.В. *Casus belli*: как запрос КС ФРГ в Суд ЕС перепос в войну судов // URL: https://zakon.ru/blog/2020/5/14/casus_belli_kak_zapros_ks_frg_v_sud_es_pereros_v_vojnu_sudov

² Решение Совета глав государств СНГ «О принятии Устава СНГ» (принято в г. Минске 22.01.1993) // Бюллетень международных договоров. 1994. № 1.

дарственным объединением и государствами-членами в согласованной государствами сфере экономического сотрудничества или, другими словами, процесс принятия решений. При этом интеграция может рассматриваться и как цель. В любом случае она всегда является продуктом согласования волеизъявлений государств и не может представлять собой самостоятельный слой нормативно-правового регулирования международных экономических отношений. Современной тенденцией можно назвать переход интеграции от надгосударственной к межправительственной модели. Это вполне объяснимо тем, что государства пока не готовы передавать международным организациям право принятия стратегических решений в сфере формирования общих контуров международной экономической системы.

Классической международно-правовой формой интеграции выступает международная организация. Однако сегодня можно встретить и такое понятие, как «интеграция интеграций»¹. Международно-правовая концепция этого политического феномена представляет собой перспективную научную задачу. Не случайно речь идет именно о политическом феномене, поскольку объективные экономические процессы еще не выработали институциональные подходы к организационному оформлению такого процесса. Сегодня трудно сказать, какую юридическую модель примет интеграция интеграций. В настоящее время речь идет только о построении политических диалогов такого грандиозного объединения.

Примером интеграционного проекта можно назвать Большое евразийское партнерство. Суть его идеи, озвученной в 2016 г., — усилить интеграционное взаимодействие между Евразийским экономическим союзом и государствами Азиатско-Тихоокеанского региона, соответствующими международными организациями и прочими интеграционными объединениями в регионе. В итоге должны быть созданы региональная зона свободной торговли и свободная инвестиционная зона с участием ЕАЭС и его государств-членов. Главным нормативным регулятором этого процесса выступают международные договоры и мягкое право, а сама направленность такой интеграции объясняется созревшим международным правосознанием и

¹ Владимир Путин выступил с видеообращением на пленарном заседании 75-й сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций: «Именно эта идея качественного интеграционного роста, «интеграции интеграций» заложена в российскую инициативу по формированию Большого евразийского партнерства с участием всех без исключения стран Азии и Европы. Она сугубо прагматична и сейчас становится еще более актуальной» // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/statements/64074>

происходящей перестройкой современного международного правопорядка¹. Очевидно, что идея «интеграция интеграций» задействует гораздо больше нормативных регуляторов и участников процесса. И в этом аспекте интеграция уже может перерасти свой международно-правовой формат. Таким образом, деятельность региональных интеграционных экономических объединений — это уже не просто международно-правовое регулирование, а международно-правовое регулирование, поставленное в центр системы норм, структур и интересов правительственного и неправительственного характера двустороннего, субрегионального, регионального, мегарегионального и глобального уровней.

Современное понимание региональной интеграции переросло свое определение как исключительно продукт развития европейского регионального сближения. Новая фаза глобализации и создания системы сообщества государств требует дифференцированного подхода к содержанию правосубъектности как самих государств, так и их объединений в ходе международных интеграционных процессов.

Таким образом, современная региональная интеграция является разновидностью межгосударственного сотрудничества, предметом которого выступают различные международные общественные отношения, представляющие интерес для нескольких государств. Новым фактором, определяющим международные правоотношения государства в сфере интеграции, можно назвать возрастающую роль международных организаций в формировании правовых основ интеграционных процессов.

По своей юридической форме региональные интеграционные образования могут быть различными: международные форумы и конференции, параорганизации, международные межправительственные организации и международные надгосударственные объединения.

Характеристика содержания региональной интеграции и типа регионального интеграционного объединения всегда зависит от волеизъявления суверенных государств, выраженного в различных источниках международного права и обусловленного политическим и культурным контекстом.

¹ См.: Шумилов В.М. Идея всеобъемлющего (большого) евразийского партнерства в свете международного права (ч. 1) / В.М. Шумилов, М.Р. Салия // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2021. Т. 23. № 2. С. 66–78. DOI 10.24866/1813-3274/2021-2/66-78; Шумилов В.М. Идея всеобъемлющего (большого) евразийского партнерства в свете международного права (ч. 2) / В.М. Шумилов, М.Р. Салия // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2021. Т. 23. № 3. С. 111–123. DOI 10.24866/1813-3274/2021-3/111-123

§ 3. ОТРАЖЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ В КОНЦЕПЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

I. В современных геополитических и экономических условиях для Российской Федерации, как и для любой другой страны, участие в различных интеграционных объединениях и заключение соответствующих договоров и соглашений являются жизненно важной задачей в рамках работы по вопросам внешнеполитических и внешнеэкономических связей и поддержки интересов национальных производителей на мировой арене.

Региональная интеграция (включение, объединение) решает проблемы коммуникаций, транспорта, инфраструктуры, охватывает не только экономику, но и политику, финансы, науку и технологии, экологию, миграцию рабочей силы и в целом способствует росту и укреплению осознания государствами своей региональной идентичности и значимости, а также сближению разных уровней и сфер правовой регуляции. Академик Т.Я. Хабриева обоснованно указывает, что «... влияние международной интеграции на правовое развитие» является актуальной юридической категорией, требующей тщательного научного анализа»¹.

Разнообразные интеграционные процессы находятся в фокусе экономических и политических преобразований и «переналадки» государственно-правовых институтов. Они отражают «... пути научно-технического и социального развития..., содействуя ускоренному развитию государств»².

Интеграционные процессы способствуют использованию национального экономического механизма в условиях развития рыночных отношений по-новому³, и система законодательства в стране в определенной степени все более четко расчленяется на национальный и международно-правовой уровни⁴. Значимую роль играют междуна-

¹ См.: Хабриева Т.Я. Правовая система Российской Федерации в условиях международной интеграции // Вестник Российской академии наук. 2015. Т. 85. № 3. С. 195.

² См.: Чиркин В.Е. Наднациональное право: основные особенности // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 131–137.

³ См.: Карро Д., Жюйар П. Международное экономическое право. 4-е изд., Париж, 1998 / пер. с фр. М., 2002; Шумилов В.М. Международное экономическое право в эпоху глобализации: монография. М., 2003; Его же. Международное экономическое право. 3-е изд., перераб. и доп. Ростов н/Д.: Феникс. 2003; Его же. Международное экономическое право: учебник. М., 2011.

⁴ См.: Международное экологическое право: учебник / отв. ред. Р.М. Валеев. М.: Статут, 2012; Шумилов В.М. Международное финансовое право: учебник. 2-е изд.,

родные договоры и соглашения, связанные с интеграционными процессами, в которых участвует Российская Федерация.

Положения Конституции РФ позволяют российскому государству участвовать в широком спектре межгосударственных интеграционных процессов. Согласно ч. 4 ст. 15 Основного Закона Российская Федерация вправе заключать международные договоры с иностранными государствами, с международными организациями и другими образованиями. Они становятся частью правовой системы с согласия Российской Федерации в форме подписания договора, его ратификации федеральным законом, утверждения договора и др. на обязательность для нее норм международного договора.

При этом положения международных договоров имеют преимущество над нормами федеральных законов. Однако это конституционное требование не отменяет федеральный закон, а дает международному договору приоритет в применении в случае невозможности их совместного действия¹.

Согласно ст. 79 Конституции РФ Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий. Однако это не означает ограничение суверенитета. Российское государство вправе отозвать свои полномочия и выйти из состава межгосударственного объединения. Статья 79 Конституции РФ обязывает российское государство всегда и во всех случаях «... отдавать приоритет правам и свободам человека и гражданина, основам своего конституционного строя, а не возможности участия в межгосударственных объединениях»².

Согласно Закону РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (да-

перераб. и доп. М.: Международные отношения, 2011; Бекашев Д.К. Международное трудовое право: учебник. М., 2013; Гусов К.Н., Лютов Н.Л. Международное трудовое право: учебник. М., 2022.

¹ Аналогичные положения содержатся во многих федеральных законах, регламентирующих сферу административных правоотношений — ст. 2 КоАП РФ; ст. 1 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»; ст. 32 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»; ст. 25 Закона РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» и др.

² Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный): с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. / под ред. Т.Я. Хабриевой; обращение к читателям В.В. Путина. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2021. С. 197.

лее — Закон РФ о поправке к Конституции РФ) ст. 79 Конституции РФ изложена в новой редакции с учетом ее дополнения следующими положениями: «Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации».

Это означает, что принятие и реализация любых международных норм и решений межгосударственных органов, возлагающих обязанности на Российскую Федерацию, основываются на приоритете Конституции РФ. Акты интеграционных объединений могут исполняться только тогда, когда они соответствуют Основному Закону. Никакой международный договор и никакие решения органов межгосударственного объединения «... не могут изменять положения Основного Закона...»¹.

Вопрос о соответствии актов межгосударственных органов Конституции РФ разрешается Конституционным Судом РФ. Согласно Закону РФ о поправке к Конституции РФ ст. 125 Основного Закона также дополнена новой ч. 5.1. Согласно же п. «б» ч. 5.1 Конституции РФ Конституционный Суд Российской Федерации разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации. Решения межгосударственных органов, налагающие обязанности на Российскую Федерацию, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, не подлежат исполнению в Российской Федерации². «Неисполнение решения межгосударственного органа предполагает его полную или частичную недействительность на территории Российской Федерации»³.

II. Россия взаимодействует со многими государствами мира в самых разнообразных сферах жизнедеятельности, дополняя друг друга, объединяясь для решения актуальных проблем современности во взаимных интересах. Интеграционные объединения «... являются, прежде всего, международными интеграционно-экономическими объединениями»⁴. Но в них «... ставились и не могли не ставиться

¹ Там же.

² Там же. С. 327.

³ Там же. С. 197.

⁴ См.: Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 132.

некоторые политические цели (например, поддержание мира и безопасности в регионе)»¹.

Региональная интеграция — это юридически оформляемый процесс, осуществляемый в форме различных международно-правовых актов: международно-правовых договоров, уставных документов межгосударственных объединений и актов, принимаемых их организационными институтами. Наличие специального юридического аспекта — принципиальная особенность межгосударственного интеграционного сотрудничества, поскольку появляются правовые акты, не относящиеся к внутригосударственному праву.

Наднациональный международный нормативный массив как один из важнейших аспектов международной интеграции существует в качестве самостоятельного международно-правового явления с определенной структурно-нормативной организацией.

Поскольку «... интеграционные союзы — это экономико-политические или политико-экономические организации»², в них неизбежно появляется организационный (управленческий) элемент, который подлежит регламентированию специальными нормами — административно-правовыми. Практика показывает, что цели и задачи интеграции не могут быть достигнуты без создания эффективного наднационального административно-правового регулирования.

«К настоящему времени сложилась многомерная система интеграционных объединений с участием России, которые различаются по своим задачам, охвату государств и формам реализации»³. Взаимодействие российского государства с разными интеграционными объединениями идет с неодинаковой интенсивностью и применением всевозможных административно-правовых механизмов реализации интеграционных процессов различной ориентации. Россия прежде всего придерживается курса на взаимовыгодное экономическое сотрудничество и поддержку.

СНГ — региональная международная организация, координирующая вопросы взаимодействия стран бывшего СССР⁴. Организация

¹ Там же.

² Там же. С. 133.

³ Хабриева Т.Я. Указ. соч. С. 199.

⁴ Не все государства, ранее входившие в состав Советского Союза, являются членами СНГ. Молдова и страны Прибалтики не входили в состав организации, Грузия вышла из состава в 2009 г. В СНГ входят девять постоянных членов, Туркменистан является ассоциированным членом, не ратифицировавшим Устав СНГ — основной образующий документ организации. Согласно современным источникам Украина имеет спорный статус в составе СНГ, поскольку 1 апреля 2019 г. прекратил действовать Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Россией и Украиной, а с 24 февраля 2022 г. в соответствии со ст. 51 ч. 7

§ 3. Отражение региональной интеграции в концепции международного...

является многоплановой по своему значению и задачам в различных областях жизнедеятельности.

Согласно Уставу СНГ целями организации являются:

- формирование единого пространства в сферах: экономической, культурной, политической, экологической, гуманитарной и иных;
- содействие гражданам в свободном общении, контактах и передвижении;
- сотрудничество в правовой сфере;
- развитие единого торгового пространства;
- сотрудничество в вопросах международной безопасности и защиты;
- мирное разрешение споров¹.

Как видно, взаимодействие в рамках СНГ распространяется на основные сферы жизнедеятельности государства. Российская Федерация поддерживает сотрудничество со странами СНГ, заключая соглашения и образуя организационные институты по направлениям деятельности. Особое значение придается формированию единого экономического пространства для стран бывшего СССР².

Основной правовой базой межгосударственных интеграционных отношений в рамках СНГ являются многосторонние и двусторонние соглашения в различных областях. Подписано свыше 3000 правовых актов, из них более 500 международных договоров, имеющих нормативный характер.

Самый яркий пример эффективной международной организации региональной экономической интеграции, которая обладает между-

Устава ООН с санкции Совета Федерации России и во исполнение ратифицированных Федеральным Собранием 22 февраля 2022 г. договоров о дружбе и взаимопомощи с Донецкой Народной Республикой и Луганской Народной Республикой Россией проводится специальная военная операция с целью демилитаризации и денацификации Украины.

¹ О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств (вместе с Соглашением от 8 декабря 1991 г. «О создании Содружества Независимых Государств», Протоколом от 21 декабря 1991 г., Соглашением о координационных институтах Содружества Независимых Государств, Протоколом совещания глав независимых государств, решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 21 декабря 1991 г., Соглашением о совместных мерах в отношении ядерного оружия, Алма-Атинской декларацией) [Электронный ресурс]: Постановление Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 г. № 2014-1 // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Договор о создании Экономического союза. Содружество: информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. М., 1993. № 12. С. 20–31.

народной правосубъектностью и в которой состоит Российская Федерация, — ЕАЭС, учрежденный Договором о Евразийском экономическом союзе¹, обеспечивающим свободу движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы и реализующим единую политику в отраслях экономики.

Неотъемлемой характеристикой ЕАЭС является наличие собственного нормативно-правового комплекса — права ЕАЭС, призванного регулировать не только экономические отношения, основанные на рыночных принципах, но и весь спектр отношений, связанных с экономическим сотрудничеством. Важным компонентом последних являются организационные (управленческие) отношения, а также унифицированное правовое регулирование, в том числе на основе решений органов ЕАЭС в пределах их полномочий.

Отечественные исследователи обоснованно подчеркивают: «В связи с развитием интеграции в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС) актуальна проблема принципов и порядка осуществления правотворческой деятельности на уровне ЕАЭС»².

Право ЕАЭС составляют: Договор о Евразийском экономическом союзе, международные договоры в контексте ЕАЭС, международные договоры с третьей стороной; решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и ЕЭК, принятые в пределах их полномочий³.

¹ Договор о Евразийском экономическом союзе подписан в г. Астане 29 мая 2014 г. (с изм. и доп., вступ. в силу с 3 апреля 2023 г.). URL: <http://www.eurasiaucoiussion.org>. В нем говорится о том, что ЕАЭС является «международной организацией региональной экономической интеграции», а также (ст. 1–3, 5 и др.) о безусловном соблюдении принципа верховенства конституционных прав и свобод человека и гражданина, о проведении скоординированной политики и решении других задач.

² Морозов А.Н. Научные подходы к юридической экспертизе проектов нормативных правовых актов, принимаемых органами Евразийского экономического союза // Журнал российского права. 2017. № 5. С. 129 и след. В данной статье автор исследовал некоторые организационные вопросы деятельности органов ЕАЭС, в частности вопросы «...организации и проведения экспертизы проектов правовых актов, принимаемых органами Союза» (с. 130). К этим вопросам он обращался и в другой статье. См.: Морозов А.Н. Противодействие коррупции в государствах — членах Евразийского экономического союза: международно-правовое и внутригосударственное регулирование // Журнал российского права. 2016. № 7. С. 140 и след.

³ В рамках ЕАЭС приняты Таможенный кодекс, технические регламенты, многие международные договоры и международно-правовые акты. Так, коллегия ЕЭК в период с 1 января 2023 г. по 1 июля 2023 г. приняла более 40 решений по важнейшим вопросам экономического и научно-технологического взаимодействия государств — членом ЕАЭС: о технологических документах, регламентирующих информационное взаимодействие (17 января 2023 г.; 14 марта 2023 г.; 19 апреля

Предназначение и сущность права ЕАЭС — в том, чтобы не позволять государствам — членам ЕАЭС произвольно вмешиваться в работу регионального рынка и сохранять одинаковые для всех экономических субъектов условия конкуренции¹. Оно существует «над» государствами-членами в качестве регулятора, который тем не менее не вторгается во внутризкономические и другие процессы стран.

Этот нормативно-правовой комплекс «обслуживает» и все организационные (управленческие) процессы, связанные с реализацией и защитой публичных интересов в пространстве ЕАЭС. И в этом смысле международные нормативные акты ЕАЭС примыкают к национальному административному праву, становясь его источниками, если государство санкционирует их непосредственное применение в сфере внутригосударственных административно-правовых отношений. Исследование регулирования всего спектра отношений, которые связаны с евразийской интеграцией и важный сегмент которых составляют и организационные отношения, должно проводиться «... с учетом того, что право Союза является динамично развивающимся»².

2023 г.); о международных, региональных (межгосударственных), национальных (государственных) стандартах (14 марта 2023 г.; 21 марта 2023 г.); о классификации продукции в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности ЕАЭС (7 марта 2023 г.; 28 марта 2023 г.; 19 апреля 2023 г.); о внесении изменений в Технические регламенты Таможенного союза (14 марта 2023 г.); о Едином реестре выданных сертификатов соответствия и зарегистрированных деклараций о соответствии (4 апреля 2023 г.); о ставках ввозных пошлин (17 января 2023 г.; 24 января 2023 г.; 31 января 2023 г.; 7 февраля 2023 г.); об антидемпинговых мерах (7 марта 2023 г.); о квалификации препятствий на внутреннем рынке ЕАЭС (28 марта 2023 г.); о нарушениях общих правил конкуренции на трансграничных рынках (17 января 2023 г.; 21 марта 2023 г.) и др. URL: <https://docs.ealunion.org>

¹ В регулировании экономических и иных отношений в рамках ЕАЭС существенная роль принадлежит институту обязательных требований, установленных международными правовыми актами, принятыми органами ЕАЭС, не подпадающих под действие национального законодательства (в Российской Федерации — под действие Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»). Они имеют наднациональный характер и подлежат соблюдению всеми субъектами экономической деятельности государств — членом ЕАЭС. Подробнее об этом см.: Калмыкова А.В. Обязательные требования Евразийского экономического союза в системе административно-правовых норм // Черные дыры в Российском законодательстве. 2022. № 4. С. 10–15.

² Подробнее об этом см.: Каширкина А.А., Морозов А.П. Формации правового развития евразийской интеграции и их влияние на правовую систему Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 8. С. 73–83.

Другая региональная международная интеграционная организация — Союзное государство (Союзная дзяржава-белор), включающая в себя Россию и Белоруссию, имеет особый статус и природу. Союзное государство — надгосударственное образование двух государств по сути своей имеет наднациональный конфедеративный статус. Оно сочетает в себе принципы федеративного государства и международной организации. Первые лежат в основе разделения властей, вторые — в основе распределения предметных компетенций между национальными органами и международной организацией¹.

Основная цель существования Союзного государства — реализация принципа «две страны — одна экономика», унификация экономических, таможенных, валютных, юридических, гуманитарных и других аспектов в двух государствах².

Правовую основу Союзного государства образуют межгосударственные договоры и соглашения, а также решения органов Союзного государства — Парламента, Высшего государственного совета, Совета Министров, Постоянного комитета³.

Россия также является участником других межгосударственных интеграционных объединений межконтинентального уровня:

– ШОС — Шанхайской организации сотрудничества (Shanghai Cooperation Organisation, SCO)⁴;

– БРИКС — союза пяти государств: Бразилии, России, Индии, КНР (BRICS — сокращение от Brazil, Russia, India, China, South Africa)⁵.

Главные функции ШОС: обеспечение стабильности и безопасности на территориальном пространстве, объединяющем участников

¹ См.: Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 8 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства» // СПС «КонсультантПлюс».

² В настоящее время реализуются 28 программ, охватывающих «магистральные направления союзного строительства».

³ См.: Антоненко А.П. Российско-белорусское Союзное государство: органы публичной власти: автореф. канд. юрид. наук. М., 2007.

⁴ ШОС основана 15 июня 2001 г. Учредители — Китай, Россия, Казахстан, Таджикистан, Киргизия и Узбекистан; членами ШОС также являются Индия и Пакистан (9 июня 2017 г.), Иран (17 сентября 2021 г.).

⁵ Последовательность букв в слове BRICS (англ.) определяется не только благозвучием, но и тем, что само это слово в английской транскрипции очень похоже на англ. слово bricks — «кирпичи». Таким образом, данный термин используется в качестве обозначения группы стран, за счет развития которых во многом обеспечивается рост мировой экономики. 3 апреля 2023 г. Президент РФ подписал указ о проведении встречи глав государств БРИКС в 2024 г. в Казани. Утверждено положение об оргкомитете саммита, а также о его председателе.

организации, борьба с терроризмом, сепаратизмом, экстремизмом, наркотрафиком, а также развитие экономического сотрудничества, энергетического партнерства, научного и культурного взаимодействия.

Базовыми актами институционального оформления ШОС и регулирования отношений в уставных сферах сотрудничества государств-учредителей являются: Декларация глав государств — членов ШОС от 15 июня 2001 г. и Хартия ШОС от 7 июня 2002 г., а также Соглашение о региональной антитеррористической структуре (РАТС) от 7 июня 2002 г.¹

На пространстве ШОС действует значительное число международных правовых актов, составляющих нормативно-правовую базу отношений сотрудничества государств-участников².

Основные документы БРИКС принимаются правительствами на официальных саммитах³. Это декларации и рамочные соглашения, не влекущие за собой прямых обязательств⁴.

Российская Федерация участвует во многих других региональных интеграционных процессах. Так, в последнее время наша страна осуществляет активное международное сотрудничество с государствами, входящими в Арктический регион. Главная цель России в Арктике в сфере международного сотрудничества — обеспечение

¹ URL: [htt://rus.sectesco.org](http://rus.sectesco.org)

² Важнейшими из них являются: Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2002 г.; Соглашение о сотрудничестве в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ от 17 июня 2004 г.; Концепция сотрудничества в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 5 июня 2005 г.; Конвенция по противодействию экстремизму от 9 июня 2017 г., и др. // URL: <http://rus.sectesco.org>

³ Саммит (от англ. summit — вершина, верх) — собрание и переговоры в высших правительственных кругах разных стран. Данный англоязычный термин введен в употребление в русском языке с середины 1980-гг. В настоящее время применяется в правовом лексиконе, в том числе в указах Президента Российской Федерации.

⁴ Среди основных документов БРИКС последних лет укажем следующие: Пекинская декларация XIV саммита БРИКС от 23 июня 2022 г.; Московская декларация XII саммита БРИКС от 17 ноября 2020 г.; Стратегия экономического партнерства БРИКС до 2025 г. от 17 ноября 2020 г.; Антитеррористическая стратегия БРИКС от 17 ноября 2020 г.; Совместное заявление руководителей конкурентных ведомств БРИКС о консолидации усилий в борьбе с негативными экономическими последствиями COVID-19 от 23 июля 2020 г.; Декларация руководителей конкурентных ведомств БРИКС от 19 мая 2020 г.; Модельные рекомендации по применению механизма отказа от конфиденциальности (вейвера) при рассмотрении сделок экономической концентрации государств — участников БРИКС от 17 ноября 2021 г.

режима взаимовыгодного двустороннего и многостороннего сотрудничества с приарктическими государствами на основе международных договоров и соглашений, участницей которых является Российская Федерация¹.

С участием нашей страны созданы институциональные² и правовые механизмы регионального сотрудничества.

В настоящее время в Арктической зоне между государствами, входящими в данный регион, действует значительное число международных договоров, регламентирующих в том числе и организационные вопросы сотрудничества государств и созданных ими институтов взаимодействия (Рованиемская декларация о защите арктической среды от 1991 г.; Нуукская декларация об окружающей среде и развитии в Арктике от 1993 г.; Декларация Тромсё о содействии фундаментальным и прикладным междисциплинарным научным исследованиям в северных регионах 1993 г.; Соглашение (программа) о сотрудничестве в военной области и по вопросам охраны окружающей среды в Арктике (АМЕК), подписанное 26 сентября 1996 г. в Бергене (Норвегия) на встрече министров обороны России, США и Норвегии (в 2003 г. к Соглашению присоединилась Великобритания); Илулиссатская декларация, принятая в сентябре 2008 г. на конференции в Гренландии с участием арктических государств — России, Канады, Дании, Норвегии и США (государства-участники заявили о своей приверженности к сотрудничеству в Арктике на основе меж-

¹ Подробнее об этом см.: Авхадеев В.Р. Роль деклараций о сотрудничестве в Арктике и международное право // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 138–145.

² Основным организационным институтом сотрудничества является Арктический совет. Арктический совет (Arctic Council) создан 19 сентября 1996 г. арктическими государствами (Дания, Исландия, Канада, Норвегия, Россия, США, Финляндия, Швеция). В статусе постоянного участника в работе Арктического совета участвует Российская ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, осуществляющая деятельность в режиме конференций. С 1994 года действует Постоянный комитет парламентариев арктической области, — также в режиме парламентских конференций между конференциями Арктического совета. Кроме того, существует Арктический экономический совет, который является независимой бизнес-организацией. Он не связан с Арктическим советом ни структурно, ни финансово и функционирует за счет членских взносов. Обеспечивает связь делового сообщества по вопросам устойчивого развития в Арктике с международными организациями (например, Международной морской организацией), включая Арктический совет. С 1992 года в Арктике действует Баренцев региональный совет (БРС) по сотрудничеству на «губернском этаже» Баренцева Евроарктического региона (БЕАР). Учрежден руководителями Архангельской и Мурманской областей (позднее и Карелии), норвежских губерний Финнмарк, Тромс и Нурланд, финской Лапландии, шведской Норботтен, а также представителями коренных народов — Саамского совета.

дународного права); Нуукская декларация, подписанная 12 мая 2011 г. на 7-й сессии Арктического совета, включающая в себя Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике; Соглашение в области готовности на случай морского загрязнения нефтью в Арктике и борьбы с ним (Кирунская декларация), подписанная на министерской встрече Арктического совета 15 мая 2013 г. в Кируне (Швеция).

Участие Российской Федерации в различных интеграционных межгосударственных процессах связано с активной внешнегосударственной организационной (административной) деятельностью самого государства, его исполнительных органов, а также наднациональных органов межгосударственных интеграционных объединений, что влечет возникновение международных организационных правовых отношений и новых международных юридических институтов. В отечественной¹ и зарубежной² административно-правовой

¹ См.: Хабриева Т.Я. Правовая система Российской Федерации в условиях международной интеграции // Вестник Российской академии наук. 2015. Т. 85. № 3. С. 173–196; Тихомиров Ю.А. Реализация международно-правовых актов в российской правовой системе // Журнал российского права. 1999. № 3/4. С. 87–94; Каширкина А.А., Морозов А.Н. Формации правового развития евразийской интеграции и их влияние на правовую систему Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 8 (212). С. 73–83; Ноздрачев А.Ф. Влияние международного права на административное законодательство / Влияние международного права на национальное законодательство: материалы заседания Международной школы — практикума молодых ученых-юристов (г. Москва, 24–26 мая 2007 г.): сборник научных статей / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: Юриспруденция, 2007; Ноздрачев А.Ф. Выступление на Проблемном семинаре, посвященном вопросам модернизации административного права в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации // Обзор семинара / П.П. Кабытов, О.Е. Стародубова. Модернизация административного права // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 147–150; Ноздрачев А.Ф., Мамедов А.А. Международное административное право // Административное право и процесс. 2011. № 9. С. 4–10; Демин А.А. К проблеме международного административного права // Вестник университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. С. 164–169; Демин А.А. Возникает ли международное административное право в нормативно-правовой системе России? // VI Международная научно-практическая конференция «Российское право и правовая система». Харбин, 2015. С. 20–23; Ястребов О.А., Парфентьева А.Е. Тенденции глобализации и международное административное право // Юрист. 2016. № 15. С. 32–36; Побежимова Н.И. Международное административное право и его место в системе российского права: сборник научных статей по материалам конференции «Теория и практика административного права и процесса». Краснодар, 2012. С. 149–160.

² Обстоятельный обзор публикаций зарубежных авторов по проблеме международного административного права см.: Побежимова Н.Н., Шерстобоев О.Н. Генезис

литературе активно обсуждается правовая природа наднациональных и транснациональных юридических конструкций и комплексов, касающихся межгосударственной интеграционной деятельности, и формируется концепция международного административного права.

III. Проблемы правовой природы правовых актов, связанных с международной административной деятельностью и их местом в национальной правовой системе, обсуждались российскими учеными-административистами еще в дореволюционное время (М.Н. Капустин, Л.А. Камаровский, Н.А. Безобразов, В.Н. Лешков, Н.Н. Голубев и др.).

Представитель этой плеяды ученых — профессор Новороссийского университета П.Е. Казанский писал: «Есть полное основание утверждать, что международной администрации предстоит великое будущее, что развитие административного права будет состоять преимущественно в развитии международного административного права. В этом нас убеждает постоянное усложнение и постоянный рост международных общественных институтов. Более того, — продолжал ученый, — развитие и усовершенствование всемирного устройства также должно состоять ...именно в развитии международных административных органов. Мировая жизнь ставит задачи, которые не под силу отдельным народам. Им приходится соединяться в крупные всемирные союзы для того, чтобы сообща достигать общих целей»¹.

Вопрос о нормах международного административного права освещался профессором Н.А. Безобразовым в работе «О внешнем государственном праве»².

международного административного права // Государство и право. 2019. № 11. С. 94–103; Зеленцов А.Б. Юридическая глобализация и публичное право // Современные проблемы публичного права в России и зарубежных странах: сборник научных трудов. М.: РУДН, 2012. С. 6–25; Юридическая глобализация и сближение административных систем // Глобализация и публичное право: материалы 1-й Международной научно-практической конференции (Москва, 26 ноября 2012 г.). М.: РУДН, 2013. С. 142–155. В указанных работах анализируются, в частности, публикации Paul S. Reingch, C.F. Amerasinghe, D.G. Partan, Y. Kryvoi, K. Daugirdas, G.A. Bermann, E. Schmidt-Assman, O. Mayer, V. Schöndorf-Haubold и др. авторов.

¹ См.: Грабарь В.Э. Материалы к истории литературы международного права в России (1647–1917) / науч. ред. У.Э. Батлер, отв. ред. В.А. Томсинов. М.: Зерцало, 2005. С. 572.

² См.: Безобразов Н.А. Исследование начал внешнего государственного права, или объяснение свойств взаимных отношений государств. СПб.: В. Гуттенберговой тип., 1838. С. 47–50 / цит. по: Грабарь В.Э. Указ. соч. С. 573.

Профессор М.Н. Капустин в своем «Обзрении» охарактеризовал предмет международного административного права, говорил об административном характере деятельности международных союзов, о целях международного административного права — «содействие удовлетворению нравственных требований и содействие материальным интересам»¹.

По существу, не отрицали международное административное право профессора В.Н. Лешков, М.М. Шпилевский², Л.А. Камаровский³, хотя и считали более правильным называть его общественным или социальным правом. На той же позиции стоял профессор В.П. Даневский, который писал, что «... имеется уже и может существовать административное управление, выражающееся в организации специальных международных союзов, которые призваны поднять значение международного права как положительного»⁴.

Профессор Ф.Ф. Мартенс впервые ввел понятие административного права в общий курс международного права (1882—1883 гг.), второй том которого содержал право международного управления. «Совокупность юридических условий и норм, определяющих международную деятельность государства, — писал он, — есть право международного управления или международное административное право»⁵.

Содержание понятия международного административного права охарактеризовал Витольд Заленский⁶.

¹ См.: Капустин М.Н. Обзор предметов международного права. М.: Университетская тип., 1856—1859. С. 2—9, 10—11 / цит. по: Грабарь В.Э. Указ. соч. С. 573.

² См.: Шпилевский М.М. Полицейское право как самостоятельная отрасль правоведения. Одесса: Тип. Ульрих и Шульц, 1875 / цит. по: Грабарь В.Э. Указ. соч. С. 574.

³ См.: Камаровский Л.А. Об основной задаче международного права. М.: Универ. тип., 1898. С. 104 / цит. по: Грабарь В.Э. Указ. соч. С. 574.

⁴ Даневский В.П. Пособие к изучению истории и системы международного права. Харьков: Тип. А.Н. Гусев; Тип. А. Дарре, 1892. Вып. 2. С. 183 / цит. по: Грабарь В.Э. Указ. соч. С. 574—575.

⁵ Мартенс Ф.Ф. О задачах современного международного права // Журнал Министерства народного просвещения. 1871. № 6 (отдел наук). С. 251—268 / цит. по: Грабарь В.Э. Указ. соч. С. 575.

⁶ В качестве разделов международного административного права он указывал: 1) международную заботу о населении (эмиграцию и иммиграцию); 2) международную заботу о здоровье; 3) международную охрану промышленной деятельности; 4) международное устройство сношений и торговли: а) почту, железные дороги, телеграф; б) монету, меры и весы; в) торговлю. Говоря о культуре, Витольд Заленский упоминает о церкви и народе. См. подробнее: Заленский В. Zur Cutschichte und Lehre der internationalen Gemeinschaft (Dozpat, Heinzich Laakmann, 1866. С. 17—18 / цит. по: Грабарь В.Э. Указ. соч. С. 576).

О международной администрации и международном административном праве как совокупности норм административного права, действующих на международной арене, писал профессор Н.Н. Голубев в работе «Международные административные комиссии XIX века. Очерки теории и практики»¹.

В Германии разработкой теории международного права занимались профессора Роберт фон Моль и Лоренц фон Штейн.

Роберт фон Моль указывал на необходимость восполнить систему международного права, основанную исключительно на суверенитете государств, системой юридических норм, призванных регулировать социальные интересы народов. Эти нормы должны рассматриваться не как ущемление суверенитета государств, а как нормальные последствия взаимопомощи государств, вытекающие из международного общения².

Лоренц фон Штейн впервые наметил общий план международного административного права и дал импульс его подробному развитию. Однако, как отмечает В.Э. Грабарь, — его план был очень широк. Он охватывал не только административное право, но и ряд вопросов общего, организационного или конституционного международного права, а также других отраслей права³.

В.Э. Грабарь на основе критического анализа исследований международного права писал: «Дальнейшее развитие международного права должно идти главным образом по пути расширения международного административного права, включения в него новых институтов и новых норм, по мере того, как государственная власть будет брать в свои руки охрану социальных интересов, еще не получивших таковую»⁴.

В современных условиях становится очевидным, что невозможно создать систему административного права только на основе внутригосударственных потребностей и возможностей. Идет процесс формирования единых стандартов административно-правового регулирования во всех сферах государственной деятельности⁵.

¹ См.: Голубев Н.Н. Международные административные комиссии XIX века. Очерки теории и практики. Ярославль: Тип. губ. правления, 1909. С. 730 / цит. по: Грабарь В.Э. Указ. соч. С. 577.

² Die Pflege der internationalen Gemeinschaft als Aufgabe der Volkerrechts в ин.: Robert von Mohl. Staatsrecht, Volkerrecht und Politic. Tubingen, Verlag der H. Lauppscheu Buchhandlung, 1860–1869. P. 579–636 / цит. по: Грабарь В.Э. Указ. соч. С. 573.

³ Lorenz von Stein. Einig Berner Kungenuber das international Vernaltungszecht jahrbuch fur Gesetzgebung, Verwaltung und valkswirtschaft un Deutschen Reiche. Heft 2 (1882). P. 1–48 / цит. по: Грабарь В.Э. Указ. соч. С. 573.

⁴ Грабарь В.Э. Указ. соч. С. 572.

⁵ См.: Ноздрачев А.Ф. Выступление на проблемном семинаре, посвященном вопросам модернизации административного права в Институте законодательства

§ 3. Отражение региональной интеграции в концепции международного...

Уполномоченные государственные органы все больше ориентируются на международное сотрудничество в сфере административно-правового регулирования соответствующих сфер деятельности. Они обязаны непосредственно руководствоваться международными правовыми актами, нормами-принципами, рекомендациями соответствующих международных органов и организаций.

Заключены сотни международных соглашений по вопросам административного права. Наблюдается процесс формирования международного административного права, которое становится регулятором административных отношений внутри страны и на международной арене, где оно призвано защищать те же интересы, которые в пределах государства защищает внутреннее административное право. Перед наукой административного права стоит задача разработки убедительной концепции сочетания транснационального и национального административно-правового регулирования, особенно в сфере экономики, где, как в фокусе, отражаются коренные национальные интересы государств.

Национальное административное право, как и другие отрасли права (конституционное, гражданское, экологическое и др.), испытывает на себе мощное и высокодинамичное влияние многоплановых процессов глобализации¹, включающей в себя наряду с другими и интеграционные процессы в различных сферах деятельности государства. Эти процессы особенно рельефно проявляются в сфере управления национальной экономикой и, как следствие, получают глубокое и интенсивное отражение в национальных отраслях законодательства — в правовом опосредовании общественных отношений, в силу чего национальные правовые системы неизбежно интегрируются и унифицируются в институциональном и юридико-техническом планах.

и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации / О.Е. Стародубова, П.П. Кабытов. Модернизация административного права // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 147.

¹ Термин «глобализация» (от англ. global — мировой, всемирный) впервые употребил, описывая мировую экономику, американский экономист Т. Левитт в статье, опубликованной в газете «Гарвард бизнес ревью» в 1983 г. Под этим термином он понимал процесс слияния рынков отдельных благ, произведенных крупными транснациональными и многонациональными корпорациями. Наиболее широкое значение этого понятия предложил японский экономист, консультант Гарвардской школы бизнеса К. Омэ в своей книге «Мир без границ» (1990), выделив в ней пять основных направлений глобализации: финансовую глобализацию, становление глобальных многонациональных корпораций, регионализацию экономики, интенсификацию мировой торговли, тенденцию к конвергенции. См.: Ноздрачев А.Ф., Мамедов А.А. Указ. соч. С. 5–6.

Международные регуляторы способствуют интегративным процессам¹.

IV. Несмотря на довольно широкое признание отечественными исследователями влияния международных интеграционных процессов (особенно регионального масштаба) на административно-правовое развитие и формирование международного административного права, многие аспекты этого воздействия остаются неясными и нуждаются в научном анализе.

На данный момент в нормативно-правовой системе России не существует отрасли международного административного права. И возможности ее формирования остаются дискуссионными.

Это связано с недостаточностью и новизной нормативно-правового массива, с наличием существенных пробелов, свидетельствующих о незрелости административно-правовой концепции современных интеграционных процессов.

Но главная причина отсутствия признанной научной доктрины международного административного права, на наш взгляд, состоит в стремлении некоторых западных современных политиков и трендсеттеров сформировать глобальное административное право, призванное обслуживать интересы государств западного цивилизационного типа. «Геостратегический успех, достигнутый в этом деле, надлежит образцом узаконить роль Америки как первой, единственной и последней истинно мировой сверхдержавы»². Профессор Ю.А. Тихомиров в связи с этим справедливо отмечает: «... подводится теоретический фундамент под любые произвольные действия на международной арене в интересах супергосударства...»³.

Но согласимся с выводом академика Т.Я. Хабриевой о том, что появление «мирового государства» в рамках «мирового права» ... вряд ли возможно, по крайней мере, в обозримой перспективе. Более реален другой сценарий развития событий — формирование новой многополярной международно-правовой среды, включающей несколько глобальных межгосударственных образований, конкурирующих между собой. Предпосылки складываются в недрах региональных интеграционных международно-правовых систем...»⁴.

¹ См.: Тихомиров Ю.А., Чураков В.Д. Правовые регуляторы в экономике: национальные и международные измерения // Законодательство. 2019. № 8. С. 41–49.

² Бжезинский З. Великая шахматная доска // Господство Америки и его геостратегические императивы. М.: Международные отношения, 1998. С. 254.

³ См.: Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М.: Формула права. 2007. С. 479.

⁴ Хабриева Т.Я. Правовая система Российской Федерации в условиях международной интеграции. С. 199.

Этот научный вывод является хорошей креативной доктринальной мотивировкой и для формирования современной концепции международного административного права.

Суверенитет государства — *condicio sine qua non* и *basic principle* межгосударственных интеграционных отношений. Цели и интересы государства в этих отношениях являются предметом международных договоров и соглашений, а также предметом регулирования органов межгосударственных объединений. Сущность и функции международного административного права в российской правовой системе — в защите национальных интересов и суверенитета Российской Федерации.

Международное административное право возникает на основе согласования воли государств — членов интеграционных объединений в результате правотворческой деятельности органов международных объединений с участием Российской Федерации. Оно находится на стадии формирования в пределах полномочий, передаваемых государствами — членами международных объединений.

Концепцию международного административного права следует определять как организационное (управленческое) право межгосударственных интеграционных отношений. Предмет его регулирования составляют организационные отношения государств по поводу участия Российской Федерации в межгосударственных интеграционных процессах, выходящих за рамки национальных границ и в связи с ним. Природа организационных отношений предопределяет их правовое регулирование посредством обязывающих предписаний, опирающихся на властные полномочия как государства (его органов), так и органов межгосударственных объединений.

Поэтому складывающиеся в сфере деятельности межгосударственных объединений организационные отношения, как бы тесно они ни были связаны с другими отношениями — имущественными, финансовыми, налоговыми, трудовыми и другими правоотношениями, тем не менее регулируются нормами административного права, в котором главный — метод власти и подчинения.

Поскольку источники такого регулирования являются международно-правовыми по своей сути и происхождению — международные договоры и соглашения, правовые акты межгосударственных интеграционных объединений, они обособляются в особую группу и образуют самостоятельную отрасль — международного административного права, примыкающую к отрасли национального административного права.

Хотя Таможенный кодекс ЕАЭС¹ является одним из источников международного административного права и предусматривает одинаковые для всех субъектов правила поведения в сфере таможенного дела, юридическую ответственность за нарушение его норм субъекты таможенных правоотношений несут в соответствии с национальным законодательством государств — членов Таможенного союза. Регулируя административную ответственность в сфере таможенных отношений национальным законодательством, государства — участники Таможенного союза принимают во внимание экономические, социальные и политические факторы, которые в каждом государстве имеют свою специфику².

Концепция международного административного права должна в полной мере учитывать сбалансированность национальных интересов государств — участников интеграционных объединений и следовать формированию стабильных нормативно-правовых основ надежного организационного взаимодействия государств и институтов международных объединений. В ней должны строже приниматься в расчет современные формы правового регулирования организационных отношений, принятых в международной практике, а также приоритеты и условия применения международных норм и норм национального права в данном сегменте интеграционных правоотношений.

Выводы. Изложенное позволяет говорить о международном административном праве как об актуальной правовой доктрине, отвечающей насущным требованиям времени в условиях развития международных интеграционных процессов с участием Российской Федерации, а также необходимости генерирования эффективных административно-правовых механизмов их реализации. Международное административное право еще не представляет собой явление правовой реальности. Отечественными учеными только предпринимаются первые попытки выработки знаний о регулировании между-

¹ См.: Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (в ред. от 29 мая 2019 г.) (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 г. // Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org/>

² См., например: Глава 15 ст. 15.1–15.13 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях от 6 января 2021 г. № 91-3 (ред. 9 декабря 2022 г.); глава 29 ст. 521–558 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-VЗРК (ред. от 7 июля 2020 г.); глава 16 ст. 16.1–16.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 14 апреля 2023 г.).

народных организационных отношений в современных интеграционных процессах¹.

Согласно формирующейся концепции международное административное право следует рассматривать как особую публичную, организационно-властную по своему характеру отрасль права, что обусловлено публично-правовой природой отношений, регулируемых международным административным правом, с учетом особенностей как самих этих отношений, возникающих в международном обороте, так и их регулирования — международно-договорное происхождение базовых источников международного административного права².

Международное административное право — это совместное международно-правовое регулирование организационных отношений (имеющих по своей природе координационный характер) между государствами и их объединениями — публичными лицами — в интеграционных процессах. В нем нет ничего национального.

Действия всех субъектов организационных отношений в интеграционных процессах осуществляются либо самими государствами, либо от их имени и по их поручению национальной администрацией в рамках строго установленной компетенции. В свою очередь, деятельность национальной администрации в связи с реализацией норм международного административного права внутри государства регулируется национальным административным правом.

Субъекты, источники и предметы регулирования национального административного права и международного административного права различаются. Если предмет национального административного права составляют организационные отношения, складывающиеся в процессе практической реализации исполнительной власти, то в предмет международного административного права входят отношения государств и иных субъектов международного права по поводу организации и осуществления интеграционных процессов. Это взаимозависимые, но самостоятельные нормативно-правовые системы, совместно действующие и дополняющие друг друга.

Концепция должна отражать динамизм современных обширных интеграционных процессов, вовлекающих в свои орбиты и государства, и их администрации, способствовать их развитию, заранее предусматривая средства (модели) обеспечения баланса внутрисубъектных и наднациональных правовых регуляторов организацион-

¹ Как видно из анализа публикаций по теме исследования, сегодня насчитывается не более 10 статей.

² Подробнее об этом см.: Ноздрачев А.Ф., Мамедов А.А. Указ. соч. С. 10.

ных отношений, связанных с участием российского государства в международных интеграционных процессах.

Главная цель концепции международного административного права — защита национальных интересов и суверенитета, укрепление авторитета Российской Федерации в международных интеграционных процессах, а также выработка способов противодействия санкциям недружественных юрисдикций¹. И именно с этих позиций — обеспечивать надлежащее «... соотношение национально-правовых и международно-правовых регуляторов»².

Актуальными проблемами международного административного права, которые должны быть сегодня в фокусе исследовательского внимания в целях подготовки научной концепции его формирования и развития, являются: 1) предмет, методы, система; 2) субъекты и источники; 3) правовые режимы; 4) институт службы; 5) административно-процедурные формы обеспечения консенсуса и урегулирования споров.

§ 4. ТРАНСФОРМАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В РЕЗУЛЬТАТЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Несмотря на то что в силу различных обстоятельств текущий этап глобализации резко замедлился, для современного мира продолжают быть характерными активно развивающиеся по различным направлениям разнообразные интеграционные процессы. Они носят социально-экономический или политический характер, могут быть связаны с обеспечением безопасности или международной кооперацией в иных сферах. Такие процессы протекают практически на всех уровнях транснационального взаимодействия: локальном (между приграничными территориями), мезорегиональном (в рамках нескольких имеющих общую границу государств), региональном (в определенном макрорегионе планеты) и др. Их формализация может предполагать заключение международных договоров, создание международных организаций, образование зон свободной торговли и общего рынка.

Наибольшей интенсивностью интеграционные процессы отличаются в европейском регионе, где наряду с традиционно рассматри-

¹ Подробнее об этом см.: Итоги XI Петербургского международного юридического форума (11–13 мая 2023) / URL: <https://legalforum.info/news/itogi-xi-peterburgskogo-mezhdunarodnogo-juridicheskogo-foruma/>

² См.: Тихомиров Ю.А. Право: традиции и новые повороты: монография. М.: Блок-Принт, 2021. С. 201.

§ 4. Трансформации административного права в результате региональной...

ваемым Европейским союзом (далее — ЕС) функционируют Европейское политическое сообщество, Совет Европы, Европейская экономическая зона, Европейская ассоциация свободной торговли, Северный совет, Вишеградская группа, Балтийская ассамблея, Бенилюкс, Общее пространство Великобритании и Ирландии, Центрально-европейская ассоциация свободной торговли и др. Наибольшее число государств-членов включают в себя Европейское политическое сообщество и Совет Европы, которые объединяют все европейские государства, кроме России, Белоруссии и Ватикана. Первое было образовано в 2022 г. в качестве международной неправительственной организации, целью которой является осуществление политической и стратегической дискуссий о будущем Европы. Второй — это международная организация, созданная в 1949 г. для поддержки сотрудничества между европейскими государствами в области стандартов права, демократического развития и культурного взаимодействия.

В свою очередь, сам ЕС представляет собой экономическое и политическое объединение 27 европейских государств, созданное на основании Маастрихтского договора 1992 г., вступившего в силу 1 ноября 1993 г. Данный Союз имеет очень сложную юридическую природу, сочетающую в себе признаки международной организации (межгосударственности) и государства (надгосударственности), не являясь юридически ни тем, ни другим. При этом на основе ЕС функционируют Таможенный союз, Шенгенская зона (единое пограничное пространство) и Еврозона (экономический валютный союз). Состав их участников может не совпадать с составом участников ЕС, либо отдельные государства могут не входить в них, но сотрудничать с ними на особых условиях (например, Соглашение по использованию евро).

Рассмотрение европейской интеграции будет неполным без учета ОБСЕ, являющейся крупнейшим в мире региональным образованием, занимающимся вопросами безопасности. Она объединяет 57 государств, расположенных не только в Европе, но также в Северной Америке и Центральной Азии, а ее партнерами выступают государства Африки и Тихоокеанского региона.

Европейские интеграционные процессы наиболее динамичны. Они допускают не только вступление в соответствующие международные организации новых членов, но и выход из них. Так, из ЕС вышла Великобритания, а из Совета Европы — Россия. Рассматриваемая динамичность выражается также в изменении организационно-правовых форм транснационального сотрудничества. Например, ЕС был образован на основе Европейского экономического

сообщества, которое ранее было ведущей формой европейской интеграции.

В североамериканском регионе интеграционные процессы имеют преимущественно экономическую природу. Они интенсифицировались в связи с заключением в октябре 1987 г. Соглашения между Канадой и США о свободной торговле. На его основании между этими странами была создана зона свободной торговли товарами и услугами. На смену данному акту пришло Североамериканское соглашение о свободной торговле, заключенное между Канадой, США и Мексикой, подписанное 17 декабря 1992 г. В настоящее время реализуется уже третий этап североамериканской экономической интеграции, начавшийся в январе 2017 г., когда по инициативе США начались переговоры с Канадой и Мексикой о заключении нового интеграционного соглашения (USMCA), подписанного в сентябре 2018 г. и ратифицированного в марте 2020 г. Оно вступило в силу 1 июля 2020 г.

Юридической предпосылкой интеграционных процессов в Латинской Америке справедливо считать Конвенцию Монтевидео (Конвенция о правах и обязанностях государств (межамериканская) от 26 декабря 1933 г.), в которой были определены признаки государства как субъекта международного права. Следует отметить, что ее положения обязательны только для государств-участников. На универсальном уровне данный вопрос остается неразрешенным до настоящего времени. Заключение Конвенции стало результатом функционирования Панамериканского союза, существовавшего с 1889 г. и являвшегося старейшей региональной организацией в мире. На его основе в 1948 г. в целях достижения мира среди ее государств-членов была образована Организация американских государств. В настоящее время она объединяет 34 государства Северной и Южной Америки (кроме Кубы, Венесуэлы, Никарагуа). Основными принципами, для обеспечения которых она создана, признаются демократия, права человека, безопасность и развитие. К собственно латиноамериканским формам региональной интеграции следует отнести Латиноамериканскую ассоциацию интеграции, Андскую группу, Центральноамериканский общий рынок, Карибское сообщество и Карибский общий рынок (КАРИКОМ), Общий рынок стран Южной Америки (МЕРКОСУР).

Интеграционными структурами в Азиатско-Тихоокеанском регионе выступают Ассоциация государств Восточной Азии (далее — АСЕАН) и Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (далее — АТЭС). Первая представляет собой политическую, экономическую и культурную региональную межправительственную орга-

низацию, объединяющую 10 стран, расположенных в Юго-Восточной Азии. Предпосылки ее создания были заложены в 1967 г. при составлении Бангкокской декларации. При этом ее юридическое оформление произошло в 1976 г. в подписанных на острове Бали Договоре о дружбе и сотрудничестве в Юго-Восточной Азии и Декларации согласия АСЕАН. АТЭС — это свободный консультативный форум без определенной организационной структуры, который не имеет устава, поэтому с формально-юридической точки зрения не признается международной организацией. Вместе с тем имеет секретариат, расположенный в Сингапуре. Его целями признаются экономическое развитие и процветание в регионе, укрепление Азиатско-Тихоокеанского сообщества.

Рассматривая постсоветское пространство, к интеграционным объединениям следует отнести в первую очередь ЕАЭС. Интеграция в его рамках носит преимущественно экономический характер, а основным ее инструментом выступает Таможенный союз. В области обеспечения безопасности следует отметить ОДКБ, образованную с участием нескольких постсоветских государств в целях укрепления мира, международной и региональной безопасности и стабильности, защиты на коллективной основе независимости, территориальной целостности и суверенитета государств-членов, приоритет в достижении которых отдается политическим средствам. Интеграционную направленность также имеют Союзное государство России и Белоруссии, ГУАМ (Грузия — Украина — Азербайджан — Молдова). Изначально в последнее объединение также входил Узбекистан, но вышел из него, отдав предпочтение экономическому сотрудничеству с Россией.

Отдельного упоминания заслуживают военно-политические блоки и организации по обеспечению безопасности, в рамках которых реализуются интеграционные процессы в соответствующих сферах. Ведущим современным военно-политическим блоком является НАТО, объединяющий ряд европейских государств, Турцию, США и Канаду. Он был основан в 1949 г. с целью защиты Европы от возможной советской угрозы, включив в себя на том этапе 12 стран: США, Канаду, Исландию, Великобританию, Францию, Бельгию, Нидерланды, Люксембург, Норвегию, Данию, Италию и Португалию. Среди международных организаций по обеспечению безопасности следует отметить ШОС, основанную в 2001 г. Китаем, Россией, Казахстаном, Таджикистаном, Кыргызстаном и Узбекистаном. В отличие от НАТО она не является военно-политическим блоком или открытым регулярным совещанием по безопасности, а занимает промежуточную позицию. Ее основными целями признаны укрепле-

ние стабильности и безопасности в соответствующем регионе, борьба с терроризмом, сепаратизмом, экстремизмом, наркотрафиком, развитие экономического сотрудничества, энергетического партнерства, научного и культурного взаимодействия. В настоящее время членами ШОС также являются Индия, Пакистан и Иран. Объявлено о начале процедуры предоставления полноправного членства Белоруссии.

Отдельно следует остановиться на межрегиональной интеграции, примером которой может служить объединение Бразилии, России, Индии, Китая и Южной Африки. Первый саммит (тогда еще БРИК) состоялся в Екатеринбурге в 2009 г. ЮАР присоединилась к данному объединению в 2011 г. на третьем саммите. Заявки на вступление в БРИКС подали Аргентина и Иран. Рассматривают возможность вступления в него также Турция, Египет и Саудовская Аравия.

Таким образом, региональная интеграция в различных сферах (экономической, социальной, культурной, политической, военной, безопасности и др.) выступает серьезным фактором развития национальных правовых систем, предполагая существенное расширение и ускорение внешней торговли товарами, работами и услугами; движения трудовых и инвестиционных ресурсов; формирования общих рынков и транснационального разделения труда, социокультурного синтеза; поддержания мира и обеспечения безопасности, что в конечном счете ведет к общему росту благосостояния населения и процветанию народов.

В научных публикациях акцент делается на различных аспектах реализации интеграционных процессов, в том числе на региональном уровне. Отмечается, что они способствуют развитию основных общественных ценностей, достижению экономического процветания и обеспечению безопасности, так как в современных условиях отдельно взятое государство объективно неспособно качественно обеспечить названные приоритеты¹. При этом региональная интеграция позволяет осуществить дальнейшую демократизацию общественной жизни², служит предпосылкой правовой интеграции. Последняя представляется самостоятельным объективно обусловленным процессом взаимопроникновения различных элементов сферы человеческого бытия, где право является одним из формально-структурных образований, обеспечивающих последовательное

¹ См.: Рафалюк Е.Е. Международная интеграция: методологические проблемы исследования // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 46.

² См.: Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. К новому парламентскому измерению евразийской интеграции // Журнал российского права. 2012. № 8. С. 5.

интегрирование¹ через дифференциацию и интеграцию общественных отношений на различных уровнях взаимодействия. В этом качестве правовая интеграция, опосредующая транснациональное сотрудничество, должна рассматриваться как юридическая форма установления связи между отдельными правовыми системами (как национальными (внутригосударственными), так и международными), основываясь на общих для них правовых принципах, целях, стандартах, методах и средствах правового воздействия².

Для Российской Федерации характерно участие в интеграционных процессах регионального уровня по таким направлениям, как экономическая кооперация (ЕАЭС), обеспечение безопасности (ОДКБ и ШОС), политическое объединение (Союзное государство России и Белоруссии).

Таким образом, рассмотрение правовых проблем региональной интеграции обуславливает исследование различных вопросов в рамках сравнительного правоведения, международного и национального (внутригосударственного) права. Одна из задач, решаемая в последнем случае, состоит в том, чтобы установить направления трансформации административного права в результате развития интеграционных процессов. Не делая акцента на проблеме определения роли и места правовых норм и институтов, через которые опосредуются такие процессы, необходимо указать на то, что их появление и интеграция в национальное законодательство есть результат осуществления международной кооперации в различных направлениях и сферах на субрегиональном, региональном и межрегиональном уровнях. Данное обстоятельство подчеркивалось еще советскими исследователями³. Интеграционные образования как организационно-правовая форма обеспечения региональной интеграции возникают в контексте функционирования международных межправительственных и надгосударственных организаций. Так,

¹ См.: Егоров А.В. Правовая интеграция и ее содержание // Государство и право. 2004. № 6. С. 74.

² См., например: Баетов А.Б. Понятие и функциональность категории «правовая интеграция» // Наука и новые технологии. 2011. № 5. С. 190; Лукашук И.И. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в условиях глобализации // Журнал российского права. 2002. № 3. С. 115; Киреева С.А. Некоторые аспекты правовой политики Российской Федерации в сфере реализации функции межгосударственной интеграции // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. № 3. С. 35; и др.

³ См., например: Ушаков Н.А. Государство в системе международно-правового регулирования. М., 1997. С. 52; Юмашев Ю.М. Внешнеэкономические связи ЕЭС: правовые аспекты: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1989. С. 9–12; и др.

например, согласно п. 13 Положения о Евразийской экономической комиссии (Приложение № 1 к Договору о ЕАЭС) ЕЭК наделяется наднациональными полномочиями, состоящими в предоставлении ей полномочия принимать: решения, имеющие нормативно-правовой характер и обязательные для государств — членов Союза; распоряжения, обладающие организационно-распорядительным характером; рекомендации, не имеющие обязательного характера. При этом интеграционные нормативные правовые массивы, исходящие от рассматриваемых образований, обеспечивают взаимодействие национальных правовых систем, проникая в национальное позитивное право государств — участников данных объединений и одновременно международное право, делая возможным их синхронизацию.

При этом воздействие интеграционных нормативных правовых массивов на правовую систему и правопорядок Российской Федерации активизировался с интенсификацией региональной интеграции на евразийском пространстве, в первую очередь экономической, обусловленной заключением 29 мая 2014 г. Договора о ЕАЭС. В его рамках были определены основы региональной экономической интеграции, в том числе ее правовая основа, а также перспективы развития в рамках современного российского правопорядка названных массивов, которые по своему характеру и назначению могут быть отнесены к циклическим нормативным массивам¹. Действительно, в исторической ретроспективе можно проследить, как в праве последовательно образовывались новые уровни и структурные связи. Данный процесс особенно очевиден на транснациональном уровне.

Так, примером выделения указанных уровней и связей может служить именно транснациональная сфера, применительно к которой в современных доктринальных источниках все чаще отмечается возникновение новых уровней права и правопорядка: мирового², глобального³, транснационального⁴, негосударственного⁵ и др. Аналогичные процессы характерны и для национального права и правопорядка, например

¹ Подробнее об этом см.: Хабриева Т.Я. Циклические нормативные массивы в праве // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 5–18.

² См., например: Bederman D. (2008): *Globalization and International Law*. London, 262 p.

³ См., например: Domingo R. (2010): *The New Global Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 800 p.; Capaldo Z. (2008): *The Pillars of Global Law*. London, 452 p.; и др.

⁴ См., например: Jessup P.C. (1956): *Transnational Law*. Yale University Press. New Haven, 113 p.; César A. (2011): *Transnational Law as an Excuse. How Teaching Law without the State Makes Legal Education Better* // ESADE Working Paper. № 219. P. 20; и др.

⁵ См., например: Мажорина М.В. Международное частное право в условиях глобализации: от разгосударствления к фрагментации // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 1. С. 193–217.

§ 4. Трансформации административного права в результате региональной...

процесс возникновения конституционного права, занятия им доминирующего положения в национальных системах права и иерархии отраслей внутригосударственного права¹. Появление новых уровней организации и усложнение структурных связей между ними предполагает все большую дифференциацию права как системы, возникновение в его рамках относительно самостоятельных подсистем. Каждый новый уровень оказывает воздействие на ранее сложившиеся, трансформирует их, в результате происходит перестройка системы, ее консолидация на новых принципах, приобретение ею новой целостности².

Данная закономерность в полной мере реализуется в отношении современного административного права Российской Федерации, которое выступает базовым структурным элементом всей системы российского права, призванным не только юридически определить и урегулировать повседневную государственно-управленческую деятельность и возникающие в процессе ее осуществления многообразные управленческие отношения, но и обеспечить координацию всех правовых механизмов, действие как публично-правовых, так и частноправовых институтов. В результате оно является наиболее ярким выразителем публичных интересов в самых различных сферах общественной жизни³.

Трансформация административного права на современном этапе развития определяется имманентно присущими данной правовой отрасли закономерностями ее формирования, а также внешними по отношению к ней факторами, к числу которых, помимо прочего, следует отнести: 1) расширение и интенсификацию интеграционных процессов, обуславливающих перераспределение функций и полномочий между различными субъектами регулирования и, как результат, выбор конкретного административно-правового регулятора, в том числе носящего наднациональный характер; 2) совершенствование пространственно-правового устройства Российской Федерации, вызванное необходимостью обеспечения ее целостности и суверенитета, но не исключающее организацию трансграничного взаимодействия; 3) значительную трансформацию системы публичной власти в результате конституционной реформы 2020 года; 4) долговременные системные (большие) вызовы, которые диктуют необходимость ско-

¹ См.: Хабриева Г.Я. Циклические нормативные массивы в праве. С. 5, 6.

² См.: Степин В.С. Саморазвивающиеся системы и постнеклассическая рациональность. М., 2003 // URL: <http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s00/z0000249/>

³ См.: Научные концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015. С. 121–141.

рейшего перехода Российской Федерации к инновационной социально ориентированной модели развития.

В контексте региональной интеграции сильное воздействие на развитие административного права и административного законодательства оказало образование ЕАЭС, в рамках которого: 1) определены цели Союза как интеграционного объединения государств (ст. 4 Договора о ЕАЭС); 2) сформировано право ЕАЭС (ст. 6 Договора о ЕАЭС); 3) установлены формы правовой интеграции в рамках Союза (гармонизация и унификация законодательства государств-членов) (ст. 2 Договора об ЕАЭС); 4) согласованы направления экономической интеграции государств — членов Союза (приложения 3—31 к Договору об ЕАЭС); 5) установлена компетенция органов Союза (приложения 1 и 2 к Договору об ЕАЭС).

Через гармонизацию и унификацию национального законодательства государств — членов ЕАЭС происходит формирование целостного правового пространства Союза, которое предполагает установление сходного (сопоставимого) или идентичного механизма правового регулирования в предусмотренных Договором о ЕАЭС сферах интеграции. Именно эти формы правовой интеграции с учетом приведенных выше обстоятельств определяют трансформацию таких институтов и подотраслей административного права, как: 1) таможенное право; 2) институт обращения лекарственных средств и медицинских изделий; 3) техническое регулирование; 4) санитарное, ветеринарно-санитарное, карантинное и фитосанитарное регулирование; 5) антимонопольное регулирование; 6) миграционное право; и др. Реализация перечисленных направлений административно-правового регулирования предполагает взаимодействие права ЕАЭС (ст. 6 Договора о ЕАЭС) и национального законодательства государств-участников.

Например, интеграционной основой правового регулирования в сфере таможенного дела выступают Договор о ЕАЭС, Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза, подписанный в г. Москве 11 апреля 2017 г.¹, другие договоры, заключенные государствами — членами Союза, соглашения с третьими странами в сфере таможенного дела, а также акты органов ЕАЭС. Здесь в первую очередь представляется целесообразным указать на решения ЕЭК, которая выступает надгосударственным органом управления в сфере таможенного дела. Другим примером может служить техниче-

¹ Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза (подписан в г. Москве 11 апреля 2017 г.) // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>

ское регулирование, в области которого в соответствии со ст. 51 Договора о ЕАЭС в рамках Союза реализуется единая политика, предполагающая разработку и принятие технических регламентов. При этом государства — члены ЕАЭС не закрепляют в своем законодательстве обязательные требования в отношении продукции, которая не включена в единый перечень, определенный ЕЭК. Сами же технические регламенты ЕАЭС обладают прямым действием на территории всех государств — членов Союза. Таким образом, таможенное и техническое регулирование представляется сложным нормативным массивом, который формируется в результате взаимодействия наднациональной составляющей прямого действия и национального законодательства.

Данные и аналогичные нормативные массивы возникают и реализуются в рамках административного права на основе наднационального и национального нормативных элементов, исполнительно-распорядительной деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти и иных субъектов, наделенных государственно-властными полномочиями. Они, будучи одновременно составной частью административного права России и других государств — членов ЕАЭС, а также права самого Союза, создаются в процессе осуществления правотворчества не только уполномоченных национальных органов законодательной и исполнительной власти, но и органов Союза, наделенных наднациональными полномочиями. Рассматриваемые нормативные массивы в структуре административного права возникают также при формировании правового сознания и правовой культуры уполномоченных органов и должностных лиц, которые выполняют соответствующие правовые предписания в своей повседневной правоприменительной деятельности при реализации позитивного публичного администрирования и административного принуждения.

Вхождение нормативных массивов, возникающих в ходе региональной интеграции, в правовые системы Российской Федерации и иных государств, являющихся ее партнерами по интеграционным объединениям (ЕАЭС, ОДКБ, ШОС и др.), в том числе в административное право, может осуществляться в различных формах. Наиболее исследованная из них — режимная, предполагающая формирование конкретных административно-правовых систем, обеспечивающих юридическое обособление соответствующих общественных отношений¹.

¹ См., например: Долгополов А.А., Жеребцов А.Н. Интеграция как фактор дальнейшего развития структуры системы российского административного права // Административное право и процесс. 2022. № 1. С. 34—37.

Действительно, рассматриваемые нормативные массивы, складывающиеся в рамках административного права Российской Федерации и других государств — участников региональных интеграционных объединений, могут определять содержание конкретных административно-правовых режимов, через которые происходит упорядочение транснациональных отношений. В результате региональных интеграционных процессов в России формируются качественно новые режимные правила, обуславливающие функционирование управляемого объекта. Соответственно, существует потребность в создании режимных гарантий реализации данных правил и установлении административно-правовых статусов субъектов и объектов таких систем. Режимные гарантии образуются через специальные охранительные нормы (гражданско-правовые, административно-правовые, уголовно-правовые), предусматривающие ответственность за нарушение указанных правил. Таким образом, для функционирования нормативных массивов, опосредующих региональную интеграцию, для их реального воздействия на общественные отношения в Российской Федерации и в государствах, являющихся ее партнерами по интеграционным процессам, необходимы гармонизация и унификация национальных правовых систем, которые создавали бы необходимые режимные гарантии их использования.

Применение режимного подхода к административно-правовому регулированию дает возможность устанавливать допустимые пределы правомерного поведения субъектов и функционирования объектов управления, обеспечивать комплексный баланс национальных и наднациональных, частных и публичных интересов. Целенаправленное выстраивание целостного механизма административно-правового регулирования, включающего в себя нормы административного права, административные правоотношения и правовые акты управления всех уровней, в рамках реализации интеграционных процессов позволяет добиться социально значимого результата — указанного баланса, способствующего общему росту благосостояния, развитию культуры, обеспечению социальной стабильности и безопасности на соответствующей территории.

Однако ограничение форм вхождения рассматриваемых нормативных массивов в национальные правовые системы, в том числе в административное право государств — участников интеграционных объединений, исключительно режимной формой не представляется целесообразным. Специфика административно-правового режима, состоящая в том, что его применение предполагает юридическое обособление соответствующих общественных отношений, одновременно является как преимуществом, так и недостатком данной фор-

мы. Ее преимущество — в том, что юридическое установление границ применения соответствующего нормативного массива позволяет обеспечить общую и специальную непротиворечивость правового регулирования, создать механизм преодоления правовых коллизий и лакун, а также сформировать правовой канал реализации наднациональных интересов. Однако диалектика права такова, что названные достоинства административно-правовых режимов в то же время представляют собой и их слабости. Соответствующие общественные отношения «капсулируются», что в конечном счете не позволяет реализоваться общему потенциалу региональной интеграции, ограничивает ее определенными направлениями, в рамках которых и действуют такие режимы.

Если стоит задача по расширению и углублению интеграционных процессов, переход региональной кооперации на новый уровень, предполагающий, помимо прочего, усложнение самого правового регулирования, то установление конкретных административно-правовых режимов не позволит решить ее. Инерция права, обусловленная присущим ему консерватизмом, такова, что определенные административно-правовым режимом границы сферы его применения могут оказаться непреодолимыми, а достигнутый в его рамках локальный успех не сможет быть импортирован в иные сферы. При этом произойдут естественная фрагментация правовой реальности, появление мини-правопорядков. В долгосрочной перспективе такая ситуация представляется неблагоприятной, препятствующей эволюции права.

Альтернативой режимного подхода, направленного на формирование среды развития и осуществляемого на основе стратегического планирования, могут быть: 1) регуляторная реформа, предусматривающая полный охват правовой системы государства; 2) правовой эксперимент, предполагающий установление временной модели регулирования с последующей оценкой достигнутого результата и принятием решения об использовании полученного правового опыта; 3) управленческая программа; 4) управленческий проект. В рамках развития правовой составляющей региональной интеграции наибольшим потенциалам, по авторскому мнению, обладает проектный подход. Тем более что в последние десятилетия в России именно он приобретает популярность.

В основе данного подхода лежит такой управленческий инструмент, как проект, который может быть определен в качестве комплекса взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение уникальных результатов на фоне временных и ресурсных ограничений. Рассматривая его в условиях региональной интеграции, участ-

ником которой является Российская Федерация, нельзя не обратить внимание на следующие правовые акты, действующие в данной сфере: 1) постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»¹; 2) Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 54869-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом»²; 3) Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 54870-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов»³; 4) распоряжение Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти»⁴. Именно перечисленные акты в настоящее время составляют правовую основу проектной формы публичного администрирования.

В зарубежных источниках проект определяется как временное усилие, направленное на создание уникального продукта или услуги, которые будут реализованы в течение заранее четко определенного периода с ограниченными ресурсами (человеческими, финансовыми и т.д.)⁵. Сравнение отечественных и зарубежных подходов к пониманию данного проекта позволяет выделить следующие его характеристики: 1) наличие дат его начала и завершения; 2) результат каждого проекта — это уникальный продукт или услуга; степень уникальности его результата может различаться от одного проекта к другому; 3) его направленность на достижение определенных целей. Как правило, причиной появления проекта является проблема, требующая решения, либо же благоприятная ситуация, диктующая применение дополнительных усилий и ресурсов для достижения еще большего успеха. В свою очередь, успешным считается проект, который с учетом ограниченности ресурсов позволяет полностью реализовать поставленные цели.

Обращение к проблематике реализации проектной формы входящего рассматриваемых нормативных массивов в национальные правовые системы обусловлено следующими обстоятельствами. Так, формирование национального права и национальных механизмов государственного управления, как правило, предполагает выстраи-

¹ СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6947.

² М.: Стандартиформ, 2011.

³ М.: Стандартиформ, 2012.

⁴ СПС «Консультант Плюс».

⁵ См.: A Guide to the Project Management Body of Knowledge / P.S. Edition 5. Newtown Square: Project Management Institute, Inc, 2013. 589 с.

§ 4. Трансформации административного права в результате региональной...

вание строго иерархичных правовой и управленческой систем, чему в полной мере соответствует именно режимная форма. В то же время при развитии региональной интеграции такая модель если не исключена, то по крайней мере нецелесообразна. Достижению целей региональной экономической кооперации, как правило, способствуют гибкие механизмы целевого содействия экономическому развитию, основанные на децентрализации публичного администрирования. Такая децентрализация, как принцип организации и функционирования интеграционных образований, вытекает из их сущности, так как во взаимодействие вступают юридически равные субъекты. В результате она представляется императивом: 1) распределения и разграничения публичной (политической, административной, фискальной и пр.) компетенции и сопряженной с ней ответственности как по вертикали (между различными уровнями регулирования и администрирования), так и по горизонтали (в рамках одного уровня); 2) делегирования отдельных публичных полномочий автономным и квазиавтономным государственным организациям.

Кроме того, публичная администрация, в том числе на наднациональном уровне, всегда сталкивается с тройной задачей: 1) осуществлять регуляторную и исполнительно-распорядительную деятельность; 2) предвидеть предстоящие изменения и обеспечивать необходимый и достаточный потенциал для реагирования на кризис, который может возникнуть; 3) адаптироваться к последствиям существенных социальных, экономических, технологических и иных трансформаций. Именно через установление соответствия им определяется эффективность публичного администрирования. Глубокие и беспрецедентные преобразования настоящего времени, особенно связанные с экономической кооперацией, обеспечением безопасности, технологическим развитием, демографией и климатом, влекут усложнение управленческих структур и, как следствие, их регулирования. При этом должны учитываться не только традиционные финансовые ограничения, но и наднациональные интересы, нашедшие свое опосредование и на универсальном, и на региональном уровнях. В результате публичная администрация уже не может ограничиваться исключительно внедрением технологических инноваций, которые в последние годы характеризуются через цифровизацию, она на всех уровнях (субнациональном, национальном и наднациональном) нуждается в глубоких, систематических организационных изменениях, которые должны затронуть все аспекты ее функционирования.

Таким образом, рассмотренные интеграционные процессы и опосредующие их нормативные массивы обуславливают общее развитие административного права Российской Федерации и государств, яв-

ляющихся ее партнерами по региональной интеграции, трансформацию структуры данной правовой отрасли, ведут к появлению ее качественно новых подотраслей и институтов, чье формирование требует решения разнообразных регуляторных задач, определяющих сопряженность соответствующих национальных и наднациональных правопорядков.

§ 5. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ

Формирование огромного массива международных правовых актов различной юридической силы в условиях интеграции невозможно без разработки механизма, направленного на реализацию их соблюдения. Частью этого механизма являются создаваемые в рамках интеграционных объединений органы управления. Именно посредством своих органов любое интеграционное образование обеспечивает достижение поставленных перед ним целей интеграции и реализацию закрепленной за ней компетенции в различных сферах общественной жизни. Так, в Договоре о Европейском союзе от 7 февраля 1992 г.¹ в статье 13 прямо указано, что Союз располагает институциональным механизмом, призванным проводить в жизнь его ценности, осуществлять его цели, служить его интересам, интересам его граждан и государств-членов, а также обеспечивать последовательность, эффективность и преемственность его политики и его действий, к которому отнесены Европейский парламент; Европейский совет; Совет; Европейская комиссия; Суд Европейского Союза; Европейский центральный банк; Счетная палата.

Важно отметить, что вид интеграции влияет на виды и структуру создаваемых органов: от темпорально действующих временных объединений национальных органов государств, являющихся членами интеграционного образования, до постоянно действующих регулирующих органов. Нельзя не согласиться с мнением, что «правильная организационная структура уже сама по себе позволяет повышать эффективность совместной деятельности, и она тем эффективнее, чем выше степень взаимного приспособления целей, которые должны достигаться»². Конфигурация органов интеграционного образо-

¹ URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2016/2020-03-01: (дата обращения: 14. 07.2023).

² Правовое обеспечение межгосударственной интеграции: сборник статей / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.И. Лафитский. М.: Олита, 2005. С. 30.

вания может существенным образом менять и функционал органов государственной власти государства-члена. Изменение самой концепции таможенного регулирования в связи с интеграцией и глобализацией, появление наднациональных таможенных органов, унификация и модернизация полномочий таможенной службы в связи с созданием таможенного союза яркий тому пример.

Как правильно заметили авторы издания «Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления)», «глобализация в сфере управления деятельностью государства затрагивает не только национальную экономику, но и другие аспекты его деятельности. Все больше вопросов внутренней юрисдикции передается государствами под международно-правовое регулирование, проявляясь:

- в увеличении количества международных договоров, регулирующих административные отношения, особенно в национальном сегменте экономики;

- интернационализации большого числа вопросов внутригосударственного характера и передаче их под международно-правовое регулирование;

- переключении государств по многим аспектам деятельности с двустороннего регулирования на многостороннее»¹.

Трансформацию административно-правового воздействия на отношения, входящие в предмет деятельности интеграционного объединения, адаптацию государственного аппарата к трансформации форм и способов государственного управления в условиях интеграции следует признать объективными процессами глобализации и интеграции.

Виды и система органов интеграционного образования зависят не только от типа интеграции, но и от желания государств делиться своим суверенитетом, возможности передачи на уровень интеграционного объединения части компетенции органов государственного управления. Важно подчеркнуть, что «объектом воздействия органа межгосударственной организации является сфера или соответствующая функция государства — участника организации, которая в соответствии с договором или соглашением становится предметом правового регулирования»². Синергетический эффект

¹ Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления): монография / А.М. Абакирова, М.А. Абдыраев, Г.А. Василевич и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2018. С. 471.

² Правовое обеспечение межгосударственной интеграции: сборник статей / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.И. Лафитский. М.: Олита, 2005. С. 31.

воздействия возникает вследствие того, что посредством создания органа интеграционного образования реализуется координация однородных полномочий государств, переданных данному интеграционному образованию.

Принцип *parata sunt servanda* налагает обязанность на субъектов, которые могут быть затронуты действием международных договоров, по соблюдению содержащихся в них положений, а в случае неисполнения — по применению к ним соответствующих санкций. В условиях действия международных договоров для обеспечения их реализации государства могут идти по пути как сотрудничества по вопросам правового регулирования административных отношений в экономической и социальной областях, вырабатывая единые международные правовые регуляторы, так и создания руководящего центра, который может быть наделен координирующими, контролирующими и регулирующими полномочиями. От полноты этих полномочий в определенной степени зависят и достижение целей интеграции, и ее организационный эффект.

Интернационализация экономики и социальной сферы обусловила не только формирование международных норм и принципов управления в различных ее сегментах, которые имеют глобальный характер и составной частью которых являются соответствующие сектора национальных экономик и социальных сфер¹, но и создание органов наднациональной компетенции, наделенных всей полнотой юридически властных полномочий.

В доктрине административно-правовой науки выработаны различные подходы к определению содержания административно-правового статуса органа государственной власти. Как отмечал Б.М. Лазарев «вопрос о компетенции органов управления — это один из основных вопросов государственного строительства»². И далее «устанавливая компетенцию того или иного органа управления, государство и уполномочивает его на совершение определенных действий, и вводит, естественно, его деятельность в рамки»³. Ю.А. Тихомиров, характеризуя административно-правовой статус органов исполнительной власти, отталкивается от их компетенции⁴. С.Н. Бра-

¹ Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления): монография. С. 451.

² Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1972. С. 4.

³ Лазарев Б.М. Там же. С. 22.

⁴ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции: монография. М.: Издание Тихомирова М.Ю., 2005.

тановский при оценке правового статуса органов власти акцентирует внимание на их самостоятельности и независимости в осуществлении представленных им полномочий¹. Д.Н. Бахрах при определении административно-правового статуса выделял три блока: целевой, структурно-организационный, компетенционный². В дополнение к структурно-организационному и компетенционному блокам при исследовании административно-правового статуса органов власти Т.Б. Макарова рассматривает системный (характеризующийся установленными в правовом порядке назначением органа, его местом и ролью в системе органов государственной власти) блок и блок ответственности (определяющий порядок наступления неблагоприятных последствий для органа государственной власти и его должностных лиц в случае совершения административно-правового деликта)³. По мнению О.Н. Шерстобоева первым этапом нормативного закрепления административно-правового статуса органа исполнительной власти является правильное определение цели⁴. Представляется, что рассматривая административно-правовой статус органов региональных интеграционных образований следует отталкиваться от всех выделенных элементов, в конечном итоге, отображая специфику их правового положения.

При рассмотрении административно-правового статуса органов интеграционных образований, выделим следующие общие постулаты:

1) правосубъектность органов интеграционных образований зависит от целей и задач, для достижения которых создано интеграционное образование. Она производна и вторична, поскольку определяется суверенными государствами, решившими вступить в Союз и передать часть своих полномочий по управлению отдельными сферами экономической и социальной деятельности;

2) их право- и дееспособность ограничены той договорной базой, на основании которой создается и действует интеграционное объединение. Как правило, чем шире функционал международной организации, тем значительнее закрепляемые за ее органами функции;

¹ Более подробно см.: Братановский С.Н. Административное право. Общая часть: учебник. М.: Директ-Медиа, 2013.

² Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2006. С. 155.

³ Макарова Т.Б. Категориальный анализ понятия «административно-правовой статус органов исполнительной власти» // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 6. С. 35–38.

⁴ Шерстобоев О.Н. К вопросу о содержании административно-правового статуса органа исполнительной власти: некоторые методологические проблемы определения // Административное право и процесс. 2010, № 2. С. 27–30.

3) оперативная самостоятельность органов в пределах компетенции и независимость от органов государств — членов интеграционных образований;

4) формы и методы работы органов интеграционных образований определяются применительно к задачам интеграции, функциям, правам и обязанностям, которые переданы на наднациональный уровень. Наиболее общими методами и формами работы таких органов являются: принятие нормативных правовых и индивидуальных правовых актов; прогнозирование; мониторинг реализации международных обязательств, принятых в рамках интеграционных образований; организация взаимодействия с органами государственной власти государств — членов интеграционного образования, представителями бизнес-сообщества, общественными организациями, органами иных интеграционных образований и межгосударственных организаций;

5) деятельность органов интеграционных образований носит организующий, исполнительный, управленческий, а иногда также контрольный и распорядительный характер;

6) во многих случаях органы интеграционных образований являются юридическими лицами, обладают гражданской правоспособностью, и их деятельность финансируется за счет бюджета интеграционного образования;

7) необходимость выработки для целей развития интеграции решений на основе консенсуса предопределяет и коллегиальность органов интеграционных образований.

Как правило, международные организации региональной интеграции создают не один, а несколько органов, которые образуют взаимосвязанную систему, посредством которой они осуществляют свои полномочия. Анализ международных правовых актов показывает, что органы интеграционных образований можно разделить на следующие типы:

1) руководящие органы, определяющие общую политику и направления деятельности интеграционного объединения;

2) исполнительные органы, наделенные властными регулирующими полномочиями;

3) вспомогательные органы, к которым могут быть отнесены различные совещательные и координационные органы, органы отраслевого сотрудничества.

В отдельных интеграционных образованиях (СНГ, Союзные государства) реализуется принцип разделения властей: законодательной, исполнительной и судебной.

Также можно дифференцировать органы интеграционных образований на постоянно действующие (например, Исполнительный

комитет СНГ, ЕЭК) и на временные органы, собирающиеся с определенной периодичностью (например, Совет глав государств — членов ШОС, Совет глав государств СНГ).

Наиболее проработанным является административно-правовой статус органов ЕАЭС, что обусловлено наибольшей степенью интеграции. Согласно ст. 8 Договора о ЕАЭС органами Союза являются:

– Высший Евразийский экономический совет, состоящий из глав государств-членов либо глав правительств государств-членов, который рассматривает принципиальные вопросы деятельности Союза, определяет стратегию, направления и перспективы развития интеграции и принимает решения, направленные на реализацию его целей;

– Евразийский межправительственный совет, в состав которого входят главы правительств государств-членов и который обеспечивает реализацию и контроль за исполнением Договора о ЕАЭС, международных договоров в рамках Союза и решений Высшего Евразийского экономического совета;

– ЕЭК — постоянно действующий регулирующий орган;

– Суд Евразийского экономического союза — постоянно действующий судебный орган.

Высший и Межправительственный совет осуществляют функции политического руководства, Комиссия является регуляторным органом, выполняющим распоряжение политических органов и осуществляющих управление делами Союза, в то время как основной целью деятельности Суда служит обеспечение единообразного применения государствами-членами и органами ЕАЭС права Союза¹.

Если Высший Евразийский экономический совет и Евразийский межправительственный совет относятся к органам заседания, которых проводятся по мере необходимости, но не реже одного или двух раз в год соответственно, то Суд ЕАЭС и ЕЭК являются постоянно действующими органами.

В доктрине отмечается, что статус Высшего Евразийского экономического совета характеризуется не только решением экономических проблем, как основной цели евразийской интеграции, но и распространяется «практически на всю жизнедеятельность Союза, включая сферу внешних сношений»². Об этом свидетельствуют и ряд полномочий, которыми наделен Высший Евразийский экономиче-

¹ Энтин Л.М. Европейское право. Основы интеграционного права Европейского Союза и Евразийского экономического союза: учебник / отв. ред. Л.М. Энтин, М.Л. Энтин. М.: Норма, ИНФРА-М, 2023.

² Суд Евразийского экономического союза и становление права ЕАЭС: монография. М.: Издательство Проспект, 2021. С. 129.

ский совет. Так, согласно ст. 12 Договора о ЕАЭС именно он утверждает порядок осуществления ЕАЭС международного сотрудничества, а также принимает решения о переговорах с третьей стороной от имени Союза, в том числе о заключении с ней международных договоров Союза и наделении правом вести переговоры, а также о выражении согласия Союза на обязательность для него международного договора с третьей стороной, прекращении, приостановлении или о выходе из международного договора. Анализ ст. 12 Договора о ЕАЭС позволяет следующим образом сгруппировать полномочия Высшего Евразийского экономического совета: 1) полномочия стратегического планирования и прогнозирования (пп. 1, 12 - 15 п. 2 ст. 12 Договора о ЕАЭС); 2) организация системы и процессов управления (подп. 2, 5, 8, 9, 21, 22 п. 2 ст. 12 Договора о ЕАЭС); 3) управление кадровыми вопросами (подп. 3, 4, 11, 16 п. 2 ст. 12 Договора о ЕАЭС); 4) управление финансовыми ресурсами (подп. 6, 7, 17–19 п. 2 ст. 12 Договора о ЕАЭС); 5) обращение с запросами в Суд ЕАЭС. Основываясь на целях деятельности и полномочиях Высшего Евразийского экономического совета, в литературе высказано мнение об отнесении его к представительным и распорядительным органам ЕАЭС¹.

За Евразийским межправительственным советом согласно ст. 16 Договора о ЕАЭС закреплены полномочия по обеспечению реализации и контролю за исполнением Договора ЕАЭС, международных договоров в рамках Союза и решений Высшего совета; полномочия финансового характера, связанные с подготовкой бюджета и ревизией финансово-хозяйственной деятельности органов ЕАЭС, кадровые полномочия, а также властные полномочия, связанные с деятельностью ЕЭК (принятие решений, в случае недостижения консенсуса Советом ЕЭК, выдача поручений ЕЭК, отмена или изменение решений ЕЭК).

Решения, содержащие положения нормативно-правового характера, и распоряжения, относящиеся к актам организационно-распорядительного характера, и Высшим Евразийским экономическим советом и Евразийским межправительственным советом принимаются консенсусом. Важно отметить, что Высший Евразийский экономический совет наделен правом пересмотра решений и Евразийского межправительственного совета и ЕЭК, в свою очередь Евразийский межправительственный совет вправе пересмотреть и приостановить действие решений ЕЭК. Как указал Суд ЕАЭС «тол-

¹ Более подробно см.: Губарец Д.П. Организационная структура Евразийского экономического союза: международно-правовые аспекты // Современное право. 2019. № 5. С. 139–146.

кование п. 1 и 2 ст. 8, подп. 8 п. 2 ст. 12, п. 7 и 8 ст. 16, ст. 18 Договора свидетельствует о создании в рамках институциональной системы Союза последовательной процедуры пересмотра решений Коллегии Комиссии Советом Комиссии, а также их обжалования в Межправительственный совет и Высший совет. Указание в п. 2 ст. 8 Договора на то, что «органы Союза действуют в пределах полномочий, которые предоставлены им настоящим Договором и международными договорами в рамках Союза», означает не только запрет органам Союза выходить за пределы предоставленных им данными актами полномочий, но и то, что реализация данных полномочий должна согласовываться с целями Союза и осуществляться в строгом соответствии с процедурой, предусмотренной Договором, международными договорами в рамках Союза»¹.

Сказанное свидетельствует о выстраивании вертикали исполнительных органов ЕАЭС, правда в литературе подчеркивается определенный «перекос» в пользу межгосударственных органов в ущерб наднациональным².

Несмотря на то что в ЕАЭС создано, как уже было сказано, несколько органов наднациональной компетенции — Высший Евразийский экономический совет, Евразийский межправительственный совет, Суд ЕАЭС — несомненный с точки зрения административно-права интерес представляет ЕЭК как постоянно действующий регулирующий орган Союза (ст. 18 Договора о ЕАЭС).

В различных исследованиях статус ЕЭК рассматривается с позиции международной межправительственной организации, автономного международного органа, наднационального органа. В статье А.В. Винницкого ЕЭК приравнивается к национальному органу исполнительной власти общей компетенции (правительству). Действительно, анализ Положения о ЕЭК³ и регламента ее работы⁴ показывает довольно широкую сферу властных полномочий комиссии,

¹ Консультативное заключение Суда Евразийского экономического союза от 16 октября 2019 г. № СЕ-2-2/5-19-БК «О разъяснении статьи 3, пункта 7 статьи 16 Договора о ЕАЭС от 29.05.2014 и пункта 30 Положения о ЕЭК (приложение 1 к Договору)» // Официальный сайт Суда Евразийского экономического союза <http://courteurasian.org/>

² Суд Евразийского экономического союза и становление права ЕАЭС: монография. М.: Проспект, 2021. С. 133.

³ См.: Приложение № 1 к Договору о ЕАЭС.

⁴ См.: Решение Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 98 «О Регламенте работы Евразийской экономической комиссии» // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/>

необходимых для обеспечения условий функционирования и развития ЕАЭС, а также выработки предложений в сфере экономической интеграции в рамках ее деятельности. Схожесть статуса ЕЭК с правительственным органом обусловливается задачами ее деятельности, исходя из потребностей и общих интересов государств-членов ЕАЭС, нормативной регламентации практически всех отношений, возникающих на едином рынке ЕАЭС, а также тем, что она рационально и законно управляет указанными общественными процессами «придавая им целостность, организованность, динамику и эффективность»¹. При этом презюмируется и двойственность статуса ЕЭК, которая, «с одной стороны реализует собственные наднациональные полномочия, а с другой обеспечивает деятельность межгосударственных органов»². Исходя из того факта, что ЕЭК выражает совместный интерес и волю государств, функционирующих в евразийском регионе, и основываясь на широком понимании дефиниции «публичная власть», учитывая, что в сферах переданных на наднациональный уровень именно ЕЭК определяет направления дальнейшего их развития и правового регулирования, а органы государственной власти государств-членов ЕАЭС должны следовать нормативным правовым актам ЕЭК и содействовать выполнению поставленных в них задач и обеспечивать их реализацию, ЕЭК в определенной степени можно отнести к органам публичной власти³.

Комиссия создана и действует в рамках норм Договора о ЕАЭС. Сфера ее деятельности определена в п. 3 Приложения № 1 к Договору о ЕАЭС и охватывает практически все вопросы, переданные на наднациональный уровень в рамках единой, согласованной или скоординированной политики. Государства — члены ЕАЭС передали ЕЭК исключительные полномочия в сферах деятельности, определенных Договором о ЕАЭС и международными договорами в рамках Союза⁴.

¹ Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации». Комментарий (постатейный) / Г.В. Атаманчук, И.Л. Бачило, В.П. Звекор и др.; под ред. Л.А. Окунькова. М.: Юридическая литература, 1999.

² Суд Евразийского экономического союза и становление права ЕАЭС: монография. М.: Проспект, 2021. С. 131.

³ Более подробно см.: Калмыкова А.В. Евразийская экономическая комиссия: роль и место в системе публичной власти // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2023. № 4. С. 6–10.

⁴ Консультативное заключение Суда Евразийского экономического союза от 20 декабря 2018 г. № СЕ-2-2/7-18-БК «По заявлению Евразийской экономической комиссии о разъяснении положений пунктов 53 и 54 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе (приложение № 32 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая

Именно на ЕЭК возложена не только регуляция общественных отношений, указанных в п. 3 Приложения № 1 к Договору о ЕАЭС, но и ответственность за составление бюджета ЕАЭС и подготовку отчета о его исполнении. ЕЭК является распорядителем средств бюджетной сметы ЕЭК, исполнителем решений Высшего совета и Межправительственного совета, выполняет функции депозитария международных договоров в рамках ЕАЭС, наделена правом подписывать международные договоры по вопросам, входящим в ее компетенцию¹, а также создавать консультативные органы², состоящие из представителей органов государственной власти государств-членов, бизнес-сообщества, научных и общественных организаций, иных независимых экспертов, для проведения консультаций по отдельным вопросам, принятие решений по которым относится к компетенции ЕЭК³. Перечисленные полномочия практически все исследователи относят к имеющим «регулирующий характер, поскольку они направлены на упорядочение сотрудничества государств в экономической сфере, включая таможенную, и способствование единообразному функционированию механизмов государств по экономическим и таможенным вопросам»⁴.

Анализируя решение Суда ЕАЭС от 11 октября 2018 г. по делу «Ойл Марин Групп»⁵, В.Л. Толстых приходит к выводу, что «основной функцией Комиссии является нормотворчество (регулирование). Другие функции и полномочия носят вспомогательный характер и могут осуществляться, только если они прямо предусмотрены

2014 г.)» // Официальный сайт Суда Евразийского экономического союза <http://courteurasian.org/>

- ¹ См., например: Меморандум о сотрудничестве по вопросам торговли между Евразийской экономической комиссией и Министерством коммерции Китайской Народной Республики (подписан в г. Москве 6 декабря 2012 г.).
- ² Например, Консультативный комитет по государственным (муниципальным) закупкам, положение о котором утверждено решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 8 октября 2019 г. № 168 // Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org/>
- ³ Так, Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 26 сентября 2017 г. № 123 утверждено Положении о Консультативном комитете по медицинским изделиям.
- ⁴ Бекашев К.А. Правовой статус Евразийской экономической комиссии // *Lex Russica*. 2013. № 3.
- ⁵ Решение Суда Евразийского экономического союза от 28.12.2015 по делу № СЕ-1-2/2-15-КС «Об отказе в удовлетворении заявления индивидуального предпринимателя Тарасика Константина Петровича к Евразийской экономической комиссии об оспаривании бездействия Евразийской экономической комиссии» // Сайт Суда Евразийского экономического союза <http://courteurasian.org/>

Договором: к их числу относятся довольно общая функция «обеспечения реализации международных договоров» (пункт 4), полномочие проводить консультации (пункт 7) и запрашивать информацию (пункт 8), полномочие по проведению мониторинга и другие»¹.

Основываясь на классификации И.Л. Бачило², можно сделать вывод, что ЕЭК осуществляет следующие полномочия:

– распорядительные, которые выражают полную степень власти, обязательность для субъектов, к которым они обращены и связаны с реализацией линейного руководства. Так, Комиссия утверждает правила определения происхождения товаров, в том числе, из развивающихся и наименее развитых стран, единую товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности ЕАЭС и единый таможенный тариф, устанавливает ставки ввозных таможенных пошлин, включая сезонные, устанавливает случаи и условия предоставления тарифных льгот, единый перечень продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках ЕАЭС, порядок разработки, принятия, изменения и отмены технических регламентов ЕАЭС, единые санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования к продукции (товарам), подлежащей санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю), единый перечень карантинных объектов Союза и единые карантинные фитосанитарные требования и т.д.;

– координационные. Так, например, согласно Протоколу об информационно-коммуникационных технологиях и информационном взаимодействии в рамках евразийского экономического союза (приложение № 3 к Договору о ЕАЭС) ЕЭК осуществляет координацию взаимодействия государств-членов с третьими сторонами по отдельным вопросам формирования трансграничного пространства доверия, разработки и апробирования типовых информационно-технологических решений и программно-аппаратных комплексов в рамках общей инфраструктуры документирования информации в электронном виде. Именно Комиссия координирует проведение государствами-членами согласованной макроэкономической политики (ст. 62 Договора о ЕАЭС);

– организационные. К числу таковых можно отнести создание и руководство деятельностью департаментов Комиссии; информиро-

1 Толстых В.Л. Невыносимая логика Суда: комментарий к решению Суда Евразийского экономического союза от 11 октября 2018 г. по делу «Ойл Марин Групп» (РФ) против Комиссии // Международное правосудие. 2019. № 2. С. 128–135.

2 Бачило И.Л. Функции органов управления: (правовые проблемы оформления и реализации). М.: Юридическая литература. 1976. С. 112–128.

вание участников внешнеторговой деятельности государств-членов, экономические интересы которых могут быть затронуты принятием решения о введении, применении, продлении или отмене мер нетарифного регулирования; информирование Комитета по сельскому хозяйству ВТО о характере и продолжительности применения запрета или количественного ограничения экспорта сельскохозяйственных товаров; содействует обмену опытом по вопросам, связанным с проведением реформ и структурных преобразований в промышленности, стимулированием инновационной деятельности, развитием промышленности и т.д.;

– контрольные. В соответствии со ст. 93 Комиссия обеспечивает контроль за соблюдением единых правил предоставления субсидий в отношении промышленных товаров, в том числе при предоставлении или получении услуг, которые непосредственно связаны с производством, сбытом и потреблением промышленных товаров. Именно на комиссию возложен контроль исполнения международных договоров, входящих в право ЕАЭС, и решений ЕЭК;

– юрисдикционные. Так, ЕЭК в соответствии с Приложением № 19 «Протокол об общих принципах и правилах конкуренции» к Договору о ЕАЭС осуществляет пресечение нарушений хозяйствующими субъектами (субъектами рынка) государств-членов, а также физическими лицами и некоммерческими организациями государств-членов, не осуществляющими предпринимательскую деятельность, общих правил конкуренции в случае если такие нарушения оказывают или могут оказать негативное влияние на конкуренцию на трансграничных рынках на территориях двух и более государств-членов, за исключением финансовых рынков. В этих целях Комиссия проводит не только рассмотрение заявления (материалов) о наличии признаков нарушения общих правил конкуренции, которое оказывает или может оказать негативное влияние на конкуренцию на трансграничных рынках, но и проводит расследование подобных нарушений, возбуждает и рассматривает дела о нарушении общих правил конкуренции, которое оказывает или может оказать негативное влияние на конкуренцию на трансграничных рынках, выносит определения, предостережения о недопустимости совершения действий, которые могут привести к нарушению общих правил конкуренции на трансграничных рынках, а также принятие обязательных для исполнения хозяйствующими субъектами (субъектами рынка) государств-членов решений, в том числе о применении штрафных санкций к хозяйствующим субъектам (субъектам рынка) государств-членов, совершении действий, направленных на прекращение нарушения общих правил конкуренции, устранение

последствий их нарушения, обеспечение конкуренции, недопущении действий, которые могут являться препятствием для возникновения конкуренции и (или) могут привести к ограничению, устранению конкуренции на трансграничном рынке и нарушению общих правил конкуренции и т.д.

С организационной точки зрения ЕЭК является коллегиальным органом и состоит из Совета Комиссии и Коллегии Комиссии, в целях обеспечения деятельности Комиссии в сфере функционирования внутреннего рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках ЕАЭС создаются департаменты, положения о которых утверждается Коллегией Комиссии¹. В настоящее время в структуре ЕЭК функционируют 25 департаментов, сфера деятельности которых согласуется с теми направлениями экономической деятельности, регламентация которой передана на наднациональный уровень. При департаментах в целях выработки предложений для Коллегии ЕЭК и проведения консультаций с представителями национальных органов государственной власти созданы 20 Консультативных комитетов².

Общее руководство деятельностью ЕЭК осуществляет Совет Комиссии, в который от каждого государства-члена входит по одному представителю — заместителю главы правительства и решения которого принимаются только на основе консенсуса (п. 23, 29 Положения о ЕЭК). Члены Коллегии Комиссии назначаются Высшим советом на четыре года с возможным продлением полномочий, а ее решения принимаются квалифицированным большинством (п. 1 ст. 18 Договора о ЕАЭС). При осуществлении своих полномочий члены Коллегии независимы от государственных органов и должностных лиц государств-членов и не могут запрашивать или получать указания от органов власти или официальных лиц государств-членов (п. 34 Положения о ЕЭК). Вместе с тем следует отметить, что любое государство-член или член Совета Комиссии имеет право в течение 15 календарных дней с даты опубликования решения Коллегии вне-

¹ См., например, Приказ Евразийской экономической комиссии от 25 апреля 2023 г. № 108 «Об утверждении Положения о Департаменте функционирования внутренних рынков Евразийской экономической комиссии» // СПС «Консультант Плюс».

² См., например, Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 1 марта 2021 г. № 25 «О Консультативном комитете по международной деятельности», Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 17 марта 2020 г. № 36 «О Консультативном комитете по агропромышленному комплексу», Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 11 ноября 2019 г. № 194 «О Положении о Консультативном комитете по нефти и газу», Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 25 декабря 2018 г. № 215 «О Консультативном комитете по конкурентной политике, антимонопольному регулированию и государственному ценовому регулированию» и др.

сти предложение о его отмене или внесении в него изменений. Это дало основание многим исследователям говорить о невозможности отнесения Комиссии к наднациональному органу¹. Между тем основываясь на выделяемых в доктрине признаках наднациональности², полагаем что ЕЭК является наднациональным органом власти

Исследователи отмечают соединение в работе ЕЭК элементов межгосударственности и наднационализма, основываясь на организационных основах формирования, Совет является межгосударственным органом, а Коллегия — постоянно действующим исполнительным³.

Властная природа ЕЭК выражается также и в принятии обязательных для государств и их граждан решений в пределах, определенных Договором о ЕАЭС и иными международными актами, входящими в право ЕАЭС. Решения ЕЭК имеют нормативно-правовой характер, т.е. устанавливают общеобязательные, формально определенные правила поведения, из которых вытекают права и обязанности участников общественных отношений, чьи действия данные правила призваны регулировать в качестве образца поведения⁴. У государств — членов ЕАЭС возникает обязанность исполнять решения ЕЭК либо обжаловать данные решения в установленном порядке, неисполнение же решений Комиссии, вступивших в законную силу и не оспоренных в установленном порядке, не согласуется с Договором о ЕАЭС⁵.

¹ См.: Кембаев Ж.М. Региональная интеграция в Евразии: основные признаки, проблемы и перспективы // Российский юридический журнал. 2016. № 2. С. 32–45.

² Более подробно см.: Thieme G. Supranationalität im 19. Jahrhundert? Die Beispiele der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt und des Octroivertrages 1804-1851 // URL: https://eu-historians.org/wp-content/uploads/2017/03/jeih-34-2011_2.pdf

³ Суд Евразийского экономического союза и становление права ЕАЭС: монография. М.: Издательство Проспект, 2021. С. 135; Галушко Д.В. Деятельность Евразийской экономической комиссии как основного регулирующего органа Евразийского экономического союза // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2020. Т. 17. №. 4. С. 26.

⁴ См.: Пункт 2 Консультативного заключения Суда Евразийского экономического союза от 31 октября 2019 г. № СЕ-2-2/4-19-БК по заявлению Евразийской экономической комиссии о разъяснении положений Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года // Официальный сайт Суда Евразийского экономического союза. URL: <http://courteurasian.org/>

⁵ Консультативное заключение Суда Евразийского экономического союза от 7 декабря 2018 г. № СЕ-2-2/5-18-БК «О разъяснении применения пункта 2 статьи 97 Договора о ЕАЭС в отношении осуществления трудовой деятельности профессиональными спортсменами, являющимися гражданами государств — членов ЕАЭС, и возможности установления в национальном законодательстве количественных ограничений к данной категории лиц при осуществлении трудовой деятельности» // Официальный сайт Суда Евразийского экономического союза <http://courteurasian.org/>

Помимо решений, имеющих нормативно-правовой характер, входящих в договорно-правовую базу ЕАЭС и обязательных для государств — членов ЕАЭС, ЕЭК в целях реализации своих полномочий принимает распоряжения, имеющие организационно-распорядительный характер, и дает рекомендации по тем вопросам, администрирование которых государства-члены делегировали ЕАЭС.

Постоянно действующим органом интеграционного объединения является и Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств (далее — Комитет). Согласно Положению об Исполнительном комитете Содружества Независимых Государств, утвержденному Протоколом от 21 июня 2000 г.¹, он является единым постоянно действующим исполнительным, административным и координирующим органом СНГ. Комитет обеспечивает организацию работы Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел, Экономического совета и других органов Содружества. Анализ функций Комитета позволяет квалифицировать их как координационные, организационные, аналитические, консультативные, учетные, правотворческие. В отличие от ЕЭК Комитет не наделен правом издавать обязательные для государств-членов нормативные правовые акты.

Согласимся с высказыванием О.Н. Шерстобоева², что цель деятельности указывает на предназначение органа. Согласно п. 1 Положения об Исполнительном комитете Содружества Независимых Государств, Комитет обеспечивает организацию работы Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел, Экономического совета и других органов СНГ. По сути перечисленные в п. 6 и 7 Положения об Исполнительном комитете Содружества Независимых Государств основные направления деятельности и функции свидетельствуют о координационном и организующем характере полномочий Комитета. Такое положение, прежде всего, связано со статусом самого интеграционного образования и цели его создания. Согласно ст. 4 Соглашения о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г.³ создание СНГ направлено на развитие равноправного и взаимовыгодного сотрудничества

¹ Протокол об утверждении Положения об Исполнительном комитете Содружества Независимых Государств от 21 июня 2000 г. // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. № 2(35). С. 132–141.

² Шерстобоев О.Н. К вопросу о содержании административно-правового статуса органа исполнительной власти: некоторые методологические проблемы определения // Административное право и процесс. 2010. № 2.

³ Содружество. Информационный вестник Советов глав государств и правительств СНГ. 1992. Выпуск первый. С. 6–8, 11.

своих народов и государств в области политики, экономики, культуры, образования, здравоохранения, охраны окружающей среды, науки, торговли, в гуманитарной и иных областях, на содействие широкому информационному обмену, на добросовестное и неукоснительное соблюдение взаимных обязательств. В Решение Совета глав государств СНГ от 22 января 1993 г. «О принятии Устава Содружества Независимых Государств»¹ прямо указывается, что Содружество не является государством и не обладает наднациональными полномочиями, а служит дальнейшему развитию и укреплению отношений дружбы, добрососедства, межнационального согласия, доверия, взаимопонимания и взаимовыгодного сотрудничества между государствами — членами. Как правильно отметил А.Я. Капустин в учредительных актах СНГ идея интеграции государств бывшего СССР выражена достаточно слабо². Несмотря на тот факт, что в рамках СНГ создано 67 органов отраслевого сотрудничества (в экономической сфере — 36, в сфере безопасности — 17, в гуманитарной сфере — 10, в информационной и правовой — по 2 соответственно) государства — участники СНГ участвуют в деятельности органов отраслевого сотрудничества в рамках заинтересованности. Из 67 органов отраслевого сотрудничества в настоящее время только 16 органов имеют постоянно действующие рабочие аппараты, функции которых выполняют структурные подразделения Исполнительного комитета СНГ³.

Сотрудники аппарата Комитета (кроме технического и обслуживающего персонала) приравниваются к международным должностным лицам и при исполнении служебных обязанностей независимы от государственных органов и должностных лиц своих государств. Они не могут сочетать работу в аппарате Комитета с другой работой или заниматься деятельностью, не совместимой с выполнением своих служебных обязанностей, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности. В этом статусы персонала Комитета и ЕЭК совпадают. Однако совершенно очевидно, что такой степенью регулирующего воздействия на административные и иные правоотношения, как ЕЭК, Комитет не обладает.

Еще одним постоянно действующим органом в рамках СНГ является Комиссия по экономическим вопросам при Экономическом

¹ Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1993. № 1.

² Капустин А.Я. Договор о Евразийском экономическом союзе — новая страница правового развития евразийской интеграции // Журнал российского права. 2014. № 12. С. 98—107.

³ Информация об итогах деятельности органов отраслевого сотрудничества СНГ в 2023 году // URL:<https://e-cis.info/page/3587/116784/> (дата обращения 12.04.2024).

совете Содружества Независимых Государств. Это рабочий орган Экономического совета СНГ, состоящий из полномочных представителей государств — участников Содружества при Экономическом совете СНГ. Согласно Положению о Комиссии по экономическим вопросам при Экономическом совете Содружества Независимых Государств, утвержденному решением Экономического совета Содружества Независимых Государств от 24 сентября 2021 г.¹, Комиссия: обеспечивает всестороннюю проработку проектов документов, подлежащих рассмотрению Экономическим советом, Советом глав правительств и Советом глав государств СНГ, и согласование позиций государств — участников Содружества по вопросам углубления их сотрудничества в экономической и социальной сферах, прежде всего по развитию и функционированию зоны свободной торговли; осуществляет взаимодействие с членами Экономического совета СНГ и в установленном порядке с министерствами и ведомствами соответствующих государств по вопросам подготовки и реализации решений Совета глав государств, Совета глав правительств и Экономического совета СНГ, относящихся к экономической и социальной сферам; иницирует и организует разработку совместно с Исполнительным комитетом СНГ и органами отраслевого сотрудничества СНГ экономического и социального характера проектов документов по актуальным и перспективным вопросам интеграционного развития, представляющим для государств — участников Содружества взаимный интерес; содействует Исполнительному комитету СНГ в координации работы органов отраслевого сотрудничества СНГ экономического и социального характера и подготовке предложений по повышению ее эффективности; участвует в совершенствовании договорно-правовой базы многостороннего сотрудничества государств, последовательном сближении национальных законодательств по развитию и функционированию зоны свободной торговли и другим вопросам экономического и социального характера.

Важно отметить, что решения Комиссии носят рекомендательный характер и принимаются консенсусом, за исключением процедурных вопросов, решения по которым принимаются простым большинством голосов.

Высшими органами СНГ, являющимися межгосударственными, являются Совет глав государств, а также Совет глав правительств. В соответствии с Соглашением о координационных институтах Содружества Независимых Государств от 21 декабря 1991 г.², цель их

¹ Единый реестр правовых актов и других документов СНГ <http://cis.minsk.by/>

² Содружество. Информационный вестник Советов глав государств и правительств СНГ. 1992. Выпуск первый. С. 12.

создания и основная функция — решения вопросов, связанных с координацией деятельности государств Содружества в сфере их общих интересов, принятие решений по наиболее важным вопросам внутренней и внешней политики. К уставным органам Содружества относятся: Совет министров иностранных дел, обеспечивающий сотрудничество во внешнеполитической деятельности государств — участников СНГ по вопросам, представляющим взаимный интерес, и принимающий решения по поручению Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ¹; Совет министров обороны — орган Совета глав государств СНГ по вопросам военной политики и военного строительства государств — участников Содружества, осуществляющий координацию военного сотрудничества государств — участников Содружества²; Экономический совет СНГ, являющийся основным исполнительным органом, который обеспечивает выполнение соглашений, принятых в рамках СНГ, решений Совета глав государств и Совета глав правительств о формировании и функционировании зоны свободной торговли и по другим аспектам социально-экономического сотрудничества и принимающий решения по вопросам, отнесенным к его компетенции, а также по поручениям Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ³; Экономический суд СНГ, деятельность которого направлена на разрешение межгосударственных экономических споров, возникающих при исполнении экономических обязательств, предусмотренных соглашениями, решениями Совета глав государств, Совета глав правительств Содружества и других его институтов, а также о соответствии нормативных и других актов государств — участников Содружества, принятых по экономическим вопросам, соглашениям и иным актам Содружества⁴; Межпарламентская ассамблея государств — участников СНГ, которая проводит межпарламентские консультации, обсу-

¹ Решение Совета глав государств СНГ «О Положении о Совете министров иностранных дел Содружества Независимых Государств» от 11 ноября 2017 г. // Единый реестр правовых актов и других документов СНГ <http://cis.minsk.by/>

² Решение Совета глав государств СНГ «О Положении о Совете министров обороны государств — участников Содружества Независимых Государств» от 15 апреля 1994 г. // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». № 1. 1994.

³ Решение Совета глав государств СНГ «О Положении об Экономическом совете Содружества Независимых Государств» от 11 октября 2017 г. // Единый реестр правовых актов и других документов СНГ <http://cis.minsk.by/>

⁴ Соглашение о статусе Экономического суда Содружества Независимых Государств (Заключено в г. Москве 6 июля 1992 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». № 6. 1992.

ждает вопросы сотрудничества в рамках Содружества, разрабатывает совместные предложения в сфере деятельности национальных парламентов¹.

Характеризуя административно-правовой статус органов региональных интеграционных образований нельзя не сказать о системе органов, сложившихся в Союзном государстве Российской Федерации и Республики Беларусь. Согласно Договору между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 8 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства»² стороны, желая объединить усилия в интересах социального и экономического прогресса обоих государств и движимые стремлением продолжить развитие интеграционных процессов, создают Союзное государство, которое знаменует собой новый этап в процессе единения народов двух стран в демократическое правовое государство (ст. 1 Договора). В основе интеграции лежат не только экономические интересы, как например в ЕАЭС, но и социальные и политические³. Важно отметить, что в Союзном государстве действует унифицированное, а затем и единое законодательство, регулирующее хозяйственную деятельность, в том числе гражданское и налоговое законодательство. В этих целях органы Союзного государства в пределах своей компетенции принимают нормативно — правовые акты (законы, Основы законодательства, декреты, постановления, директивы и резолюции). Органы Союзного государства также могут принимать рекомендации и заключения.

¹ Конвенция о Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств (Заключена в г. Минске 26 мая 1995 г.) // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1995. № 2.

² СЗ РФ. 2000. № 7. Ст. 786.

³ Статья 2 Договора о создании союзного государства определила следующие цели его создания и функционирования: обеспечение мирного и демократического развития братских народов государств — участников, укрепление дружбы, повышение благосостояния и уровня жизни; создание единого экономического пространства для обеспечения социально — экономического развития на основе объединения материального и интеллектуального потенциалов государств — участников и использования рыночных механизмов функционирования экономики; неуклонное соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права; проведение согласованной внешней политики и политики в области обороны; формирование единой правовой системы демократического государства; проведение согласованной социальной политики, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека; обеспечение безопасности Союзного государства и борьба с преступностью; укрепление мира, безопасности и взаимовыгодного сотрудничества в Европе и во всем мире, развитие Содружества Независимых Государств.

В рамках Союза действуют Высший Государственный Совет, Парламент, Совет Министров, Суд, Счетная палата Союзного государства. Как видно из представленного набора органов, в Союзном государстве реализован принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Высшим органом Союзного государства является Высший Государственный Совет, в состав которого входят главы государств, главы правительств, руководители палат парламентов государств — участников, а председателем назначается один из глав государств — участников на основе ротации. Обозначенные в ст. 35 Договора полномочия Высшего Государственного Совета можно сгруппировать по следующим направлениям:

— полномочие стратегического планирования, поскольку именно к его компетенции отнесено решение важнейших вопросов развития Союзного государства;

— организационные полномочия, связанные с формированием органов Союза и его функционированием (образование органов Союзного государства, включая органы управления отраслевого и функционального характера и определение их местонахождения; назначение выборов в Палату Представителей Парламента Союзного государства; утверждение государственной символики Союзного государства);

— нормотворческие полномочия (принятие нормативных правовых актов, утверждение международных договоров Союза);

— финансовые полномочия, предусматривающие утверждение бюджета и годовых отчетов о его исполнении

— контрольные полномочия (заслушивание ежегодного отчета Председателя Совета Министров о реализации принятых решений).

Исполнительным органом Союзного государства является Совет Министров, который образуют Председатель Совета Министров, главы правительств, Государственный секретарь (на правах заместителя Председателя Совета Министров), министры иностранных дел, экономики и финансов государств — участников, руководители основных отраслевых и функциональных органов управления Союзного государства. Согласно Положению о Совете Министров Союзного государства, утвержденному Постановлением 12 Высшего Государственного Совета Союзного государства № 12 от 27 июня 2000 г.¹, Совет Министров Союзного государства является коллегиальным исполнительным органом Союзного государства, осуществляющим руко-

¹ Документы, регламентирующие деятельность органов Союзного государства. М., 2000. С. 20–27.

водство системой подчиненных ему отраслевых¹ и функциональных органов Союзного государства. Совет Министров, как орган общей компетенции принимает решения и обладает полномочиями, направленными на создание условий для развития экономики Союзного государства, благоприятной среды для становления предпринимательства, повышения качества жизни граждан Союзного государства, реализации общих политических решений. Так, к полномочиями Совета Министров отнесены разработка основные направления общей политики по вопросам развития Союзного государства; обеспечение создания и развития единого экономического пространства, проведение единой финансовой, налоговой, кредитной, денежной, валютной, ценовой и торговой политики; обеспечение проведения согласованной политики государств-участников в международных делах, в сфере обороны, безопасности, обеспечения законности, прав и свобод граждан, обеспечения общественного порядка и борьбы с преступностью, а также в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и охраны окружающей среды; внесение в Парламент проектов союзных законов и Основ законодательства; предварительное рассмотрение предложенных государствами-участниками, Парламентом и Судом Союзного государства поправок к Договору; утверждение порядка разработки и реализации программ, проектов и мероприятий Союзного государства. Одной из целей Союзного государства, как уже было сказано ранее, является унификация законодательства государств-участников, в связи с этим важное значение имеет координационная функция Совета Министров, роль которой опосредуется дифференциацией развития законодательства и необходимостью решения комплексных проблем, связанных с установлением единообразных правил поведения различны участников общественных отношений, возникающих на территории Союзного государства.

Основопологающей функцией управления является — организация, которая «имеет целью сформировать управляемую и управляю-

¹ Например, согласно Положению о Таможенном комитете Союзного государства, утвержденному постановлением Совета Министров Союзного государства от 16 июля 2001 г. № 18, Таможенный комитет Союзного государства является отраслевым органом Союзного государства, осуществляющим унификацию таможенного законодательства в пределах, отнесенных к ведению Союзного государства, по вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов государств-участников, а также совместную организацию и руководство таможенным делом в Союзном государстве в части обеспечения единого порядка и условий ввоза товаров и транспортных средств в Союзное государство, вывоза товаров и их транзита.

шую систему как части единой системы управления»¹. Совет Министров с точки зрения организационного функционала наделен полномочиями по внесению в Высший Государственный Совет предложения по формированию отраслевых и функциональных органов Союзного государства и осуществляет руководство их деятельностью, представлению Парламенту кандидатуры на назначение членами Счетной палаты и утверждению регламента ее работы; назначению членов и утверждению структуры Постоянного Комитета², отмене актов отраслевых и функциональных органов Союзного государства в случае их противоречия нормативно-правовым актам Союзного государства. Контрольные полномочия Совета Министров связаны с контролем выполнения положений Договора, Программы, актов Союзного государства и вынесения мотивированных представлений государствам-участникам в случае невыполнения обязательств, вытекающих из них; контролем за деятельностью отраслевых и функциональных органов Союзного государства, а также за исполнением правительствами государств-участников нормативно-правовых актов Союзного государства.

Совет Министров в пределах своей компетенции издает постановления, директивы и резолюции, которые имеют обязательный для исполнения характер.

Высшим органом для принятия решений в ШОС является Совет глав государств-членов. Он собирается один раз в год, выносит решения и дает указания по всем важным вопросам Организации. Совет глав правительств (премьер-министров) государств — членов ШОС также собирается один раз в год для обсуждения стратегии многостороннего сотрудничества и приоритетных направлений взаимодействия в рамках Организации, а также для решения принципиальных и актуальных экономических и иных вопросов и утверждения ежегодного бюджета Организации.

Помимо заседаний Совет глав государств-членов и Совет глав правительств (премьер-министров) государств — членов ШОС осуществляются встречи на уровне руководителей следующих министерств и ведомств: учреждения по вопросам безопасности, мини-

¹ СССР—ГДР: Компетенция органов государственного управления / отв. ред. Б.М. Лазарев. М.: Институт государства и права АН СССР, 1972. С. 5.

² Согласно Положению о Постоянном Комитете Союзного государства, утвержденному Постановлением Высшего Государственного Совета Союзного государства от 27 июня 2000 г. № 13, Постоянный Комитет Союзного государства является рабочим аппаратом Высшего Государственного Совета Союзного государства и Совета Министров Союзного государства // Документы, регламентирующие деятельность органов Союзного государства. М., 2000. С. 38—49.

стерства иностранных дел, обороны, экономики, культуры, здравоохранения, образования, транспорта, чрезвычайных ситуаций, науки и техники, сельского хозяйства, туризма, промышленности, энергетики, сокращения бедности, спорта, правоохранительные и судебные органы. Механизмом координации в рамках ШОС служит Совет национальных координаторов государств — членов ШОС.

Организация имеет два постоянно действующих органа — Секретариат ШОС в Пекине и Региональную антитеррористическую структуру (далее — РАТС) ШОС в Ташкенте. Генеральный секретарь ШОС и Директор Исполнительного комитета РАТС ШОС назначаются Советом глав государств сроком на три года.

Хартия Шанхайской организации сотрудничества (принята 7 июня 2002 г.)¹ определила секретариат ШОС как орган, который осуществляет координацию, информационно-аналитическое, юридическое и организационно-техническое обеспечение деятельности ШОС. Он является постоянно действующим административным органом и обеспечивает предварительную юридическую и финансовую экспертизу договорных и нормативных документов, разрабатываемых в рамках ШОС; осуществляет функции депозитария документов, принятых в пределах ШОС. Секретариат ШОС — независимый орган, это обеспечивается в том числе тем, что его должностные лица не должны запрашивать или получать указания от какого бы то ни было государства-члена и/или правительства, организаций или частных лиц, они должны воздерживаться от любых действий, которые могли бы отразиться на их положении как международных должностных лиц, ответственных только перед ШОС (ст. 11 Хартии).

В соответствии с Соглашением между государствами — членами Шанхайской организации сотрудничества о Региональной антитеррористической структуре от 7 июня 2002 г.² РАТС является постоянно действующим органом ШОС, созданным для осуществления координации и взаимодействия компетентных органов сторон в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. РАТС имеет статус юридического лица, а соответственно, обладает правом, как и любое юридическое лицо в соответствии с гражданской правоспособностью, заключать договоры, приобретать движимое и недвижимое имущество и распоряжаться им, открывать и вести банковские счета в любой валюте, возбуждать иски в судах и участвовать в судебных разбирательствах.

¹ СЗ РФ. 2006. № 43. Ст. 4417.

² СЗ РФ. 2004. № 48. Ст. 4692.

К задачам и функциям РАТС отнесены: 1) разработка предложений и рекомендаций о развитии сотрудничества в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом для соответствующих структур ШОС, а также по просьбе сторон; 2) содействие компетентным органам сторон по просьбе одной из сторон в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом; 3) сбор и анализ информации, поступающей в РАТС от сторон, по вопросам борьбы с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом; 4) формирование банка данных РАТС: о международных террористических, сепаратистских и иных экстремистских организациях, их структуре, лидерах и участниках, других причастных к ним лицах, а также об источниках и о каналах их финансирования; о состоянии, динамике и тенденциях распространения терроризма, сепаратизма и экстремизма, затрагивающих интересы сторон; о неправительственных организациях и лицах, оказывающих поддержку терроризму, сепаратизму и экстремизму; 5) предоставление информации по запросам компетентных органов сторон; 6) содействие в подготовке и проведении антитеррористических командно-штабных и оперативно-тактических учений по просьбе заинтересованных сторон; 7) содействие в подготовке и проведении оперативно-разыскных и иных мероприятий по борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом по просьбе сторон; 8) содействие в осуществлении международного розыска лиц с целью их привлечения к уголовной ответственности; 9) участие в подготовке международно-правовых документов, затрагивающих вопросы борьбы с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом; 10) содействие в подготовке специалистов и инструкторов для антитеррористических подразделений; 11) участие в подготовке и проведении научно-практических конференций, семинаров; содействие в обмене опытом по вопросам борьбы с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом; 12) установление и поддержание рабочих контактов с международными организациями, занимающимися вопросами борьбы с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом.

И АТЭС, и БРИКС не являются межгосударственным объединением. АТЭС представляет собой региональный экономический форум, членами которого является 21 государство, чья совместная деятельность направлена на осуществление свободной и открытой торговли и инвестиций в Азиатско-Тихоокеанском регионе таким образом, чтобы поощрять и укреплять либерализацию торговли и инвестиций во всем мире. Цель АТЭС — повышение экономического роста и процветания в регионе и укрепление азиатско-тихоокеанского сообщества. В Декларации лидеров 1994 г., принятой в Богоре 15 ноября 1994 г., было подчеркнуто «решительное противодействие

созданию замкнутого торгового блока, который отвлек бы от стремления к глобальной свободной торговле». «Весьма расплывчатые организационно-правовые рамки данного объединения не дают возможности дать четкую оценку его международно-правовому статусу»¹. В связи с тем, что АТЭС не имеет статуса международной организации в ее классическом понимании, она не имеет и жёсткой организационной структуры. А.Я. Капустин определяет первоначально сформировавшуюся организационную структуру АТЭС «как довольно примитивную и упрощенную, напоминающую скорее конвенционные органы, создаваемые в целях мониторинга или контроля за выполнением обязательств государствами — участниками международного договора, чем структуру полноценной международной организации»². Однако постепенно была сформирована институциональная основа АТЭС, представленная тремя уровнями взаимодействия: «высший (главы государств или правительств), определяющий стратегию развития сообщества; министерский (министры иностранных дел и министры, отвечающие за экономическое развитие), позволяющий решать оперативные вопросы сотрудничества; экспертно-отраслевой (специалисты в соответствующих сферах), которые изучают конкретные вопросы и готовят свои рекомендации»³. В 1995 году экономическими лидерами АТЭС был создан Деловой консультативный совет «для делового взгляда на конкретные области сотрудничества лидерам, министрам и высокопоставленным должностным лицам АТЭС»⁴. Также в рамках АТЭС действуют комитеты экспертов по торговле и инвестициям, экономический, и административно-бюджетный, а также рабочие группы по различным отраслям экономики.

В свою очередь БРИКС относится к международным объединениям, «часто именуемым «союзами», «клубами», подчеркивая тем самым их менее формальный характер по сравнению с известными и действующими международными организациями универсального (ООН, ее специализированные учреждения, ВТО и др.) или регионального (ЕС, Совет Европы, ЛАГ, ОАГ, Африканский союз и др.) характера»⁵.

¹ Саммит АТЭС: правовые механизмы региональной интеграции: Монография / под ред. академика РАН Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Статут, 2012. С. 26.

² Указ. соч. С. 29.

³ Указ. соч. С. 30.

⁴ URL:<https://www2.abaconline.org//page-content/2521/content>

⁵ Более подробно см.: БРИКС: контуры многополярного мира: монография / О.А. Акоюн, Н.М. Бевеликова, К.М. Беликова и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: ИЗИСП, Юриспруденция, 2015.

В рамках БРИКС не созданы какие либо органы управления или даже организации сотрудничества. Основным инструментом организации взаимодействия стран БРИКС является саммит, который организует страна, добровольно принявшая на себя подобные обязательства и она же является председателем¹. Именно на председательствующей стране лежат обязательства по организации саммитов или иных встреч должностных лиц государств, входящих в БРИКС. Институализация в рамках БРИКС выражается не в формировании организационной структуры с системой органов, наделенных определенными полномочиями, а «в создании некой схемы упорядочения контактов между участниками объединения»².

Подытоживая исследование административно-правового статуса органов интеграционных объединений, можно сделать следующие выводы:

- именно создаваемые органы являются проводниками целей, для достижения которых создаются межгосударственные объединения интеграционного типа;
- структура, функции и порядок осуществления деятельности органов интеграционных образований различаются в зависимости от целей интеграции и типа интеграционного образования;
- компетенция органов интеграционных образований ограничена его учредительными документами;
- набор функций органов межгосударственных интеграционных образований значительно различается в зависимости от готовности государств — членов таких объединений передавать на международный уровень решение тех или иных вопросов;
- как правило органы управления межгосударственных интеграционных образований имеют право учреждать вспомогательные органы, «оказывающие помощь в реализации соответствующих функций, способствуя принятию, а иногда и выполнению решений главных органов»³.

¹ Так, в Делийской декларации IV саммита БРИКС было отмечено: «Бразилия, Россия, Индия и Китай благодарят Южную Африку за предложение принять у себя в 2013 году пятую встречу руководителей государств — участников БРИКС и выражают намерение оказать ей всемерную поддержку» // Официальный сайт председательства Российской Федерации в БРИКС <http://brics2015.ru/>

² Шинкарецкая Г.Г. О правовом статусе БРИКС // Современное право. 2015. № 10. С. 140–145.

³ Amerasinghe C. F. Principles of the Institutional Law of International Organizations, Second Revised Edition C. F. Amerasinghe Cambridge University Press 0521837146. С. 139.

Глава II

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ ЕДИНОГО РЫНКА В ПРОЦЕССЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ

§ 1. ФОРМИРОВАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ЕДИНОЙ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ В ПРОЦЕССЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ

«История с настойчивостью повторяет, что хорошее правительство — это не роскошь, а жизненная необходимость. Без эффективно-го государства устойчивое развитие — и экономическое, и социальное — невозможно»¹. Сложно не согласиться с данным выводом Всемирного банка, сделанным еще в конце прошлого века. Уже в наши дни эту мысль развивает Ю.А. Тихомиров, подчеркивая, что экономическая и политическая власть над обществом не может принадлежать рынку. Обоснованным представляется, что рынок сам по себе не способен обеспечить устойчивость общества и его развитие. Именно государство выступает той координирующей силой, которая определяет и корректирует общественные интересы, обеспечивает преодоление их конфликта с частными интересами в рамках экономических, политических, юридических и моральных ограничений².

В результате влияние государственного регулирования на экономическую сферу всегда и практически во всех странах является одной из основных тем общественных дискуссий и научных дискурсов в области экономики, права и социальной политики. Так, в Российской Федерации создание «лучшего регулирования» справедливо считать ключевой задачей государства. Неслучайно в Указе Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»

¹ Отчет Всемирного банка о мировом развитии, 1997: Государство в меняющемся мире. М.: Прайс-Тасс, 1997. С. 2.

² См.: Тихомиров Ю.А. Государство: преемственность и новизна // Государство в меняющемся мире: материалы VI Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 26–28 мая 2011 г.). М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012. С. 56–66.

успешное предпринимательство включено в состав национальных целей развития. При этом ужесточение санкционного давления на российскую экономику со стороны недружественных государств обуславливает необходимость пересмотра действующих методов государственного регулирования и установления новых в целях создания оптимальных условий для экономического развития, поддержания и становления предпринимательской активности.

Одним из направлений совершенствования регуляторной политики в современных условиях является формирование ее наднационального уровня, обеспечивающего согласованное регуляторное воздействие со стороны нескольких государств, реализующих в рамках некоего интеграционного объединения единую экономическую политику.

Практика создания таких объединений известна человечеству со времен Античности. Так, например, в 378 г. до н.э. был образован Второй Афинский морской союз (симмахия), в который под руководством Афин в целях обеспечения своего экономического господства в Эгейском море и в районе черноморских проливов, овладения северными рынками сбыта и сырья (главным образом Фракии и Северного Причерноморья) объединилось до 70 греческих полисов (Византий, Хиос, Родос, Митилена и др.). При этом если Первый Афинский морской союз (Делосская симмахия) имел военные цели — противодействие персидской агрессии, то цели Второго были преимущественно экономические — интеграция Эгейского региона. Регуляторная политика Второго союза была организована на более демократических принципах, чем Первого. За ее формирование и реализацию отвечали два равноправных органа: синедрион (совет) союзников и афинское народное собрание, причем финансами Союза ведал синедрион, который, помимо прочего, устанавливал размеры добровольных ассигнований для каждого члена Союза¹.

Широкое распространение различные интеграционные объединения получили в Европе в XIX в. Некоторые из них, образованные исключительно в регуляторных целях, продолжают существовать до настоящего времени, например Центральная комиссия судоходства по Рейну (Central Commission for Navigation on the Rhine/CCNR). Данная международная организация обеспечивает выполнение принципа свободного судоходства по Рейну и соблюдение правил, установленных в этой области. Предпосылкой ее образования стал за-

¹ См.: Marchall F.H. (1905): The Second athenian confederacy, Kessinger Publishing, LLC, 2010, 148 p.

ключенный между Французской империей и Священной Римской империей германской нации Договор от 15 октября 1804 г., регулирующий взимание пошлин за пользование Рейном, отменяющий различные действующие сборы, связанные с судоходством по данной реке, в пользу централизованной платы. В соответствии с ним в Майнце появилась первая Международная администрация, ответственная за ее взимание. Она, помимо прочего, реализовывала функцию урегулирования споров, возникающих в связи с этим. 30 мая 1814 г. был заключен Парижский договор, который заложил принцип свободы судоходства на крупнейших реках Европы. Собственно, Центральная комиссия судоходства по Рейну была образована согласно Приложению 16В Заключительного акта Венского конгресса от 24 марта 1815 г. В настоящее время она является одним из базовых элементов европейской интеграции, реализуя следующие регуляторные функции: 1) согласование интересов государств-членов; 2) создание условий для развития судоходства по Рейну и иным водным путям Европы; 3) осуществление арбитража по широкому кругу вопросов, связанных с судоходством, в том числе инновациями в области внутреннего судоходства, с языками, используемыми для коммуникации, с профессиональной подготовкой, портовой деятельностью; 4) обеспечение высокого уровня безопасности судоходства; 5) организация и проведение исследований, документарное и информационное обеспечение судоходства; 6) сотрудничество с иными международными организациями, национальными органами и неправительственными организациями, формирующими и реализующими европейскую транспортную политику¹.

Однако наиболее значимым интеграционным объединением в Европе в XIX в. был Германский таможенный союз (*Deutscher Zollverein*), включавший в себя большинство германских государств. Таможенные пошлины взимались на границе Союза, поступали в общую кассу, из которой распределялись между государствами-членами пропорционально их населению. Инициатором его создания стала Пруссия, понудившая ряд небольших северо-немецких государств (Шварцбург-Зондерсгаузен, Шварцбург-Рудольштадт, Веймер, Липпе, Ангальт, Макленбург-Шверин, Кобург-Гота и др.) в период с 1819 г. по 1830 г. к заключению договоров, в силу которых внутренние торговые сношения между ними были освобождены от всяких пошлин. При этом между Пруссией и Гессен-Дармштадтом была даже создана полноценная единая таможенная зона. Одновременно в других частях Германии были образованы Южно-Германский (Бавария

¹ См.: Central Commission for Navigation on the Rhine / URL: <https://www.ccr-zkr.org/>

и Вюртемберг) и Средне-Германский (Саксония, Ганновер, Гессен-Кассель, Тюрингия, Брауншвейг, Ольденбург, Франкфурт-на-Майне) таможенные союзы. В середине 1830-х гг. все три союза объединились. 1 января 1834 г. был основан Германский таможенный союз, объединивший 18 немецких государств. Просуществовал он фактически восемь лет, до возникновения в 1871 г. Германской империи. При этом в нем имелись надгосударственные структуры (Генеральная таможенная конференция (*Generalzollconferenz*) и Таможенный парламент (*Zollparlament*)). Особенностью формирования и реализации регуляторной политики в рассматриваемом Союзе было то, что резолюции указанной Конференции могли оформляться только единогласно¹. Результаты деятельности данного Союза — формирование немецкой нации и образование единого германского государства.

Продуктом европейской интеграции в настоящее время выступает ЕС, представляющий собой экономическое, политическое и военно-политическое объединение 27 европейских государств, которое было создано на основе Европейского экономического сообщества в соответствии с Маастрихтским договором 1992 г., вступившим в силу 1 ноября 1993 г. ЕС нацелен на региональную интеграцию и представляет собой сложную публично-правовую конструкцию, сочетающую признаки международной организации (межгосударственности) и государства (надгосударственности), при этом юридически не являясь ни тем, ни другим. Единство регуляторного пространства ЕС обеспечивается на основе механизмов регуляторной стандартизации (формирование и реализация регуляторных стандартов). Европейская комиссия с помощью стандартизированной системы законов создает условия для функционирования общего рынка, в рамках которого достигается свободное движение трудовых ресурсов, товаров, капитала и услуг².

Таким образом, история возникновения и развития различных наднациональных интеграционных образований свидетельствует о том, что именно формирование и реализация единой регуляторной политики выступают основными задачами их создания. При этом универсальная методика формирования и реализации регуляторной политики на наднациональном уровне не сложилась. Каждое наднациональное интеграционное образование рождает собственный под-

¹ См., например: Weber W. (1871): *Der deutsche Zollverein. Geschichte seiner Entstehung und Entwicklung*, Leipzig, Veit & Comp., 401 s.

² См., например: Davies K., Munster M. van, Düsterhöft I. (2000): *Understanding European Union Law*, 8th Edition, London, Routledge, 2022, 272 p.; *Европейский союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития* / под ред. Ю.А. Борко (отв. ред.) и О.В. Буториной. М.: Эдиториал УРСС, 2001.

ход в данной сфере, эффективность которого обеспечивает успешность интеграционного процесса в целом.

На евразийском пространстве интегрирующая функция в настоящее время реализуется через ЕАЭС. В его рамках обеспечиваются свобода движения товаров и услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной и/или единой политики в отраслях экономики. Он образован в целях всесторонней модернизации, кооперации и усиления конкурентоспособности национальных экономик и создания условий для стабильного развития в интересах повышения жизненного уровня населения государств-членов. Его предшественником было Евразийское экономическое сообщество (далее — ЕврАзЭС), существовавшее с 2001 г. по 2014 г.

Регуляторная политика, формирующаяся и реализующаяся как на национальном, так и наднациональном уровнях, представляет собой одно из фундаментальных средств обеспечения развития современных общества и экономики. Ее воздействие на рыночные процессы в условиях современных вызовов оказывается эффективнее, чем прямой государственной контроль (надзор). Оно на основе специфического властно-организационного инструментария при управлении рыночными процессами должно быть направлено на достижение максимальной пользы для общества при условии минимизации правоограничений. В отличие от непосредственного государственного управления экономикой, которое имеет законодательную и подзаконную (распорядительную) форму реализации, регуляторная политика — это своеобразный, формирующийся в политической сфере механизм, структура и разработка которого определяются политическими процессами и опосредуются политико-юридическими актами. При этом теория регуляторной политики оперирует рыночными понятиями, характерными для свободного обращения товаров, работ и услуг, такими как «интерес», «спрос», «предложение», «равновесие», «цена» и др.¹

При этом рынок не может и не должен заменить собой публичную власть в качестве регулятора, как и публичная власть не может быть эффективной в тех сферах, в которых функционируют рыночные институты. В максимально широком смысле регуляторная политика — «... это мягкая форма государственного управления экономикой...»². Она, отражая всю совокупность частных и публичных инте-

¹ См., например: Тамбовцев В.Л. Теории государственного регулирования экономики. М.: Проспект, 2016.

² См.: Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации: монография / редкол. А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов,

ресов¹ и логику рыночных отношений, призвана определить направления и механизм преодоления конкретных проблем, связанных с различными экономическими процессами. Следует согласиться с теми авторами, которые указывают на недопустимость противопоставления публичного регулирования рынку². «...*Мощь государства* [в том числе в контексте его взаимодействия с другими государствами — прим. А.Е.] *должна конвертироваться в его способности корректировать положение дел в рыночной экономике в лучшую сторону...*»³. Именно данный принцип должен лежать в основе формирования и реализации регуляторной политики на национальном и наднациональном уровнях.

Вместе с тем очевидно, что регуляторное воздействие может осуществляться различными средствами в широком диапазоне: от непосредственного применения административно-командных методов до полного невмешательства в экономические процессы со стороны государства. Регуляторный эффект может быть получен разными путями: как непосредственным физическим воздействием (насилием) на человека, ограничением его свободы, материальными лишениями, так и моральным, репутационным давлением, направленным на формирование высокого уровня правового сознания. При этом необходимо подчеркнуть, что тезис о предпочтительности мягкого регулирования в отечественной теории административного права никогда не оспаривался даже теми, кто разрабатывал, внедрял и осуществлял на практике административно-командные методы управления народным хозяйством (С.С. Студеникиным, Ю.М. Козловым, Б.М. Лазаревым, Г.В. Атаманчуком и др.). Научный интерес в первую очередь представляет раскрытие юридической природы регулятивного воздействия на предпринимательскую и иную экономическую деятельность — как непосредственного (прямого), так и опосредованного (косвенного), как жесткого, основывающегося на принуждении, так и мягкого, предполагающего приоритет убеждения, со стороны не только государства, но и надгосударственных структур.

А.В. Калмыкова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Инфотропик Медиа, 2022. С. 40.

- ¹ См.: О соотношении частных и публичных интересов см.: Емельянов А.С. Публичный интерес и генезис административного права // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 5. С. 48–76.
- ² См., например: Клименко А.А., Минченко О.С. Государственное регулирование экономики: вопросы теории и лучшая практика // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 7, 8.
- ³ Масленников Н.И. Экономическая политика: риски 2019 года // Научные труды Вольного экономического общества. 2018. Т. 214. № 6. С. 471.

Достижение целей рассматриваемого регулирования предполагает использование всего арсенала правовых, экономических, морально-этических и иных средств. В то же время необходимо помнить, что любое средство прямого регулирования имеет побочные эффекты (*spillovers*), оказывая тем самым и косвенное регулирующее воздействие. Таким образом, при выборе конкретного регулятивного инструментария необходимо учитывать не только прямой (непосредственный), но и косвенный (опосредованный) эффект. В связи с данным обстоятельством в контексте реализации регуляторной политики должен быть изменен сам угол зрения на регулирование. Его результативность и эффективность в среднесрочной и долгосрочной перспективах могут быть достигнуты только при условии повышения уровня правового сознания и правовой культуры, причем как регулятора, так и лиц, чье поведение регулируется.

В современных зарубежных источниках в контексте понимания регулирования акцент делается, с одной стороны, на разграничении компетенции регулирующих органов субнационального, национального и кросснационального уровней, а с другой — на установлении форм регулирования: правил и директив ЕС, ВТО, иных наднациональных структур; парламентских актов; нормативных актов органов исполнительной власти; правил, приказов и схем, издаваемых министерствами или ведомствами в соответствии с установленными законом полномочиями; лицензий и разрешений, выданных национальными (центральными) и субнациональными (государственными) органами; сводов правил и руководств, имеющих регулятивную силу; кодексов/практик/руководств/отраслевых соглашений, исходящих от саморегулируемых организаций, имеющих поддержку правительства; иных подзаконных актов¹. С развитием глобализации роль международных регуляторов в формировании конкурентной среды, способствующей развитию предпринимательской и иной экономической деятельности, только усиливается². Вступление Российской Федерации в различные по своей правовой природе интеграционные образования (ВТО, ШОС, БРИКС, ЕАЭС и др.) повлекло изменение всего контура регуляторного воздействия государства на экономические отношения, начиная от модернизации требований, устанавливаемых в отношении субъектов предпринимательства, системы регулирующих органов, и закон-

¹ См., например: Nabilou H., Paccas A.M. (2015): The Hedge Fund Regulation Dilemma: Direct vs. Indirect Regulation, 6 Wm. & Mary Bus. L. Rev. 183 / URL: <https://scholarship.law.wm.edu/wmblr/vol6/iss1/6>

² См.: Хабриева Т.Я. Конституционно-правовые основы конкуренции в Российской Федерации // Журнал российского права. 2017. № 1. С. 5–15.

чивая соотношением прямых и косвенных регуляторов экономической деятельности. Передача нормотворческих, регуляторных функций в ряде областей на наднациональный уровень обусловила иной подход к самой системе публичного администрирования, а соответственно, и применяемым методам регуляторного воздействия.

Создание любой международной организации, нацеленной на региональную интеграцию, развитие тех или иных интеграционных процессов на региональном уровне основываются на определенной совокупности экономических, географических и политических предпосылок. Развитие евразийских интеграционных процессов не является исключением. Выбор евразийской интеграции в качестве внешнеполитического приоритета государств — членов ЕАЭС обусловлен различными обстоятельствами. Так, Российская Федерация и Беларусь заинтересованы в ней в связи с усиливающимся санкционным давлением на них со стороны недружественных государств, особенно в условиях острой фазы украинского кризиса. Государства — участники ЕАЭС, представляющие Центрально-Азиатский регион, нуждаются в выходе на международные рынки, который им традиционно обеспечивает Российская Федерация, а также в установлении равновесия с усиливающимся экономическим влиянием Китая. Сходная ситуация и у Армении. Отличие только в том, что сбалансировано должно быть влияние Турции, стремящейся получить выход к Каспийскому региону.

Однако названные предпосылки во многом являются вторичными. Необходимо иметь в виду, что государства, в настоящее время входящие в ЕАЭС, являются бывшими республиками СССР. Их экономики формировались в условиях единого народно-хозяйственного комплекса, охватывающего все звенья общественного производства, распределения и обмена, каковым в соответствии со ст. 16 Конституции (Основного Закона) СССР являлась советская экономика. Сохранились фундаментальные народно-хозяйственные связи между государствами — членами ЕАЭС. Вместе с тем с каждым годом, до образования ЕАЭС, регуляторные стандарты в государствах-членах в основном расходились. Именно необходимость в преодолении этого противоречия (сохранение экономических связей при расхождении регуляторных стандартов) представляется той потребностью, которая и обусловила образование ЕАЭС. Данная предпосылка может быть определена через необходимость единства (целостности) регуляторной политики.

ЕАЭС как международная организация региональной экономической интеграции, обладающая международной правосубъектностью, была учреждена на основании Договора о ЕАЭС, подписанно-

го президентами Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации в г. Астане 29 мая 2014 г. и вступившего в силу 1 января 2015 г. В дальнейшем в ЕАЭС вошли также Кыргызская Республика и Республика Армения. Следующим этапом эволюции евразийской экономической интеграции в рамках функционирования Евразийского экономического союза стало принятие Таможенного кодекса Евразийского экономического союза, утвержденного Договором о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 г. и вступившего в силу 1 января 2018 г.

В преамбуле Договора о ЕАЭС отмечается, что он заключается государствами-членами: 1) на основании Декларации о евразийской экономической интеграции от 18 ноября 2011 г.; 2) в соответствии с принципами суверенного равенства и верховенства конституционных прав и свобод человека и гражданина; 3) в целях укрепления солидарности и углубления сотрудничества между народами при уважении их истории, культуры и традиций; 4) в силу убежденности в том, что дальнейшее развитие евразийской экономической интеграции отвечает национальным интересам; 5) как результат стремления к укреплению национальных экономик и гарантирования их гармоничного развития и сближения, а также устойчивого роста деловой активности, сбалансированной торговли и добросовестной конкуренции; 6) для обеспечения экономического прогресса путем совместных действий, направленных на решение общих задач по устойчивому экономическому развитию, всесторонней модернизации и усилению конкурентоспособности национальных экономик в рамках глобальной экономики; 7) подтверждая стремление к дальнейшему укреплению экономического взаимовыгодного и равноправного сотрудничества с другими странами, а также международными интеграционными объединениями и международными организациями; 8) принимая во внимание нормы, правила и принципы Всемирной торговой организации; 9) подтверждая свою приверженность целям Организации Объединенных Наций и принципам, закрепленным в ее Уставе, а также другим общепризнанным принципам и нормам международного права.

Действительно, несмотря на многочисленные кризисы, с которыми столкнулось международное сообщество, современная региональная экономическая интеграция может быть успешной только при условии ее реализации на универсальной международно-правовой основе с учетом соблюдения общепризнанных принципов и норм международного права, положений международных договоров, имеющих широкий круг участников и универсальный предмет.

Международные договоры, принятые в рамках Всемирной торговой организации (Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ); Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС) и др.), представляются в связи с этим той самой универсальной международно-правовой базой экономической интеграции, в том числе на региональном уровне. Противоположная по значению траектория развития — протекционизм, понимаемый максимально широко, не может по своей сути быть основой интеграционных процессов.

В контексте формирования и реализации регуляторной политики ЕАЭС необходимо учитывать положения ст. 6 Договора о ЕАЭС, согласно которой право ЕАЭС образуется данным Договором, международными договорами, заключаемыми в рамках ЕАЭС, международными договорами ЕАЭС с третьими сторонами, решениями и распоряжениями Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии, принятыми в пределах их полномочий, предусмотренных Договором о ЕАЭС и международными договорами, заключенными в рамках ЕАЭС. Решения и распоряжения органов ЕАЭС не должны противоречить Договору о ЕАЭС и международным договорам, заключенным в рамках ЕАЭС. Указанные решения подлежат исполнению государствами-членами в порядке, предусмотренном их национальным законодательством. Международные договоры ЕАЭС, заключаемые с третьими сторонами, не должны противоречить основным целям, принципам и правилам ЕАЭС. При возникновении противоречий между международными договорами, заключенными в рамках Союза, и Договором о ЕАЭС приоритет имеет Договор о ЕАЭС. В случае возникновения противоречий между решениями Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии: 1) решения Высшего Евразийского экономического совета имеют приоритет над решениями Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии; 2) решения Евразийского межправительственного совета имеют приоритет над решениями Евразийской экономической комиссии. Таким образом, право ЕАЭС в отличие, например, от права ВТО ориентировано не только на государства-члены, но и на лиц, находящихся под юрисдикцией государств-членов. При этом необходимо учитывать то, что нормы международного права являются частью национальных правовых систем государств-членов и имеют приоритет над национальными нормами. Соответствующие положения закреплены в ч. 3 ст. 5 Конституции Республики Армения, в ст. 8 Конституции Республики Беларусь, в ч. 3 ст. 4 Конституции Республики Казахстан, ст. 6

Конституции Кыргызской Республики и ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации.

Наряду с Договором об ЕАЭС и во исполнение отдельных его положений в части регламентации предпринимательской и иной экономической деятельности в рамках Евразийского экономического союза были заключены: соглашения о судоходстве, о порядке обращения продукции, требования к которой не установлены техническими регламентами Евразийского экономического союза, и о правилах обеспечения безопасности такой продукции, о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств, о гармонизации законодательства государств — членов Евразийского экономического союза в сфере финансового рынка; договоры о координации действий по защите прав на объекты интеллектуальной собственности, о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров Евразийского экономического союза и др.

В контексте формирования и реализации регуляторной политики ЕАЭС принципиальное значение имеют именно механизмы унификации и гармонизации национальных законодательств. Несмотря на то что данный инструментарий свойствен прежде всего международному частному праву, он должен рассматриваться в качестве базового и в контексте функционирования ЕАЭС¹. Государства — члены ЕАЭС должны быть ориентированы на сближение своих национальных правовых систем и регуляторных политик, что будет соответствовать достижению одной из целей деятельности данной организации, определенной в ст. 4 Договора о ЕАЭС, — формирование единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов. В этом контексте представляется необходимым указать на то, что в Договоре о ЕАЭС предусмотрены три уровня сближения регуляторной политики: 1) единый; 2) скоординированный; 3) согласованный.

В соответствии со ст. 2 Договора о ЕАЭС единой признается политика, осуществляемая государствами-членами в определенных ими сферах и предполагающая применение унифицированного регулирования, в том числе на основе решений органов ЕАЭС в рамках их полномочий. Так, например, согласно ст. 42 Договора о ЕАЭС на территории Союза применяются единая Товарная номенклатура и Единый таможенный тариф, которые утверждены решением Совета Евразийской экономической комиссии от 14 сентября 2021 г. № 80 «Об утверждении единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза и Единого

¹ См.: Шестакова М.П. О правовом регулировании внешнеторговых отношений в рамках Евразийского экономического союза // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 6. С. 82.

таможенного тарифа Евразийского экономического союза, а также об изменении и признании утратившими силу некоторых решений Совета Евразийской экономической комиссии». В контексте единой Товарной номенклатуры, помимо прочего, определены сокращения и символы, единицы измерения, основные правила интерпретации товарной номенклатуры, одинаково понимаемые и применяемые на всей территории Союза.

В статье 2 скоординированная политика определяется как политика, предусматривающая осуществление сотрудничества государств-членов на основе общих подходов, одобренных в масштабах органов ЕАЭС. В свою очередь, согласованная политика — это политика, осуществляемая государствами-членами в различных сферах, предполагающая гармонизацию правового регулирования, в том числе на основе решений органов ЕАЭС, в такой степени, которая необходима для достижения целей ЕАЭС, предусмотренных Договором о ЕАЭС. При этом государства-члены осуществляют скоординированную или согласованную политику в пределах и объемах, установленных Договором о ЕАЭС и международными договорами, заключенными в рамках Союза. В иных сферах экономики государства-члены стремятся к осуществлению скоординированной или согласованной политики в соответствии с основными принципами и целями ЕАЭС. Для этого решением Высшего Евразийского экономического совета могут создаваться вспомогательные органы (советы руководителей государственных органов, рабочие группы, специальные комиссии) по соответствующим направлениям и/или даваться поручения Евразийской экономической комиссии по координации взаимодействия в соответствующих сферах. Скоординированная политика и (или) политика в границах ЕАЭС формируется и реализуется в сферах энергетики, транспорта, сельского хозяйства, информатизации и информационных технологий, применения санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер, защиты прав потребителей, макроэкономики, валютного регулирования и валютного контроля, защиты конкуренции, технического регулирования, трудовой миграции.

В контексте рассматриваемой проблематики особый интерес представляет такая сфера, как техническое регулирование. Здесь решается сложная регуляторная задача — модернизация системы обязательных требований к продукции на основе минимизации вмешательства государства в экономику. При этом предусматривается сочетание трех основных элементов (саморегулирование экономики — конкуренция — интересы хозяйствующих субъектов) и необходимо предоставление последним (хозяйствующим субъек-

там) большей правовой свободы¹. Одновременно для формирования единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках ЕАЭС именно от технического регулирования требуется наиболее гибкое и эффективное воздействие на соответствующие общественные отношения. При этом технические регламенты ЕАЭС принимаются исключительно в целях защиты жизни и (или) здоровья человека, имущества, окружающей среды, жизни и (или) здоровья животных и растений, предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей, а также обеспечения энергетической эффективности и ресурсосбережения в рамках ЕАЭС. Принятие технических регламентов ЕАЭС в иных целях прямо запрещено. Порядок разработки, принятия, изменения и отмены технических регламентов ЕАЭС утверждается ЕЭК.

В целом же Договор о ЕАЭС в совокупности с иными международными договорами, принятыми во исполнение его отдельных положений, представляет собой комплексную регуляторную систему, включающую в себя как публично-правовые, так и частноправовые элементы, обеспечивающие углубленное сотрудничество государств — членов ЕАЭС в области регуляторного воздействия на различные отношения с целью их определения, упорядочения, стимулирования и охраны. Сам же Договор о ЕАЭС предусматривает векторы и пределы регламентации указанных отношений, возникающих в сфере осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности, что, в свою очередь, свидетельствует об особом значении и влиянии наднационального регулирования в данной сфере. Развитие региональной экономической интеграции внутри ЕАЭС позволяет говорить и о серьезных предпосылках унификации регуляторной политики в его фокусе. При этом были учтены аналогичный опыт иных регионов мира, а также практики, сложившиеся в универсальных международных организациях, межгосударственных объединениях (ВТО, Гагская конференция по международному частному праву, Комиссия ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ), Международный институт по унификации частного права (УНИДРУА) и др.)².

Представляется, что формирование и реализация самостоятельной регуляторной политики в рамках ЕАЭС в будущем может стать важнейшей траекторией развития данной международной организации с учетом закрепленных в преамбуле Договора о ЕАЭС заявлений государств о стремлении к укреплению солидарности и углублению сотрудничества между своими народами при уважении их истории, куль-

¹ См.: Калмыкова А.В. Техническое регулирование в механизме государственного управления: научно-практическое пособие. М.: ИЗИСП; Норма; ИНФРА-М, 2023.

² См.: Шестакова М.П. Указ. соч. С. 82.

туры и традиций. Аналогичные практики уже сложились среди других региональных интеграционных объединений, например ЕС. Одновременно самому Евразийскому региону уже известен опыт сближения регуляторных подходов через гармонизацию национального законодательства. Так, в СНГ сложилась практика принятия модельных законов, отдельные положения из которых учитывались при разработке национальных законодательных актов государств — членов СНГ¹. В свою очередь, в ЕврАзЭС были разработаны концепции основ законодательства, направленные на упрощение процедур перемещения товаров, услуг, лиц и капиталов между государствами-членами, например Концепция основ законодательства ЕврАзЭС об инвестициях, Концепция основ транспортного законодательства ЕврАзЭС, Концепция основ таможенного законодательства ЕврАзЭС и др.

Таким образом, ЕАЭС на современном уровне развития имеет все необходимые возможности и основания для формирования и реализации регуляторной политики, которая будет способствовать достижению целей данной международной организации, обеспечивая формирование единого экономического пространства в Евразийском регионе и его взаимодействие с иными экономическими регионами мира. В ЕАЭС осуществляется сближение национальных правовых систем применительно к различным секторам экономики. Проведенный анализ права ЕАЭС свидетельствует о синтезе в его рамках публично-правовых и частноправовых основанных на жесткой и мягкой силе механизмов регулирования экономических и смежных с ними отношений. Совершенствование регуляторной политики ЕАЭС представляется приоритетным направлением развития евразийской экономической интеграции, позволяющим усилить экономические связи и укрепить экономику региона в целом, решить задачи не только экономической, но и социально-культурной интеграции.

§ 2. РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В АКТАХ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ

Документы стратегического планирования интеграционных объединений (в том числе ООН, СНГ, Евразийский экономический союз, БРИКС, АСЕАН, Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива), в состав которых вошла Российская Федерация,

¹ По состоянию на 1 марта 2023 г. принят 461 модельный закон СНГ (см.: Межпарламентская ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств / URL: https://iacis.ru/baza_dokumentov/modelnie_zakonodatelnie_akti_i_rekomendacii_mpa_sng/modelnie_kodeksi_i_zakoni/460).

как правило, не предусматривают выделение в договорных отношениях отдельных субъектов Российской Федерации в качестве особых правовых субъектов. В этом смысле национальная государственная политика Российской Федерации осуществляется в целостном смысле.

Позитивным исключением является ШОС, в которой практикуется международное сотрудничество между регионами стран-участниц. Например, в период с 28 по 30 сентября 2021 г. в г. Челябинске состоялся Форум глав регионов государств — членов ШОС¹. Генеральный секретарь ШОС Владимир Норов, выступая на нем, подчеркнул, что государства — члены ШОС намерены укреплять отношения между регионами в интересах углубления взаимодействия народов, а также обмена опытом территориального развития в соответствии со Стратегией развития ШОС до 2025 г. Он сообщил, что в рамках Саммита ШОС, состоявшегося в Душанбе, главы государств — членов организации подтвердили готовность продолжать сотрудничество между регионами и административно-территориальными единицами на пространстве ШОС. По итогам этого Саммита был принят План совместных мер государств — членов ШОС по преодолению негативных социально-экономических последствий пандемии COVID-19 на 2021–2023 годы, охватывающий в разрезе межрегиональной кооперации такие направления сотрудничества, как содействие развитию транспортной инфраструктуры, создание зеленых коридоров для обеспечения бесперебойных поставок товаров, выявление и устранение барьеров, ограничивающих развитие международных и транзитных перевозок товаров или препятствующих им. При этом были определены задачи по выполнению Программы развития межрегионального сотрудничества государств — членов ШОС, направленной на реализацию согласованного комплекса мер для совершенствования межрегионального сотрудничества, установления взаимовыгодных экономических связей, достижения прогресса в промышленной, инвестиционной, сельскохозяйственной и культурно-гуманитарной областях путем расширения кооперационных связей, осуществления совместных проектов, внедрения высоких технологий и других мер.

В области государственной национальной политики России действует Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»² (далее — Указ № 1666) (с изменениями и дополнениями, внесенными Указом Президента РФ от 6 декабря 2018 г.

¹ URL: <http://rus.sectsc.org/news/20210930/784433.html/>

² СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

№ 703 «О внесении изменений в Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666»¹ (далее соответственно — Указ № 703 и Стратегия). В связи с этим уместен вопрос: чем может отличаться национальная государственная политика от государственной национальной политики, получившей определение в названных нормативных правовых актах?

Разница между этими политиками есть. Она — между нацией как правовым единством граждан, народа и государства и национальностью как этническим самоопределением человека, предусмотренным п. 1 ст. 26 Конституции РФ: «Каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности». Тем самым государственная национальная политика является телеологической формой, объединяющей в себе императивный и диспозитивный методы права. Стратегия, будучи утвержденной нормативным правовым актом, сама таким актом не является. Императивное значение имеют лишь те ее формулировки, которые присутствуют в тексте Указа Президента РФ, одобрившего ее.

Для исследования различий между национальной государственной политикой и государственной национальной политикой обратимся к Уставу ООН, благодаря которому объединились народы различных многонациональных, точнее полиэтнических государств.

Устав ООН начинается словами: «Мы, народы объединенных наций»². В этой формулировке есть примечательная двусмысленность. В каком смысле «объединенные нации»? Речь идет о нациях, каждая из которых является объединенной в самой себе и в свое единство в форме государства? Или мы говорим о тех нациях, которые объединились посредством учреждения международной организации под названием «Объединенные Нации» согласно абзацу 11 Преамбулы Устава ООН? Конечно, разговор о том, что есть некие этносы, народы у международной организации «Объединенные Нации» абсурден. Очевидно, что каждый народ входит в состав ООН через свою объединенную нацию (будь она моно- или полиэтничной), которая с помощью своего представителя — государства объединилась с другими объединенными нациями в указанную между-

¹ СЗ РФ. 2018. № 50. Ст. 7739.

² См.: Устав Организации Объединенных Наций (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956. С. 14–47.

народную организацию. В юридическом смысле нация — это *политическая общность граждан, равных перед законом и судом*.

Таким образом, национальная государственная политика — это политика государства по обеспечению и осуществлению национального единства народов, этносов, граждан в рамках государства в форме единой или объединенной нации. Именно в случае достижения такого единства появляется возможность реализации норм ч. 2 ст. 19 Конституции РФ, гласящей: «Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности».

Анализ тех поправок, которые были внесены в Стратегию Указом № 703, показывает существенные изменения, произошедшие в этой политике, т.е. переход от некоторой либерализации этнизма к государственной политике национального единства.

Раздел I «Общие положения» Стратегии выполняет указанную в названии значимую функцию и служит фундаментом для структурирования всего документа. Пунктом данного раздела Стратегия впервые определена в качестве документа стратегического планирования в сфере национальной безопасности Российской Федерации, который устанавливает приоритеты, цели, принципы, задачи, основные направления государственной национальной политики страны, а также инструменты и механизмы ее реализации. Вопрос об инструментах и механизмах в Указе № 1666 не ставился.

В пункте 2 разд. 1 совершен переход от принципа «сочетание общегосударственных интересов и интересов народов России» к принципу «гармонизация общественных и государственных интересов». Также положение п. 2 разд. 1 прежней редакции Стратегии о том, что она «направлена на активизацию всестороннего сотрудничества народов Российской Федерации, развития их национальных языков и культур» заменено на положение п. 2, получившее новое, главенствующее значение, постулируя, что «настоящая Стратегия основывается на принципах демократического федеративного государства».

Более детальную разработку теперь имеет правовая основа Стратегии в п. 3 разд. 1, начиная с ее конституционных и международно-правовых оснований и заканчивая федеральными законами и документами стратегического планирования. Пункт 4 утратил силу как излишний.

Введенный вновь п. 4.1 устранил пробел в части культурно-исторических оснований этой Стратегии, подчеркнув, что она учитывает многовековой культурно-исторический опыт становления и развития российской государственности, основанный на взаимодействии и сотрудничестве народов, населяющих Российскую Федерацию.

Правовую определенность Стратегии как юридического документа призвано повысить введение п. 4.2, которым предприняты попытки интерпретировать основные понятия, используемые в Стратегии. Однако не во всех случаях эти попытки безупречны вследствие фундаментальной сложности данных понятий. Надо сказать, что в таких случаях в праве принято избегать установления дефиниций нормативным правовым актом. Вместо этого закрепляется процедура, согласно которой будут вырабатываться существенные элементы понятия для приобретения им институционального значения.

Как подчеркивалось, текст Стратегии имеет рекомендательный, но не нормативный правовой характер. Это позволяет его критически анализировать в целях дальнейшего совершенствования.

В подпункте «а» п. 4.2 получила определение государственная национальная политика Российской Федерации как «система стратегических приоритетов и мер, реализуемых государственными органами и органами местного самоуправления, институтами гражданского общества и направленных на укрепление межнационального согласия, гражданского единства, обеспечение поддержки этнокультурного и языкового многообразия Российской Федерации, недопущение дискриминации по признаку социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, а также на профилактику экстремизма и предупреждение конфликтов на национальной и религиозной почве». Существенно, что в состав субъектов государственной национальной политики включены не только государственные органы и органы местного самоуправления, но и институты гражданского общества, которые вместе с органами публичной власти согласно определению должны разрабатывать и осуществлять систему стратегических приоритетов и мер, направленных на укрепление межнационального согласия, гражданского единства, обеспечение поддержки этнокультурного и языкового многообразия в Российской Федерации, а также иных конституционных ценностей, предусмотренных в ч. 2 ст. 19 Конституции РФ (здесь и далее курсив — наш Н.К.).

Подпунктом «б» п. 4.2 предпринята попытка определить понятие «многонациональный народ Российской Федерации (российской нации)» как «*сообщество свободных равноправных граждан Российской Федерации различной этнической, религиозной, социальной и иной при-*

надлежасти, обладающих гражданским самосознанием». Однако это происходит таким образом, что из состава этой нации исключаются граждане, лишённые свободы, причем не только приговоренные судом к лишению свободы, но и лишённые свободы вследствие ареста. Также вследствие установления квалифицирующим признаком принадлежности к российской нации равноправия с другими представителями многонационального народа России оказались исключены лица, права которых ограничены судом по каким-либо причинам.

Более того, квалифицирующим признаком отнесения гражданина к российской нации в этом определении выступает и признак обладания гражданским самосознанием, вызывающий множество вопросов, поскольку является комплексной категорией, исследуемой во многих отраслях гуманитарного знания: в психологии, философии, политологии, социологии и в значительно меньшей степени правом.

Признается ли для военнослужащих и иных лиц, приравненных к ним по специальному административному статусу, возможность обладать гражданским самосознанием, если они лица не общегражданского статуса, а специального административного? Что такое гражданское самосознание в отличие от самосознания как психологической способности и состояния человека? Как может быть определено наличие или отсутствие самосознания человека, особенно гражданского?

Вопросы не снимаются попыткой через общую дефиницию двух различных по правовым смыслам и значениям понятий отождествить в подп. «г» п. 4.2 «общероссийскую гражданскую идентичность и гражданское самосознание» — дефинированные как «осознание гражданами Российской Федерации их принадлежности к своему государству, народу, обществу, ответственности за судьбу страны, необходимости соблюдения гражданских прав и обязанностей, а также приверженность базовым ценностям российского общества». Причем придание юридического смысла этим понятиям может порождать абсурдные правовые казусы. Например, гражданин не осознает ответственности за судьбу страны и своей принадлежности к народу — может ли он быть признан членом многонационального народа Российской Федерации (российской нации) и по этой причине не являться субъектом уголовной ответственности? Или он должен быть признан психически больным человеком и поэтому не нести уголовной ответственности за свои деяния? Придание юридического смысла понятиям, взятым из гуманитарных наук, может повлечь и обратные рассмотренным последствия — привлечение к уголовной ответственности граждан, не совершивших правонарушений.

Более того, при ошибочном отождествлении этих двух понятий был сформулирован подп. «г», в состав которого вошли разнокачественные, исследуемые различными отраслями гуманитарного знания явления, которые никоим образом не могут служить признаками установления наличия или отсутствия как общероссийской гражданской идентичности, так и гражданского самосознания у того или иного лица. По сути, представлен текст, написанный в журналистском стиле, не претендующий на какую-либо точность и строгость формулировок.

Эта ситуация наблюдается и в других дефинициях п. 4.2, например в подп. «в» — «гражданское единство», которое раскрывается как смесь разнородных предикатов, не могущих быть соотносимыми ни с каким определенным субъектом как определяемым подлежащим данного предложения. Читаем: «гражданское единство — основа российской нации, признание гражданами Российской Федерации суверенитета государства, его целостности, единства правового пространства, этнокультурного и языкового многообразия Российской Федерации, исторического и культурного наследия народов Российской Федерации, равных прав на социальное и культурное развитие, на доступ к социальным и культурным ценностям, солидарность граждан в достижении целей и решении задач развития общества». Очевидно, что основу любой нации, а не только российской, образуют люди, являющиеся гражданами страны, в которой они живут. Их гражданское единство — вопрос вторичный, зависящий от политических партий в этой стране, где каждая из них создает гражданское единство своих сторонников. Но такие партийные единства не влекут распада государства. Однако для гражданских служащих — чиновников, например Франции, существует запрет раскрывать свою партийную принадлежность. В первых своих трудах, касающихся суверенитета государства, Жан Боден утверждал, что независимый институт как таковой не зависит ни от какого признания его гражданами. Здесь видим, что политологизация и социологизация юридического понятия «суверенитет» разрушают правовой смысл этого понятия.

Подпункт «д» п. 4.2 межнациональные (межэтнические) отношения определяет как взаимодействие людей (групп людей) разных национальностей (разной этнической принадлежности) в различных сферах трудовой, культурной и общественно-политической жизни Российской Федерации, оказывающих влияние на этнокультурное и языковое многообразие Российской Федерации и гражданское единство. Из такой дефиниции можно сделать ошибочный вывод о том, что если у некоторых взаимодействий людей (групп людей)

разных национальностей (разной этнической принадлежности) отсутствует такое влияние, то они не являются межэтническими или межнациональными отношениями. В действительности следует признавать нормальными, позитивными такие взаимодействия людей (групп людей) разных национальностей (разной этнической принадлежности), которые не оказывают влияния на этнокультурное и языковое многообразие Российской Федерации, особенно на гражданское единство. И защищать законом и правом именно такие отношения.

Подпункт «е» п. 4.2 постулирует, что национально-культурные потребности (этнокультурные потребности) — это потребности людей (групп людей) в самоидентификации, сохранении и развитии своих культуры и языка. Однако сказанное вовсе не является классической дефиницией благодаря роду и видовому отличию. И, более того, не обозначает те потребности, нужды людей, которые удовлетворяются посредством совершаемых действий. Здесь важны ответы на вопросы: кто и каким образом, насколько свободно будет сохранять и развивать национальную культуру и языки?

В определении подп. «ж» п. 4.2 (народы, национальности, этнические общности в Российской Федерации — национальный и этнический состав населения Российской Федерации, образующий этнические общности людей, свободно определяющих свою национальную и культурную принадлежность) содержится логическая ошибка отождествления объектов реальности — этнических общностей России, состоящих из граждан, с этническим составом населения — научной категорией демографии.

В определении подп. «з» п. 4.2 эта ошибка повторяется, но в обратном порядке. Научная категория, обозначающая явление — этнокультурное и языковое многообразие Российской Федерации, отождествляется с объектами реальности — совокупностью всех этнических культур и языков народов Российской Федерации.

В пункте 5 Стратегии сформулированы приоритеты государственной национальной политики Российской Федерации, которые по своей природе имеют очевидное нормативно-телеологическое значение. В этом пункте в отличие от п. 4.2 Стратегия может рассматриваться как нормативный документ, имеющий рекомендательное значение в части времени, требуемого для реализации приоритетов. Но отказаться от реализации сформулированных приоритетов субъекты государственной национальной политики не могут.

Изменения, внесенные в п. 5 разд. 1 преобразовали модальность нормативного характера Стратегии как документа. Из проблемно-

констатирующего текста согласно Указу № 1666 Стратегия вследствие изменений, внесенных Указом № 703, превратилась в императивный документ, устанавливающий приоритеты государственной национальной политики Российской Федерации. В Стратегии, утвержденной Указом № 1666, в п. 5 не описывались приоритеты политики. Он содержал изложение основных вопросов государственной национальной политики Российской Федерации, требующих особого внимания государственных и муниципальных органов.

Обратим внимание на то, что п. 7 предусматривает, что Стратегия должна способствовать выработке государственными органами и органами местного самоуправления, а также институтами гражданского общества единых подходов к решению вопросов государственной национальной политики Российской Федерации. Тем самым создаются возможности для категорий, предусмотренных подп. «г» п. 4.2, не получивших точного определения и единого подхода к их смыслу и вошедших в первый из перечисленных приоритетов государственной национальной политики, а именно подп. «а» — «укрепление гражданского единства, гражданского самосознания и сохранение самобытности многонационального народа Российской Федерации (российской нации)».

Пункт 8 Стратегии, констатируя ее комплексный межотраслевой социально ориентированный характер, открывает возможности для привлечения знаний различных гуманитарных и естественных наук, допуская противоречия между ними, которые п. 7 поручается разрешать субъектам государственной национальной политики. В пункте 8, как и в Указе № 1666, подчеркивается направленность последней на развитие потенциала многонационального народа Российской Федерации (российской нации), но исключена формулировка о том, что этот народ состоит из народов, называемых этническими общностями. Это знаковое словоупотребление, представляющее собой переход от национальной государственной политики к государственной национальной политике Российской Федерации.

Краткий и семантически емкий обзор современного состояния межнациональных (межэтнических) отношений в Российской Федерации содержится в разд. II Стратегии.

Следует обратить внимание на замену в п. 10 Стратегии, утвержденной Указом № 1666, понятия «культурное разнообразие» на термин «этнокультурное разнообразие» в соответствии с Указом № 703. Смысл замены в том, чтобы отказаться от постулирования некоего общего культурного разнообразия, необусловленного различиями. Это еще одно из проявлений целостности государственной

национальной политики России, нацеленной на единство российской нации. При этом знаменательно, что в актуальной редакции Стратегии намечено увеличить использование иностранных языков в государственной системе образования с 89 до 105, из них изучаемых в качестве учебного предмета — с 59 до 81 при сокращении с 30 до 24 языков, применяемых в качестве языка обучения. В филологии язык, служащий для описания какого-либо другого языка, называют метаязыком. Сокращение состава метаязыков выражает собой процесс консолидации российской нации.

Введенный в новую редакцию Стратегии п. 11.1 пытается раскрыть проблемное понятие «общероссийская гражданская идентичность», которая «основана на сохранении русской культурной доминанты, присущей всем народам, населяющим Российскую Федерацию». Строго говоря, в документах, затрагивающих прямо или косвенно права человека, а данная Стратегия — это именно такой документ, использование понятий «доминанта» и «доминирование» может повлечь обращение в Комитет по правам человека ООН: якобы в российских стратегических документах предусматриваются этносы доминанты и субдоминанты, при этом планируется этнокультурные характеристики этносов доминантов навязывать этносам субдоминантам. Метафора единого культурного (цивилизационного) кода, выведенная из ложной аналогии этнокультуры с биологической генетикой, положение не спасает, а усугубляет, поскольку постулирует, что этот общероссийский культурный код основан на сохранении и развитии русской культуры и языка и уже вслед за этим исторического и культурного наследия всех народов Российской Федерации. Утверждается, что в этом общероссийском культурном коде заключены такие основополагающие общечеловеческие принципы, как уважение самобытных традиций народов, населяющих Российскую Федерацию, и интегрирование их лучших достижений в единую российскую культуру. Однако упускается из виду подтверждение права этносов на собственную активность по сохранению и развитию своих самобытных традиций.

Это вопросы значимы потому, что международное сотрудничество с другими нациями в той или иной мере следует образцам межэтнического сотрудничества внутри федеративного государства.

На пленарном заседании Евразийского экономического форума на тему «Евразийская интеграция в многополярном мире», состоявшемся 24 мая 2023 г., констатировалось, что, несмотря на непростые международные условия, ЕАЭС продолжает развиваться, безусловно находя отражение и в конкретных показателях. Взаимная торговля

растет: в 2022 г. она увеличилась более чем на 10% и превысила 80 млрд условных единиц — дол. США.

В.В. Путин, выступая на данном форуме в качестве Председателя Высшего Евразийского совета, обратился к главам государств — членов ЕАЭС с предложением разработать новые документы долгосрочного планирования, которые определяют основные векторы интеграционного взаимодействия на период до 2030 и даже 2045 гг. Он сказал: «Мы активно сотрудничаем с крупными международными объединениями, такими как БРИКС, Шанхайская организация сотрудничества, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии, Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива, с многосторонними организациями Латинской Америки и Африки»¹, подчеркнув, что в 2022 г. товарооборот увеличился на 14%, т.е. на 83,3 млрд дол. Особо отметил участие в создании евразийского консорциума национальных институтов развития, который станет площадкой для обмена опытом и лучшими практиками, окажет поддержку предпринимателям наших стран, позволит сформулировать единые подходы к продвижению перспективных кооперационных проектов.

БРИКС (BRICS) был создан для координации действий Бразилии, России, Индии, Китая и ЮАР с целью коллективного увеличения темпов экономического роста этих стран. Сотрудничество БРИКС за последнее десятилетие расширилось и содержит ежегодную программу, включающую в себя более 100 отраслевых встреч. Интеграционным документом БРИКС стала принятая в ноябре 2020 г. Стратегия экономического партнерства БРИКС до 2025 года. Если кратко, то данная Стратегия предусматривает следующие основные принципы: всестороннее уважение суверенитета стран объединения; приверженность принципам международного права и признание лидирующей роли Организации Объединенных Наций (далее — ООН) в вопросах развития и безопасности; учет национальных интересов, приоритетов, темпов роста и стратегий развития стран объединения, а также иных обусловленных этими принципами правил взаимовыгодного сотрудничества в рамках БРИКС.

БРИКС признает, что одно из главных принципов сотрудничества — это стремление к взаимозависимости, которая является предпосылкой повышения конкурентоспособности объединения и достижения позитивного результата социально-экономического развития. Укрепление физической скоординированности, институционального взаимодействия и гуманитарных обменов представляет собой общую задачу для всех стран БРИКС.

¹ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/71198/>

Предусмотрены следующие приоритетные направления взаимодействия стран:

- 1) торговля, инвестиции, финансы (*торговля (ВТО, МТС); инвестиции, микро-, малые и средние предприятия (ММСП), финансы*);
- 2) цифровая экономика (*цифровая трансформация, промышленность, инновации и технологии*);
- 3) устойчивое развитие (*изменение климата; энергетика; совершенствование инфраструктуры; развитие человеческого капитала; продовольственная безопасность*).

Южно-Африканская Республика присоединилась к БРИКС с тремя целями: 1) продвигать свои национальные интересы; 2) распространять свою программу региональной интеграции и связанные с ней программы континентальной инфраструктуры; 3) установить партнерские отношения с ключевыми игроками Юга по вопросам, связанным с глобальным управлением и его реформированием.

Следует подчеркнуть, что членство ЮАР в рассматриваемом партнерстве расширило географический охват БРИКС, определив его широкомасштабную инклюзивность.

Сотрудничество между странами объединения, в том числе в формате Делового совета БРИКС и Механизма межбанковского сотрудничества БРИКС, играет решающую роль в продвижении совместных интересов этой организации в сферах международной торговли, инвестиций, промышленности, науки и технологий.

БРИКС для России — огромный рынок сбыта добываемых полезных ископаемых. Все страны являются выгодными в этом плане, ведь развивающиеся экономики постоянно испытывают потребность в редкоземельных металлах, конструкционном алюминии, стальных сплавах и т.д.

Страны БРИКС по возможности будут активнее обмениваться мнениями, не входя в противоречие с основными национальными установками в случае расхождения позиций партнеров по ключевым аспектам переговорной повестки ВТО, включая вопросы реформирования ВТО, с целью получения поддержки.

В отличие от ШОС, имеющей организационную структуру, позволяющую странам-членам использовать различные форматы сотрудничества и развития, в БРИКС преобладает консенсуальный пятисторонний формат взаимодействия как ключевая особенность этого объединения.

Кроме того, среди целей БРИКС, отмеченных в официальном документе объединения «Стратегия БРИКС» (BRICS Strategy), есть следующие: стремление к инклюзивному экономическому росту для искоренения бедности, решения проблемы безработицы и содействия

социальной интеграции (основная цель BRICS); консолидация усилий для стимулирования инновационного экономического развития на основе передовых технологий и совершенствования навыков; стремление к дальнейшему взаимодействию и сотрудничеству со странами, не входящими в БРИКС. Помимо этого, задача БРИКС — развитие расчетов в национальных валютах для ускорения экономического роста, которое должно стать одним из направлений партнерства.

С 2009 года страны БРИКС начали ежегодно встречаться на официальных саммитах. XIV саммит под девизом «Укрепление высококачественного партнерства БРИКС, вступающего в новую эру глобального развития» был проведен 23–24 июня 2022 г. в Китае. Лидеры государств БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай, ЮАР) приняли Пекинскую декларацию XIV саммита¹. Предусмотрены укрепление и реформирование системы глобального управления. В частности, в п. 7 декларировалось: «Мы напоминаем о резолюции 75/1 Генеральной Ассамблеи ООН и поддерживаем призыв к реформированию главных органов Организации Объединенных Наций. Мы подтверждаем готовность вдохнуть новую жизнь в дискуссии о реформе Совета Безопасности ООН и продолжать работу по активизации деятельности Генеральной Ассамблеи и укреплению Экономического и Социального Совета. Мы напоминаем об Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года и вновь подтверждаем необходимость проведения всеобъемлющей реформы ООН, в том числе ее Совета Безопасности в целях повышения его представительности, эффективности и действенности, а также более широкой представленности в нем развивающихся стран, с тем, чтобы он мог надлежащим образом реагировать на глобальные вызовы». Эта позиция была подтверждена в Совместном заявлении Министров иностранных дел/международных отношений стран БРИКС, (Кейптаун, ЮАР, 1 июня 2023 г.)².

Остро актуальны положения Пекинской резолюции, в которых отражены: приверженность к уважению суверенитета и территориальной целостности всех государств, а также мирному урегулированию разногласий и споров между странами через диалог и консультации, к мирному разрешению кризисов (п. 21); отношение к ситуации на Украине, предполагающей необходимость переговоров между Россией и Украиной и озабоченность в связи с гуманитарной обстановкой на Украине (п. 22).

¹ URL: <http://kremlin.ru/supplement/5819>

² URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1873948/#:~:text=1.,и%20региональным%20тенденциям%20и%20вопросам.

Подчеркнем также значение для национальной политики России положений, предусмотренных п. 56 Пекинской резолюции. С учетом того, что страны БРИКС производят около 1/3 мирового продовольствия, была подчеркнута приверженность дальнейшему сотрудничеству в сфере сельского хозяйства и активизации устойчивого развития сельского хозяйства и сельских районов стран БРИКС, направленного на обеспечение продовольственной безопасности России, Китая и мира в целом. Отмечено стратегическое значение средств сельскохозяйственного производства, включая, в частности, удобрения, для обеспечения глобальной продовольственной безопасности. Прозвучали заявление о важности осуществления Плана действий по сотрудничеству стран БРИКС в области сельского хозяйства на 2021–2024 гг. и одобрение Стратегии сотрудничества стран БРИКС в области продовольственной безопасности.

Пунктом 63 предусматривается подписание Плана действий по реализации Соглашения между правительствами государств БРИКС о сотрудничестве в области культуры (2022–2026 годы), нацеленного на развитие цифровизации, углубление взаимодействия в таких областях, как искусство, культурное наследие, креативные индустрии, налаживание партнерских связей, в основе которых — инклюзивность и взаимное обогащение культур.

БРИКС не имеет официальных правовых документов, регулирующих его деятельность. Его возглавляет страна, в которой проходит саммит и которая координирует всю его текущую работу. Пост председателя последовательно занимают страны-участницы. Россия занимала пост председателя в 2020 г. после Бразилии, Индия взяла на себя председательство в 2021 г. а в 2022 г. передала его Китаю, в 2023 г. председателем стала Южная Африка.

На саммите в г. Форталезе в 2014 г. был создан Новый банк развития (НБР) и учреждено Соглашение об условных резервах. На сегодня НБР смог санкционировать проекты в области возобновляемой энергетики и инфраструктуры в странах БРИКС на сумму около 8 млрд дол. США. Банк БРИКС действует как механизм финансовой стабильности для стран, пострадавших от кризиса платежного баланса.

БРИКС используется как движущая сила внешнеполитических приоритетов Южной Африки, включая реализацию африканской повестки дня и сотрудничество Юг — Юг. В конце ноября 2022 г. представитель БРИКС в Центральной и Западной Африке Хуа Дон Мелло огласил план создания штаб-квартиры БРИКС. Планируется, что она будет функционировать на нейтральной территории —

в г. Банги, столице Центрально-Африканской Республики (ЦАР), пока не входящей в БРИКС¹.

Один из разработчиков идеи интеграции стран — участниц ШОС Л.Г. Ивашов писал: «Изначально ШОС была создана для решения проблем границ между КНР и четырьмя бывшими советскими республиками. Однако потенциальные возможности организации оказались намного шире. Идея создания на базе «шанхайской пятерки» более сильной структуры стала вызревать в 1998 г. в МИДе и Минобороны РФ. ...Уже здесь прочитывался замысел сближения пяти незападных цивилизаций — русской, китайской, исламской, индустской и буддийской»².

Хартию Шанхайской организации сотрудничества (Санкт-Петербург, 7 июня 2002 г.) (далее — Хартия) приняли Республика Казахстан, Китайская Народная Республика, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан и Республика Узбекистан, являющиеся государствами — учредителями данной организации. Подписывая ее, государства-учредители стремились к дальнейшему углублению всестороннего сотрудничества; желали совместными усилиями внести вклад в укрепление мира, обеспечение безопасности и стабильности в регионе в условиях развития процессов политической многополярности, экономической и информационной глобализации; были убежденными в том, что создание ШОС будет способствовать более эффективному совместному использованию открывающихся возможностей и противостоянию новым вызовам и угрозам; считали, что взаимодействие в рамках ШОС будет содействовать раскрытию огромного потенциала добрососедства, единения государств и сотрудничества между ними и их народами; исходили из утвердившегося духа взаимных доверия, выгоды, равенства, консультаций, уважения к многообразию культур и стремления к совместному развитию.

Из принципов, определенных ст. 2 Хартии, особого внимания заслуживают следующие: 1) взаимное уважение суверенитета, независимости, территориальной целостности государств и нерушимости государственных границ, ненападение, невмешательство во внутренние дела, неприменение силы или угрозы силой в международных отношениях, отказ от одностороннего военного превосходства в сопредельных районах; 2) равноправие всех государств-членов, поиск совместных точек зрения на основе взаимопонимания и уважения мнений каждого из них; 3) поэтапное осуществление совместных

¹ URL: <https://tvbrics.com/news/chto-takoe-brics-i-kakie-tseli-u-etogo-alyansa/>

² Ивашов Л.О. расширении Хартленда, или ШОС. URL: <http://otchizna.su/world/159>

действий в сферах общего интереса; 4) мирное разрешение разногласий между государствами-членами.

В пункте 1 ст. 4 Хартии для выполнения целей и задач предусмотрены образование и деятельность следующих органов ШОС: 1) Совет глав государств; 2) Совет глав правительств (премьер-министров); 3) Совет министров иностранных дел; 4) совещания руководителей министерств и (или) ведомств; 5) Совет национальных координаторов; 6) региональная антитеррористическая структура; 7) секретариат.

Согласно ст. 12 Хартии ШОС имеет собственный бюджет, который формируется и исполняется в соответствии со специальным соглашением между государствами-членами. Это соглашение также определяет размеры взносов, которые ежегодно вносят государства-члены в бюджет организации на основе принципа долевого участия. Статья 13 предусматривает, что ШОС открыта для приема в ее члены других государств региона, которые обязуются соблюдать цели и принципы Хартии, а также положения иных международных договоров и документов, принятых в рамках ШОС.

Представляет интерес Порядок принятия решений, установленный ст. 16 Хартии. Они принимаются путем согласования без проведения голосования и считаются утвержденными, если ни одно из государств-членов в процессе согласования не возразило против них (консенсус), за исключением решений о приостановке членства или об исключении из организации принимаемых в соответствии с принципом «консенсус минус один голос заинтересованного государства-члена».

Решения органов ШОС исполняются государствами-членами в соответствии с процедурами, определяемыми их национальным законодательством. Учрежденный 14 июня 2006 г. Деловой совет ШОС осуществляет свою деятельность по таким приоритетным направлениям межгосударственного сотрудничества, как: энергетика, транспорт, телекоммуникации, кредитно-банковская сфера, образование, наука и инновационные технологии, здравоохранение, сельское хозяйство¹.

Комплексный характер сотрудничества в рамках ШОС обусловил необходимость разработки Стратегии развития ШОС до 2025 года² — документа, определяющего ориентиры и параметры дальнейшей эволюции организации. Стратегия разработана в соответствии с ре-

¹ См.: Деловой совет Шанхайской организации сотрудничества. URL: <http://sco-russia.ru/cooperation/20140828/1013171322.html>

² URL: <http://sco-russia.ru/documents/>

§ 3. Принцип свободы обращения товаров: административно-правовой аспект

шением Совета глав государств — членов ШОС от 12 сентября 2014 г. № 3, принятым в г. Душанбе «О проекте Стратегии развития Шанхайской организации сотрудничества до 2025 года» и с учетом положений Основных направлений Стратегии развития ШОС на среднесрочную перспективу, утвержденных на заседании Совета глав государств — членов ШОС в 2012 г. в г. Пекине. Она основывается на положениях Хартии и Договора о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве государств — членов ШОС. На основе Стратегии развития ШОС до 2025 года разработана и принята Программа многостороннего торгово-экономического сотрудничества государств — членов Шанхайской организации сотрудничества¹. В Программе предусматривается, в частности, в долгосрочной перспективе (до 2035 г.) повысить глобальную конкурентоспособность и обеспечить цифровое преобразование национальных экономик государств — членов ШОС путем внедрения цифровых технологий и создания благоприятных условий для постепенного осуществления свободного передвижения товаров, капитала, услуг и технологий, как это предусмотрено Хартией. Реализация Программы будет содействовать устойчивому инклюзивному экономическому росту региона и достижению целей, обозначенных в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.

§ 3. ПРИНЦИП СВОБОДЫ ОБРАЩЕНИЯ ТОВАРОВ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Развитие трансграничных рынков обуславливает, с одной стороны, обеспечение честной конкурентной среды, с другой — нивелирование угроз внутренним рынкам государств, а также снижение рисков протекционизма. Решение экономических вопросов, как правило, является наиболее востребованным фактором при формировании международных интеграционных образований. Сама задача интеграции видится в получении конкурентных преимуществ в глобальной международной торговле.

Свободное перемещение товаров является одним из важнейших принципов построения международных интеграционных образований экономического типа. Оно позволяет безбарьерно и легко осуществлять оборот товаров в государствах — членах интеграционных

¹ См.: Шанхайская организация сотрудничества (ШОС). Официальный сайт Минэкономразвития России. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/vneshneekonomicheskaya_deyatelnost/mnogostoronnee_ekonomicheskoe_sotrudnichestvo/shanhayskaya_organizaciya_sotrudnichestva_shos/

образований, а единая торговая площадка создает разнообразную и конкурентную среду, способствует росту экономики стран, созданию рабочих мест, завоеванию новых рынков в третьих странах, а также кооперации с предприятиями государств-членов в целях обеспечения полного цикла производства и оборота товаров, работ и услуг на внутреннем рынке интеграционного образования. Следует отметить, что развитие кооперационных связей, особенно в промышленности, рассматривается как драйвер экономики не только государств — членов интеграционных образований, но и самого интеграционного образования¹.

Достижение свободы передвижения товаров наряду с иными свободами передвижения услуг, капиталов и рабочей силы способствует сближению национальных рынков государств, а также возникновению условий для создания межгосударственного субъекта международного права, статус которого позволяет реализовывать функцию координации внутренней и внешней экономической политики государств, его образовавших, вводить единое правовое регулирование, имеющее прямое действие в государствах-членах, и в перспективе образовать валютный союз².

С точки зрения права принцип свободного движения товаров является юридически закреплённой экономической свободой. Г.А. Гаджиев указывает, что данный принцип обеспечивает конституционно-правовой режим стабильности экономического оборота³, а З.А. Саидов относит принцип свободы перемещения товаров к основным принципам административно-правового регулирования экономики⁴.

Принцип свободы перемещения товаров является ключевым фактором, позволяющим создать общий рынок, зоны свободной эконо-

¹ Так, Президент РСПП Александр Шохин, выступая 13 марта 2023 г. на форуме «Актуальные вопросы технического регулирования и стандартизации в ЕАЭС», состоявшемся в рамках Недель российского бизнеса, назвал важнейшие для евразийской интеграции проекты промышленной кооперации // URL: <https://rspp.ru/events/news/na-forume-nrb-obsudili-aktualnye-voprosy-tekhregulirovaniya-i-standartizatsii-v-eaes-6418722fcb8d0/>

² Подробнее об этом см.: Международное право: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. С.А. Егоров. М.: Статут, 2014.

³ См.: Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М.: Юрист, 2002. С. 165.

⁴ См.: Саидов З.А. Принципы административно-правового регулирования экономики и проблемы их реализации // Административное и муниципальное право. 2015. № 12.

§ 3. Принцип свободы обращения товаров: административно-правовой аспект

мической торговли, упростить процедуры торговли между государствами — участниками интеграционного образования.

Свобода перемещения товаров подразумевает наличие следующих элементов:

- отсутствие внутренних таможенных пошлин между государствами-участниками;
- запрет на количественные ограничения в торговле;
- запрет на дискриминационное налогообложение внутри стран;
- наличие единого таможенного тарифа¹.

Сюда же относится и установление обязательных требований к продукции, поскольку технические регламенты и стандарты, включая требования к упаковке, маркировке, этикетированию и процедурам оценки соответствия, техническим регламентам и стандартам могут создать излишние препятствия для международной торговли². Не случайно в рамках ВТО именно установлению требований к продукции на всех этапах жизненного цикла уделяется большое внимание: от понимания какие требования и где могут устанавливаться до полномочий государств ограничивать на основании введения обязательных требований импорт товаров на свою территорию. Согласно п. 2.2. ст. 2 Соглашения ВТО по техническим барьерам в торговле устанавливается обязанность стран-членов ВТО обеспечить, чтобы технические регламенты не разрабатывались, не принимались или не применялись таким образом, чтобы создавать или приводить к созданию излишних препятствий в международной торговле. Соглашение ВТО по техническим барьерам в торговле исходит из необходимости предоставления импортируемым с территории любого государства, являющегося членом ВТО, режима не менее благоприятного, чем тот, который предоставляется подобным товарам национального происхождения. Как указал Апелляционный орган в деле «США — Ароматизированные сигареты» объект и цель Соглашения ВТО по техническим барьерам в торговле заключается в нахождении баланса между задачами либерализации торговли и правом страны — члена ВТО на регулирование³.

Свою историю принцип свободы обращения товаров на трансграничном пространстве начал с момента заключения Договора об

¹ См.: Кашкин С.Ю., Четвериков А.О., Калининченко П.А. Право Европейского союза. М.: Проспект, 2011. С. 153.

² Данный тезис был основой для принятия Соглашения ВТО по техническим барьерам в торговле от 15 апреля 1994 г. (ТБТ/ТВТ) // СЗ РФ. 2012. № 37 (приложение, ч. VI). С. 2629–2649.

³ Цит. по: Рачков И.В. Всемирная торговая организация: право и институты: учебное пособие. М.: Институт права и публичной политики, 2019.

учреждении Европейского экономического сообщества, подписанного в г. Риме 25 марта 1957 г. (далее — Римский договор)¹, создавшего Таможенный союз Европейского сообщества. Положения данного Договора были направлены на либерализацию европейских рынков, постепенную отмену таможенных пошлин и снятие множества нетарифных барьеров во взаимной торговле. В процессе становления Европейского сообщества менялось целеполагание выстраивания интеграционного сотрудничества: от «общего рынка», который представляет общность целей и интересов государств-участников, к «единому» как противопоставление множеству национальных рынков и, наконец, к «внутреннему», основанному на целостности и единстве создаваемого пространства взаимодействия субъектов экономической деятельности².

Статья 28 Римского договора предусматривает запрет на установление государствами количественных ограничений на импорт, а также любых эквивалентных мер. Важно отметить, расширительное толкование понятия «количественных ограничений». Рассматривая так называемое дело «Дассонвилль» (Бельгийский трибунал против Бенуа и Густава Дассонвилей, предпринимателей, ввезших в Бельгию шотландский виски, находящейся в свободном обращении во Франции, без сертификата происхождения, выданного таможенными органами Великобритании³) Суд следующим образом определили понятие «мер, равнозначных количественным ограничениям»: «Все правила торговли, установленные государствами-членами, которые могут прямо или косвенно, фактически или потенциально воспрепятствовать торговле в рамках Сообщества, следует считать мерами, эквивалентными по своему действию количественным ограничениям»⁴. Однако в дальнейшем было уточнено, что ограничения, например, использования товара будут считаться мерами, эквивалентными по своему действию количественным ограничениям, только если в значительной степени препятствуют доступу товара на рынок⁵.

Серьезные изменения в законодательстве Сообщества в определение допустимых ограничений торговых правил повлекло рассмо-

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Жамкочьян С. Единое таможенное законодательство Европы: от Римского договора к модернизированному Таможенному кодексу // Таможенное дело. 2009. № 4. С. 32–37.

³ URL: <https://eulaw.ru/translation/korolevskij-prokuror-protiv-benua-i-gustava-dassonvil/>

⁴ URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61974CJ0008>

⁵ URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62005CJ0142/>

трение дела «Кассис де Дижон» («Реве-Централ АГ» против Федеральной монопольной администрации по спиртным напиткам). Определение допустимых ограничений рассматривалось в данном случае применительно к техническим и коммерческим правилам. В Сообщение Комиссии о последствиях решения, вынесенного Судом от 20 февраля 1979 г. по делу 120/78 («Кассис де Дижон») указывалось: «Любой продукт, импортированный из другого государства-члена ЕС, в принципе должен быть допущен на территорию импортирующего государства-члена ЕС, если он был произведен законно, то есть соответствует правилам и процессам производства, которые обычно и традиционно принимаются в экспортирующей стране, и является реализуются на территории последней. Этот принцип подразумевает, что государства-члены при разработке коммерческих или технических правил, которые могут повлиять на свободное перемещение товаров, не могут придерживаться исключительно национальной точки зрения и учитывать только требования, ограничивающиеся отечественной продукцией. Надлежащее функционирование общего рынка требует, чтобы каждое государство-член также учитывало законные требования других государств-членов». По сути при рассмотрении данного дела Судом была введена необходимая характеристика функционирования единого внутреннего рынка — принцип «взаимного признания стандартов»¹. Подобный принцип имеет огромное значение для функционирования единого рынка, поскольку направлен на сокращение регулятивного воздействия на производителей в целях исключения производства продукции на основании различных требований: а) для обращения на территории страны производства в соответствии с обязательными требованиями к продукции, действующим в данной стране; б) при экспорте продукции в иную страну, территория которой образует единый рынок, — обязательными требованиями к продукции, действующими в государстве экспорта.

Не менее важным стало и решение Суда, обосновывающее возможность установления национальных правил обращения продукции, согласно которому «применение к продукции из других государств-членов национальных положений, ограничивающих или запрещающих определенные соглашения о продаже, не препятствует торговле между государствами-членами в значении этого определения, при условии, что эти положения применяются ко всем соответствующим торговцам, действующим в пределах на национальной территории и при условии, что они одинаково влияют, де-юре и

¹ URL: <https://eulaw.ru/translation/kassis-de-dizhon/>

де-факто, на сбыт отечественной продукции и продукции из других государств-членов»¹. Приведенные примеры свидетельствуют о том, что принцип свободы обращения товаров нельзя рассматривать только установлением мер, направленных на либерализацию правил торговли на внутреннем рынке интеграционного образования, но и как право государств устанавливать национальные требования к обороту товаров, если они соответствуют целям общественного интереса, имеющим приоритет над свободным перемещением товаров.

Принцип свободы обращения товаров нашел отражение практически во всех нормативных правовых актах об образовании интеграционных объединений, участником которых является Российская Федерация. От типа интеграционного образования² зависят его объем и содержание.

Цель каждого из интеграционных образований (за исключением, пожалуй, лишь ШОС) — взаимное развитие экономик стран, входящих в союзы, создание условий для интеграции в мировую экономику и свобода обращения производимой продукции. В то же время принцип свободы обращения товаров, хотя и заявлен как одно из приоритетных направлений развития интеграционных процессов в указанных выше объединениях, однако в большинстве из них получил только декларативное оформление. Если в рамках СНГ, Союзного государства, ЕАЭС такой принцип прямо закреплен в учредительных документах и государства-члены прилагают усилия следовать ему путем принятия соответствующих нормативно закреплённых решений, то иные объединения, такие как БРИКС, АТЭС, ШОС, только намереваются следовать ему.

Так, СНГ как организация, провозгласившая «всестороннее и сбалансированное экономическое и социальное развитие государств-членов в рамках общего экономического пространства»³, в Договоре стран СНГ от 24 сентября 1993 г. «О создании Экономического союза»⁴ прямо указала на принцип свободного перемещения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы. Стороны согласились, что Экономический союз создается путем поэтапного углубления интеграции, координации действий в осуществлении экономических реформ. В этих целях согласно ст. 5 Договора государства-участники СНГ

¹ URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61991CJ0267>

² Подробнее об этом см. § 2 гл. 1 настоящего издания.

³ См.: Решение Совета глав государств СНГ «О принятии Устава СНГ» от 22 января 1993 г. // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». № 4. 1993.

обозначили намерение проводить мероприятия, направленные на последовательное снижение и отмену таможенных пошлин, налогов и сборов, а также количественных и всех иных равнозначных им по своим последствиям ограничений; на гармонизацию таможенного законодательства, механизмов тарифного и нетарифного регулирования; упрощение таможенных процедур; унификацию форм таможенной документации для ведения таможенной статистики; на поэтапное сближение тарифов на перевозки грузов и пассажиров, транзитных тарифов при соблюдении принципа свободы транзита; на недопущение несанкционированного реэкспорта в третьи страны. Между тем характер данных договоренностей, как указывают исследователи, был «своеобразной декларацией о намерениях и не накладывал жестких обязательств на его стороны»¹. Последующие международные правовые акты, заключенные на постсоветском пространстве, — Договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г. (Россия, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан)²; Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 г.³; Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г.⁴; Соглашение о формировании Единого экономического пространства от 19 сентября 2003 г.⁵ — также не содержали каких-либо конкретных обязательств сторон, а определили лишь направления дальнейшего сотрудничества, «реализация которых требовала принятия сторонами комплекса специальных мер, закрепляющих порядок и сроки взаимной отмены таможенных пошлин и введения общего таможенного тарифа на внутренних границах, правового режима свободного передвижения услуг, капиталов, рабочей силы, общих правил технического регулирования, санитарно-эпидемиологического и ветеринарного надзора, транспортного, валютного контроля и т.д.».

Определенный прогресс был достигнут в связи с заключением в г. Санкт-Петербурге 18 октября 2011 г. Договора о зоне свободной торговли⁶, согласно которому стороны должны признать общепринятые нормы международного права и ориентироваться во взаимо-

¹ Подробнее об этом см.: Основы правового регулирования интеграционных процессов на постсоветском пространстве: монография / В.А. Жбанков, С.Ю. Кашкин, В.Ю. Слепак и др.; под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Норма; Инфра-М, 2013.

² Бюллетень международных договоров. 1997. № 8. С. 3—8.

³ Бюллетень международных договоров. 2001. № 12.

⁴ СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 632.

⁵ СПС «Консультант Плюс».

⁶ СЗ РФ. 2012. № 40. Ст. 5340.

отношениях на нормы соглашений ВТО, в частности ГАТТ 1994 г. Применительно к принципу свободы обращения товаров это означало, что: а) стороны должны обеспечивать согласно техническим регламентам предоставление товарам, импортируемым с территории любой из сторон, не менее благоприятного режима, чем тот, который предоставляется подобным товарам национального происхождения и подобным товарам, происходящим из любой другой страны; б) сторона не должна применять таможенные пошлины и иные платежи, эквивалентные таможенным пошлинам, в отношении экспорта товара, предназначенного для таможенной территории другой стороны, и (или) импорта товара, происходящего с таможенной территории другой стороны (исключения составляют случаи, обозначенные в приложении 1 к Договору); в) стороны не должны повышать уровень ставок таможенных пошлин во взаимной торговле в отношении товаров; г) стороны должны применять специальные защитные, антидемпинговые и компенсационные меры по согласованию друг с другом. Между тем реальной интеграции с установлением единого рынка свободно обращающейся продукции не произошло. Все мероприятия в рамках СНГ, заключаемые договоры и соглашения направлены лишь на «сближение законодательства, регулирующего хозяйственную деятельность»¹.

СНГ можно охарактеризовать как межправительственную организацию, основанную на принципах взаимосвязи и кооперации², что мало влияет на развитие административного права государств-участников в части регламентации административных процедур обращения продукции. Единственным исключением, пожалуй, можно назвать сотрудничество в сфере стандартизации, метрологии и сертификации, основанное на Соглашении о проведении согласованной политики в области стандартизации, метрологии и сертификации от 13 марта 1992 г.³ Целями межгосударственной стандартизации являются обеспечение совместимости, взаимозаменяемости продукции, ее безопасности для жизни и здоровья человека, а также устранение технических барьеров в торгово-экономическом и научно-техническом сотрудничестве, повышение эффективности производства и другие базовые составляющие эффективных межгосударственных

¹ См.: Правовые проблемы формирования межгосударственных объединений (на примере зоны свободной торговли и Таможенного союза ЕврАзЭС) / А.В. Габов, А.А. Каширкина, Ю.В. Лукьянова и др.; под ред. В.Ю. Лукьяновой. М., 2012.

² Подробнее об этом см.: Dedman M.J. The origin and development of the European Union. 1945–2008: history of european integration. 2nd ed. Abingdon, 2010.

³ См.: Бюллетень международных договоров. 1993. № 4. С. 21–26.

§ 3. Принцип свободы обращения товаров: административно-правовой аспект

торговых отношений. На межправительственном уровне в области стандартизации создан Межгосударственный совет по стандартизации, метрологии и сертификации (МГС), которым было принято более 26 000 межгосударственных нормативных документов¹. Межгосударственные стандарты МГС являются не только средством устранения технических барьеров в рамках СНГ, но и «инструментом выполнения обязательных требований технических регламентов ЕАЭС», что способствует реализации принципа свободного обращения товаров не только по территории СНГ, но и ЕАЭС.

Важное значение для устранения технических барьеров в торговле в рамках СНГ имело и принятие:

– Соглашения о проведении согласованной политики в области стандартизации, метрологии и сертификации от 13 марта 1992 г.², согласно которому договаривающиеся Стороны осуществляют взаимное признание органов по сертификации, испытательных лабораторий (центров), результатов испытаний и сертификации; сертификации и знаков соответствия на взаимопоставляемую продукцию в случае, если они аккредитованы в национальной системе сертификации государств — членов СНГ, имеют опыт по проведению испытаний на основе межгосударственных стандартов; либо органов по сертификации, испытательных лабораторий (центров), аккредитованных в международных системах сертификации (ст. 3 Соглашения);

– Соглашения о применении единого знака доступа продукции на рынок государств — участников Содружества Независимых Государств от 23 мая 2001 г.³, в соответствии с которым стороны договорились применять Единый знак доступа продукции на рынок в качестве межгосударственного знака для маркирования взаимопоставляемой продукции, включенной в «Номенклатуру продукции, маркируемой Единым знаком доступа продукции на рынок государств — участников СНГ» и определенную участниками Соглашения. Единым знаком доступа продукции на рынок государств — участников СНГ могла маркироваться только продукция, произведенная на территории государств — участников Соглашения⁴; прошедшая подтверждение соответствия в национальной системе

¹ См.: Информационно-аналитический обзор «О состоянии дел в сфере межгосударственной стандартизации» // URL: <https://le-cis.info/cooperation/3235/>

² СПС «Консультант Плюс».

³ СПС «Консультант Плюс».

⁴ В качестве договаривающихся сторон выступили Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизия, Молдова, Россия, Таджикистан, Узбекистан и Украина.

подтверждения соответствия; соответствующая требованиям межгосударственных стандартов СНГ, включенным в Номенклатуру продукции, маркируемой Единым знаком доступа продукции на рынок государств — участников СНГ. Работы по сертификации продукции должны проводиться аккредитованными в национальных системах органами по сертификации (по подтверждению соответствия), уполномоченными национальными органами по сертификации (аккредитации) государств — участников Соглашения (ст. 6 Соглашения). Маркировка продукции Единым знаком доступа продукции на рынок государств — участников СНГ исключала необходимость прохождения повторной сертификации в стране экспорта и переоформления сертификатов соответствия, выданных в национальных системах сертификации (подтверждения соответствия), и являлась выражением принципа взаимного признания, который характеризует свободу передвижения товаров.

В соответствии с Договором между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 8 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства»¹ государства-участники создают единое экономическое пространство. В Союзном государстве в настоящее время действует унифицированное законодательство, регулирующее хозяйственную деятельность, в том числе гражданское и налоговое законодательство (ст. 20), которое в дальнейшем станет единым. Создание единого экономического пространства Союзного государства предопределяет единые: принципы взимания налогов; торговую политику в отношении третьих стран, международных экономических организаций и экономических объединений; ставки ввозных и вывозных таможенных пошлин; таможенные режимы и порядок таможенного оформления и контроля; порядок экспортного контроля; меры нетарифного регулирования, включая применение количественных ограничений, лицензирование ввоза и вывоза товаров; перечни товаров, к которым применяются запреты или ограничения ввоза и вывоза, а также порядок взаимного признания лицензий, сертификатов и разрешений на ввоз или вывоз товаров.

В свою очередь, например, страны БРИКС в ряде совместных документов обозначили свои намерения следующим образом: «добиваться всеобъемлющих и сбалансированных результатов Дохийского раунда развития ВТО»²; «считая ЮНКТАД центральным

¹ СЗ РФ. 2000. № 7. Ст. 786.

² Совместное заявление лидеров стран БРИКС (Россия, г. Екатеринбург, 16 июня 2009 г.) // Информационный портал БРИКС. URL: <http://infobrics.org/documents/2009/>

§ 3. Принцип свободы обращения товаров: административно-правовой аспект

элементом системы ООН для рассмотрения вопросов торговли и развития, мы намерены прилагать усилия к совершенствованию сложившихся направлений ее деятельности в сфере формирования консенсуса, технического сотрудничества и исследований вопросов экономического развития и торговли»¹. Необходимость укрепления многосторонней торговой системы, основанной на правилах ВТО, и противостояния фрагментации глобальной торговли и торговому протекционизму в любых проявлениях была подчеркнута в Бишкекской декларации Совета глав государств — членов ШОС (принята 14 июня 2019 г.)². Однако учитывая, что ни БРИКС, ни ШОС не являются в прямом смысле интеграционными образованиями, а «эффективность рынка товаров и услуг сильно колеблется от государства к государству»³, то вряд ли можно рассчитывать в ближайшее время на образование в рамках этих рассматриваемых объединений рынка, свободного от тарифных и нетарифных ограничений, хотя страны и поддерживают общие требования соглашений ВТО, в том числе касающиеся использования мер протекционизма.

Наиболее полное регулирование принципа свободы передвижения товаров установлено в контексте ЕАЭС. Статья 1 Договора о ЕАЭС указывает: «Настоящим Договором Стороны учреждают Евразийский экономический союз, в рамках которого обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики, определенных настоящим Договором и международными договорами в рамках Союза». Сам Договор о ЕАЭС не содержит определение принципа свободного движения товаров. Однако, учитывая, что создание ЕАЭС стало органичным продолжением функционирования Единого экономического пространства, полагаем целесообразным привести формулировку данного принципа, закрепленную в Концепции формирования единого экономического пространства: «Принцип свободного движения товаров предусматривает устранение изъятий из режима свободной торговли и снятие ограничений во взаимной торговле на основе унификации таможенных тарифов, формирования общего таможенного тарифа, установленного на основе согласованной государствами-участника-

¹ Делийская декларация (принята по итогам IV саммита БРИКС) (Индия, г. Нью-Дели, 29 марта 2012 г.) // Информационный портал БРИКС. URL: <http://infobrics.org/documents/2012/>

² См.: Сайт ШОС. URL: <http://rus.sectscsco.org/documents/>

³ Кофейников Д. В. Правовое регулирование внешней торговли государств — участников БРИКС: основные тенденции // Юстиция. 2016. № 2. С. 74–82.

ми методики, мер нетарифного регулирования, применения инструментов регулирования торговли товарами с третьими странами. Механизмы применения во взаимной торговле антидемпинговых, компенсационных, специальных и защитных мер будут заменяться едиными правилами в области конкуренции и субсидий»¹.

В праве ЕАЭС устанавливается равное право всех лиц на ввоз и вывоз товаров; перечень оснований для запрещения или ограничения ввоза и вывоза товаров²; единый таможенный тариф³; унифицированное таможенное регулирование⁴; единые требования, обеспечивающие безопасность продукции, обращающейся на рынке ЕАЭС⁵; единые санитарные, фитосанитарные и ветеринарные требования для ввоза и вывоза продукции⁶; единство оснований применения антидемпинговых, компенсационных, специальных и защитных мер⁷, а также общие принципы и правила конкурентной политики⁸. Такие меры устраняют препятствия для свободной торговли. «Нега-

¹ См.: Соглашение о формировании Единого экономического пространства (заключено в г. Ялте 19 сентября 2003 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Приложение № 7 к Договору о ЕАЭС «Протокол о мерах нетарифного регулирования в отношении третьих стран».

³ Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 14 сентября 2021 г. № 80 «Об утверждении единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза и Единого таможенного тарифа Евразийского экономического союза, а также об изменении и признании утратившими силу некоторых решений Совета Евразийской экономической комиссии» // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>

⁴ Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 г. // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>

¹ URL: https://eec.eaeunion.org/comission/department/deptexreg/tr/TR_general.php

⁶ Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 13 февраля 2018 г. № 27 «Об утверждении Единых ветеринарных (ветеринарно-санитарных) требований, предъявляемых к объектам, подлежащим ветеринарному контролю (надзору)», Решение Комиссии Таможенного союза от 28 мая 2010 г. № 299 «О применении санитарных мер в Евразийском экономическом союзе», Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 30 ноября 2016 г. № 157 «Об утверждении Единых карантинных фитосанитарных требований, предъявляемых к подкарантинной продукции и подкарантинным объектам на таможенной границе и на таможенной территории Евразийского экономического союза».

⁷ См.: Приложение № 8 к Договору о ЕАЭС «Протокол о применении специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер по отношению к третьим странам».

⁸ Приложение № 19 к Договору о ЕАЭС «Протокол об общих принципах и правилах конкуренции».

§ 3. Принцип свободы обращения товаров: административно-правовой аспект

тивная» интеграция, в результате которой устраняются барьеры на пути к свободному рынку, дополняется «позитивной», которая проявляется в гармонизации законодательства стран-участников.

Важно отметить, что имплицитно закрепленный принцип свободы перемещения товаров гарантируется государствами — членами ЕАЭС. Право ЕАЭС предусматривает возможный отход от единообразных правил при производстве и распространении национальных товаров. Однако в случае перемещения товаров и последовательной продажи на территории третьего государства, а затем на территории страны-производителя или транзитного движения через страну-производителя установленные ограничения возможностей его продажи нарушают принцип свободного перемещения.

Свобода перемещения товаров предусматривает «единое правовое поле в области технического регулирования, применения санитарных, ветеринарных и фитосанитарных мер, обеспечивающее применение единых перечней подконтрольной продукции; единых требований к этой продукции; единого порядка ввоза..; оформление разрешительных документов по единым формам...»¹

Определение в п. 3 ст. 28 Договора о ЕАЭС общих правил функционирования внутреннего рынка Союза позволяет говорить об унификации правового поля в рассматриваемой сфере и об отнесении этих вопросов к единой политике, а соответственно, к уровню наднационального регулирования.

Анализ норм права ЕАЭС, как и иных интеграционных образований, показывает, что механизмы реализации принципа свободы обращения товаров лежат в плоскости административного права. Для установления правил единообразного оборота товара на внутреннем рынке интеграционных образований систематизации и передаче на наднациональный уровень подлежат нормы, имеющие административно-правовой характер. Растущая общность этих административных принципов и правил, установленных нормами международного права, создает единство различных областей государственного управления в государствах — членах интеграции.

Стремление государств — членов интеграционных образований к гармонизации своего законодательства в соответствии с общими принципами, установленными международными договорами, во многих областях определило значение внутреннего рынка и тем самым сформулировало правило свободного движения товаров в

¹ Евразийский экономический союз. Вопросы и ответы. Цифры и факты. М.: Евразийская экономическая комиссия, 2014. С. 14.

конкретном выражении по определенным продуктам. При этом основная функция данного правила как базы формирования единого рынка и системы безопасности для внутреннего рынка остается неизменной.

Наиболее существенное значение в рамках трансграничной торговли имеют предусмотренные государствами обязательные требования технического характера к продукции. По данным ЕЭК, различия в технических мерах, устанавливаемых государствами к товарам, составляют до 30% объема торговли¹. Сведение к минимуму применение таможенно-тарифных инструментов позволило государствам активно использовать методы нетарифного регулирования, получившие в нормативных правовых источниках наименование «нетарифные меры» (*non-tariff measures, NTM*). К ним же относятся и «различия требований национальных технических регламентов», а также «технических регламентов Таможенного союза, стандартов, применяемых в Таможенном союзе, и процедур оценки (подтверждения) соответствия Таможенного союза в отношении одноименных видов продукции»².

Решение проблемы снятия технических барьеров в торговле связано с единообразием технических требований, использованием универсальных международных стандартов, установлением единых правил и процедур подтверждения соответствия.

Евразийское сотрудничество было последовательно направлено на унификацию и гармонизацию требований в сфере технического регулирования, цель которых сводится к преодолению технических барьеров в торговле. Производство продукции в соответствии с требованиями законодательства одного определенного государства, в котором эта продукция производится, еще не означает его свободную продажу в иные страны. Производители вынуждены соблюдать стандарты, правила, требования качества, безопасности, принятые в стране-импортере, проходить там различные инспекционные ме-

¹ Принятие Генерального соглашения по тарифам и торговле (заключено 30 октября 1947 г.) воплотило идею свободы торговли и равенства всех стран посредством международной торговли путем снижения таможенных пошлин. URL:http://www.eurasiancommission.org/en/act/dmi/internal_market/SiteAssets/Аналитический%20доклад.pdf

² См.: Соглашение государств — членов Таможенного союза об устранении технических барьеров во взаимной торговле с государствами — участниками Содружества Независимых Государств, не являющимися государствами — членами Таможенного союза (заключено в г. Москве 17 декабря 2012 г.) // Бюллетень международных договоров. 2015. № 8.

роприятия, проверки и тесты. Все это в значительной мере повышает как финансовые, так и временные затраты импортера¹.

Именно в увеличении издержек производства и реализации товаров и соответственно возможности установления запрета на ввоз или вывоз определенного товара состоят защитные протекционистские функции так называемых технических барьеров². Следует учитывать, что подобные технические требования в большинстве стран имеют целью повышение качества жизни, защиту прав потребителя, охрану окружающей среды и т.п. Однако их умелое использование позволяет государствам диктовать свои правила на арене международной торговли. Характеризуя эту тенденцию, И.И. Дюмулен писал: «Качественно новое в этом процессе на современном этапе заключается в том, что меры, возникшие как инструмент технической или административной политики, как нормы здравоохранения и экологии и другие аналогичные средства, становятся активными инструментами проведения внешнеэкономической политики»³.

Договор о ЕАЭС провозгласил несколько главных принципов технического регулирования:

– установление единых обязательных требований в технических регламентах Союза, применяемых и исполняемых в государствах-членах без изъятий⁴;

– соответствующие международные стандарты (правила, директивы, рекомендации и иные документы, принятые международными организациями по стандартизации) выступают основой для разработки технических регламентов ЕАЭС; исключения составляют отсутствие указанных документов применительно к определенному виду продукции или неприменимость их положений вследствие климатических и географических факторов или технологических и других особенностей⁵;

1 Калмыкова А.В. Техническое регулирование в современных условиях: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020. С. 163

2 См.: Шумилов В.М. Международное экономическое право: учебник для магистров. М.: Юрайт, 2019. С. 395.

3 Дюмулен И.И. Современный протекционизм США и других развитых капиталистических государств: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 1982. С. 40.

4 На сегодня в рамках ЕАЭС вступили в силу 52 технических регламента // URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/tehnreg/deptexreg/tr/Pages/TRVsily.aspx>

5 В пункте 10 Рекомендаций по содержанию и типовой структуре технического регламента Евразийского экономического союза, утвержденных Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 21 августа 2015 г. № 50, определяется, что при формировании раздела «Требования к объектам технического регулирования» технического регламента следует устанавливать требования к объек-

- единство применения требований технических регламентов Союза независимо от видов и (или) особенностей сделок;
- единство правил и методов исследований (испытаний) и изменений при проведении процедур обязательной оценки соответствия;
- гармонизация межгосударственных стандартов с международными и региональными стандартами;
- единство правил и процедур проведения обязательной оценки соответствия¹.

Таким образом, в рамках ЕАЭС устанавливаются единые требования к продукции на всех этапах ее жизненного цикла, способы подтверждения ее соответствия внутри единого рынка и с третьими странами. Кроме того, эти требования гармонизированы с аналогичными требованиями, принимаемыми на основе международных стандартов, в иных государствах, не входящих в ЕАЭС.

Гармонизация и унификация позволяют свести к минимуму издержки производителей при импорте и экспорте продукции.

Согласно ст. 51–53 Договора о ЕАЭС, формирование единого экономического пространства предполагает не только установление единых и обязательных на всем пространстве Евразийского экономического союза требований к продукции, имеющих прямое действие, но и запрет регламентации требований безопасности на национальном уровне, в случае принятия технического регламента, что исключает подобные полномочия у органов публичной власти государства-члена ЕАЭС. В отношении процедур оценки соответствия, стандартизации, аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), контроля за соответствием выпускаемой продукции требованиям технических регламентов, ответственности за нарушение требований безопасности избран принцип гармонизации, что предопределяет планирование работ в этих сферах с учетом опыта иных государств-членов ЕАЭС.

там технического регулирования с учетом результатов анализа международных стандартов (правил, директив, рекомендаций и иных документов, принятых международными организациями по стандартизации), а в случае их отсутствия или несоответствия целям принятия технического регламента Союза, в том числе вследствие климатических и географических факторов или технологических и других особенностей, — региональных документов (регламентов, директив, решений, стандартов, правил и иных документов), национальных (государственных) стандартов, национальных технических регламентов и их проектов, на основе которых разрабатывается проект технического регламента Союза. Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org/>

¹ См.: Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 18 апреля 2018 г. № 44 «О типовых схемах оценки соответствия» // Официальный сайт Евразийского экономического союза URL: <http://www.eaeunion.org/>

§ 3. Принцип свободы обращения товаров: административно-правовой аспект

Сформировавшийся массив международных правовых актов интеграционных образований и установленные ими правовые регуляторы в экономической сфере заставляют говорить о пересмотре системы национального административно-правового воздействия¹. Согласимся с мнением А.В. Винницкого, который указывает, что принятие актов международных интеграционных образований свидетельствует не «о банальном расширении системы источников административного права за счет новых видов (в данном случае — правовых актов органов ЕАЭС), а о более кардинальных преобразованиях, которые влекут формирование публично-правового интеграционного правопорядка»².

А.А. Долгополов и А.Н. Жеребцов в своем исследовании отмечают, что в результате межгосударственных интеграционных процессов в России устанавливаются новые режимные правила функционирования управляемого объекта, интеграционные институты административного права, которые «формируют административно-правовые режимы, создавая режимное административно-правовое регулирование управленческих отношений в приведенных сферах экономической интеграции государств — членов ЕАЭС»³.

Достижение единых целей свободы передвижения товаров невозможно без установления единообразных, унифицированных правил, прежде всего прямого действия, которые ввиду своей императивности заставляют субъекта экономической деятельности действовать сообразно общему интеграционному правопорядку⁴. Данные правила основываются именно на нормах административного права. Соответственно изменяется весь контур обязательных требований,

¹ См.: Побежимова Н.И. Перспективы формирования международного административного права в современных условиях // Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 29–35; Ястребов О.А., Парфентьева А.Е. Тенденции глобализации и международное административное право // Юрист. 2016. № 15. С. 32–36; Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 4-е изд., пересмотр. и доп. М., 2009. С. 17; Влияние международного права на национальное законодательство: материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 24–26 мая 2007 г.) / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М., 2007 и др.

² Винницкий А.В. Право Евразийского экономического союза и российское административное законодательство: актуальные вопросы соотношения и взаимодействия // Международное право и международные организации. 2017. № 4. С. 9–20.

³ Долгополов А.А., Жеребцов А.Н. Интеграция как фактор дальнейшего развития структуры системы российского административного права // Административное право и процесс. 2022. № 1 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Калмыкова А.В. Обязательные требования Евразийского экономического союза в системе административно-правовых норм // Черные дыры в Российском законодательстве. 2022. № 4. С. 10–15.

которые участник общественных отношений, складывающихся в связи с обращением в рамках интеграционных образований, обязан соблюдать. Вместе с тем «развитие данной тенденции в пределах разных регионов неодинаково ввиду разного уровня экономической интеграции государств»¹.

Более того, единый рынок товаров влечет не только установление в их отношении обязательных требований наднационального характера, но и изменение регламентации правил предоставления субъектам предпринимательской деятельности права на совершение действий с ними. Так, принятые на уровне ЕАЭС нормативные правовые акты в сфере обращения лекарственных средств² формируют административно-правовой институт обращения лекарственных средств. Единая политика Союза в указанной сфере определяет наличие следующих административно-правовых регуляторов: унифицированные правила и требования регулирования обращения лекарственных средств (например, правила регистрации и экспертизы лекарственных средств³); единые обязательные требования к безопасности, эффективности и качеству лекарственных средств на территориях государств-членов (фармакопея Союза⁴); единые подходы к созданию системы обеспечения качества лекарственных средств (напри-

¹ Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления): монография / А.М. Абакирова, М.А. Абдыраев, Г.А. Василевич и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2018. С. 446.

² См.: Решения Совета Евразийской экономической комиссии от 3 ноября 2016 г. № 84 «О порядках формирования и ведения единого реестра зарегистрированных лекарственных средств Евразийского экономического союза и информационных баз данных в сфере обращения лекарственных средств»; от 3 ноября 2016 г. № 83 «Об утверждении Правил проведения фармацевтических инспекций»; от 3 ноября 2016 г. № 93 «О признании результатов инспектирования производства лекарственных средств»; от 3 ноября 2016 г. № 87 «Об утверждении Правил надлежащей практики фармаконадзора Евразийского экономического союза»; от 3 ноября 2016 г. № 80 «Об утверждении Правил надлежащей дистрибьюторской практики в рамках Евразийского экономического союза»; Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 30 июня 2017 г. № 79 «О требованиях к электронному виду заявлений и документов регистрационного досье, представляемых при осуществлении регистрации и экспертизы лекарственных препаратов для медицинского применения».

³ См.: Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 3 ноября 2016 г. № 78 «О Правилах регистрации и экспертизы лекарственных средств для медицинского применения» // Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaunion.org/>

⁴ См.: Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 11 августа 2020 г. № 100 «О фармакопее Евразийского экономического союза» // Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaunion.org/>

§ 3. Принцип свободы обращения товаров: административно-правовой аспект

мер, правила надлежащей лабораторной практики¹, правила надлежащей клинической практики², требования к проведению исследований (испытаний) лекарственных средств³).

В рамках единого рынка лекарственных средств управленческими функциями наделены: 1) Евразийская экономическая комиссия (согласно п. 4 ст. 4 Соглашения о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств в рамках Евразийского экономического союза от 23 декабря 2014 г.⁴ она осуществляет координацию деятельности, направленной на гармонизацию законодательства государств-членов в сфере обращения лекарственных средств; а также нормотворческие полномочия в сфере регулирования единого рынка лекарственных средств); 2) Фармакопейный комитет Союза и Экспертный комитет по лекарственным средствам при Евразийской экономической комиссии, которые наделены полномочиями по выработке гармонизированных подходов. В рамках ЕАЭС с учетом опыта ЕС активно обсуждался вопрос о создании новых наднациональных органов в сфере обращения лекарственных средств. Это могут быть органы, деятельность которых касается следующих направлений: 1) орган в области регистрации лекарственных средств; 2) орган в области фарминспектирования; 3) орган в области контроля за обращением лекарственных средств.

Передача на уровень ЕАЭС установление перечня подкарантинной продукции, единого перечня карантинных объектов ЕАЭС и установление единых карантинных фитосанитарных влияет и на порядок осуществления государственного контроля (надзора). Так, в соответствии с Договором о ЕАЭС (п. 18 приложения № 12) в отношении подкарантинной продукции, перемещаемой между странами ЕАЭС карантинный фитосанитарный контроль (надзор) на таможенной границе и на таможенной территории ЕАЭС осуществ-

¹ См.: Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 3 ноября 2016 г. № 81 «Об утверждении Правил надлежащей лабораторной практики Евразийского экономического союза в сфере обращения лекарственных средств» // Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org/>

² См.: Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 3 ноября 2016 г. № 79 «Об утверждении Правил надлежащей клинической практики Евразийского экономического союза» // Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org/>

³ См.: Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 7 декабря 2021 г. № 169 «Об утверждении требований к исследованию стабильности растительных фармацевтических субстанций (препаратов на основе лекарственного растительного сырья) и лекарственных растительных препаратов» // Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org/>

⁴ СЗ РФ. 2016. № 20. Ст. 2776.

ляется в порядке, определенном решением Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 318¹, а отбор проб (образцов) производится в порядке, установленном решением Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 10 мая 2016 г. № 41². Данными решениями определяются административные процедуры контрольно-надзорных мероприятий, а также субъекты, уполномоченные их проводить и осуществлять отбор образцов (проб) для проведения лабораторных исследований.

Однако свободное перемещение товаров не является абсолютной величиной. При некоторых обстоятельствах определенные превалирующие политические цели могут потребовать ограничений или даже запретов, которые, хотя и препятствуют свободной торговле, служат важным целям, таким как защита окружающей среды или здоровье человека. Так, принятие в сентябре 2015 г. 193 государствами — членами ООН программы «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» предопределяет построение экономики так называемого замкнутого цикла, направленной на ответственное потребление и производство продукции. Хотя указанная программа, включая цели и задачи устойчивого развития, носит рекомендательный характер и представляет собой нормы мягкого права, тем не менее она оказывает влияние на формирование политики межгосударственных объединений и отдельных государств. Экономическая модель, которая обеспечивает возобновление и воспроизводство ресурсов, формирует и развивает механизмы и инструменты их повторного (циклического) вовлечения в экономическую систему, предполагает, что в законодательстве установлены основания использования вторичных ресурсов, определены запреты, препятствующие использованию одноразовых упаковок и видов продукции, а также сырья, не подлежащего в дальнейшем вторичной переработке³.

¹ Решение Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 318 «Об обеспечении карантина растений в Евразийском экономическом союзе» // Официальный сайт Комиссии Таможенного союза <http://www.tsouz.ru/>

² Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 10 мая 2016 г. № 41 «Об утверждении Порядка лабораторного обеспечения карантинных фитосанитарных мер» // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>

³ Согласно ГОСТу 30772-2001 «Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения», введенному постановлением Госстандарта России от 28 декабря 2001 г. № 607-ст, вторичная переработка отходов представляет собой процесс возвращения отходов, сбросов и выбросов в процессы техногенеза. Пункт 5.34 указанного ГОСТа определяет два возможных варианта: повторное использование отходов по тому же назначению, например стеклянных бутылок после их соответствующей безопасной обработки и марки-

§ 3. Принцип свободы обращения товаров: административно-правовой аспект

Таким образом, это постоянно повторяющаяся проблема при применении права членов интеграционных образований заключается в согласовании различных, иногда конкурирующих целей регламентации внутреннего рынка и обеспечении сбалансированного и соразмерного подхода к реализации принципа свободного обращения товаров.

Опыт интеграционных экономических объединений показывает, что зачастую стороны предусматривают исключения из принципа свободного движения товаров. В соответствии со ст. 30 Римского договора разрешаются запрещения или ограничения импорта, экспорта или транзита при условии, что такие меры не являются средством неоправданной дискриминации или скрытым ограничением торговли и обоснованы соображениями:

- общественной морали и правопорядка;
- государственной безопасности;
- защиты здоровья и жизни людей, охраны животных или сохранения растений;
- защиты национальных сокровищ, имеющих художественную, историческую или археологическую ценность;
- защиты промышленной и торговой собственности.

Подобные же изъятия можно увидеть и в ст. 29 Договора о ЕАЭС: 1) охрана жизни и здоровья человека; 2) защита общественной морали и правопорядка; 3) охрана окружающей среды; 4) охрана животных и растений, культурных ценностей; 5) выполнение международных обязательств; 6) обеспечение обороны страны и безопасности государства-члена. В этих целях государства вправе применять ограничения, в том числе санитарные, ветеринарно-санитарные и карантинные фитосанитарные меры, сдерживать оборот товаров, однако при условии, что «такие меры не являются средством неоправданной дискриминации или скрытым ограничением торговли».

Рассматривая заявление ЕЭК о разъяснении положений ст. 29 Договора о ЕАЭС, Суд Евразийского экономического союза в своем консультативном заключении указал ряд основополагающих позиций, позволяющих государствам — членам ЕАЭС обеспечивать реализацию принципа свободы обращения товаров и применять предусмотренные правом Союза изъятия из него:

- термин «свобода» означает не только собственно свободу осуществлять те или иные действия, но и весь комплекс прав и обязанностей, связанных с такой свободой и закрепленных в праве Союза и национальном законодательстве государств — членов Союза;

ровки (этикетирования); возврат отходов после соответствующей обработки в производственный цикл, например жестяных банок — в производство стали, макулатуры — в производство бумаги и картона.

– государства — члены Союза во взаимной торговле товарами вправе применять ограничения, которые могут вводиться ими при двух условиях: такие меры не должны являться средством неоправданной дискриминации или средством сдерживания торговли; такие ограничения необходимы для целей, указанных в абз. 1–6 п. 1 ст. 29 Договора;

– следует признать существование двух видов исключений из принципа свободного движения товаров на основаниях, установленных п. 1 ст. 29 Договора, вводимых: в качестве исключительной меры государствами — членами Союза; международными договорами для ограничения в обороте¹.

Таким образом, с точки зрения административного права реализация принципа свободного обращения товара влияет на:

а) установление разрешительного режима. Так, в ЕАЭС помимо принципа либерализации разрешительной деятельности предусмотрены единые процедуры регистрации лекарственных средств, сертификации и декларирования безопасности продукции;

б) объем компетенции органов государственной власти, исключая нормотворческую компетенцию в таможенной сфере, сфере технического регулирования, на установление единых санитарных, ветеринарных, фитосанитарных требований, требований качества, эффективности и безопасности лекарственных средств и иных;

в) гармонизацию административных процедур, связанных с оборотом товаров на едином рынке интеграционного образования;

г) смещение центра координации деятельности органов исполнительной власти с национального уровня на наднациональный, а соответственно, и на изменение целеполагания их деятельности.

§ 4. ПРАВОВАЯ ОСНОВА ФОРМИРОВАНИЯ ЕДИНОГО ЦИФРОВОГО ПРОСТРАНСТВА В РАМКАХ РЕГИОНАЛЬНОГО ИНТЕГРАЦИОННОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Задача формирования единого цифрового пространства в рамках государства стоит сегодня перед каждой страной и решается с разной степенью эффективности. На прошедшей в феврале 2021 г. конфе-

¹ См.: Консультативное заключение Суда Евразийского экономического союза от 30 октября 2017 г. № СЕ-2-2/2-17-БК «По заявлению Евразийской экономической комиссии о разъяснении положений Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года»// Официальный сайт Суда Евразийского экономического союза. URL: <http://courteurasian.org/>

ренции на тему «Формирование единой цифровой среды доверия в обществе» сенатор И. Рукавишникова отметила, что «формирование единой цифровой среды доверия в обществе — важнейший фактор, способный оказать значительное влияние на скорость процесса перехода нашей страны на рельсы цифровой экономики»¹.

Та же самая задача стоит и перед государствами, которые намерены создать единое цифровое пространство в рамках объединения (союза) государств². Очевидно, что это еще более сложная задача, поскольку необходимо найти единое решение, которое было бы одобрено всеми заинтересованными странами и которое выполнялось бы ими в рамках установленных требований и сроков. Следует добавить, что на современном этапе развития сложно обеспечить активную и эффективную деятельность межгосударственного объединения без решения вопросов, касающихся формирования единого цифрового пространства в рамках государств-участников.

Развитие интеграции в контексте межгосударственных образований является одним из основных направлений, обеспечивающим функционирование единого экономического пространства объединения. Этот процесс во многом зависит от степени готовности экономики стран — участниц объединения к цифровой трансформации, от мобильности государственного управления, от уровня обеспеченности и включенности в различные сферы жизни современных информационных технологий. Разумеется, такая интеграция, формирование единого цифрового пространства в рамках регионального интеграционного образования возможны только при наличии политической воли и условий, обеспечивающих цифровизацию межгосударственных образований.

Действующее законодательство не дает определения единого информационного (единого цифрового) пространства. Однако, исходя из имеющихся характеристик, можно сделать вывод, что это совокупность информационно-телекоммуникационных систем и сетей, функционирующих на основе единых принципов и правил, обеспе-

¹ URL: <https://Council.gov.ru>

² Следует уточнить, что задача формирования единого цифрового пространства может стоять не только на государственном или межгосударственном уровне. Она, как правило, возникает и перед каждой организацией, желающей создать эффективный электронный документооборот, включая его архивное хранение. Хранение, поиск и пересылка информации в едином информационном пространстве должны происходить по одним и тем же правилам и принципам. Формирование такого пространства значительно повышает скорость и прозрачность работы с информацией.

чивающих информационное взаимодействие¹. Сходное определение приводит КиберЛенинка (cyberleninka.ru) — научная электронная библиотека: «Под единым информационным пространством следует понимать совокупность методов и средств взаимодействия в системе, обеспечивающих информационное взаимодействие организаций и граждан, а также удовлетворение их информационных потребностей»².

Единое информационное пространство складывается из следующих главных компонентов: информационные ресурсы, содержащие данные, сведения и знания, зафиксированные на соответствующих носителях информации; организационные структуры, обеспечивающие функционирование и развитие единого информационного пространства, в частности сбор, обработку, хранение, распространение, поиск и передачу информации; средства информационного взаимодействия, обеспечивающие доступ к информационным ресурсам на основе соответствующих информационных технологий, в том числе программно-технические средства³.

В целях обеспечения цифровой интеграции различные межгосударственные образования определяют свои задачи и цели, которые в значительной степени зависят от характера и задач самого образования. Так, в масштабе СНГ было принято Соглашение об информационном взаимодействии государств — участников СНГ в области цифрового развития общества, подписанное 6 ноября 2020 г. (далее — Соглашение).⁴

Предметом Соглашения является определение согласованных подходов к организации информационного взаимодействия правительств государств — участников СНГ с целью выработки государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере цифрового развития общества, цифровой экономики на пространстве СНГ. Координатором взаимодействия сторон в части реализации положений Соглашения определено Региональное содружество в области связи. Учитывая правовой статус СНГ и отсутствие такого качества принимаемых в его рамках документов, как обязательность для участников, Соглашение позволяет установить ориентиры по организации информационного взаимодействия в условиях цифровизации.

Более глобальные задачи стоят перед ЕАЭС. Указом Президента РФ от 9 мая 2017 № 203 «О Стратегии развития информационного

¹ URL: <https://vuzru.ru/edinoe-informatsionnoe-prostranstvo-eip/>

² URL: <https://cyberleninka.ru>

³ URL: <https://vuzru.ru/edinoe-informatsionnoe-prostranstvo-eip/>

⁴ СПС «КонсультантПлюс».

§ 4. Правовая основа формирования единого цифрового пространства в рамках...

общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы»¹ для нашей страны поставлена задача обеспечить интеграцию российской экономики в единое пространство цифровой экономики ЕАЭС. Аналогичные задачи решаются и другими государствами — участниками ЕАЭС.

Единое пространство цифровой экономики в русле межгосударственных объединений, в том числе ЕАЭС, предполагает создание правовых условий для ее формирования и поддержания, в частности образование единого цифрового пространства невозможно без использования единых форматов обмена данными, позволяющих обеспечить совместимость различных программных продуктов, типовых цифровых решений и др. Так, например, в сфере транспорта 27 декабря 2022 г. была принята Рекомендация Коллегии Евразийской экономической комиссии № 48 «Об организации в Евразийском экономическом союзе смешанных перевозок и предложениях по совершенствованию права Евразийского экономического союза в части осуществления контейнерных перевозок», согласно которой государствам-членам было предложено внедрять сервисы по применению электронных международных транспортных и товаросопроводительных документов, мониторингу и отслеживанию перевозок грузов в рамках формирования экосистемы цифровых транспортных коридоров и создания единого цифрового пространства Союза.

К фактору, сдерживающему формирование единого цифрового пространства Союза, отнесены в том числе отсутствие возможности сквозного обмена данными между различными отраслями, ведомствами и компаниями, низкая скорость цифрового развития государственных органов. Разумеется, сказанное относится не только к сфере транспорта, но и ко всем иным сферам.

В литературе² предлагаются такие меры для обеспечения функционирования единого цифрового пространства, как:

- стандартизировать информационные потоки, форматы, классификацию и структуры данных;
- разработать регламенты взаимодействия и формирования информационных ресурсов с предоставлением доступа всем участникам в рамках их компетенций.

На сегодня создание правовых основ цифрового рынка единого цифрового пространства не завершено, по-прежнему можно утвер-

¹ URL: <http://www.consultant.ru/>

² URL: https://stroi.mos.ru/press_releases/sozdaniie-iedinoi-tsifrovoi-sriedy-dlia-riearlizatsii-ghradostroitel-nykh-proiektov-odna-iz-nasushchnykh-zadach-ghoroda?from=cl

ждать, что имеет место правовая неопределенность по ряду вопросов, фрагментарность правового регулирования.

Наряду с созданием правовых основ цифрового рынка должна быть обеспечена сетевая готовность государств — участников объединения, установлены общие стандарты защиты персональных данных, унифицированные правила взаимодействия при условии обеспечения информационной безопасности.

В Российской Федерации задача формирования единой цифровой среды доверия поставлена еще в 2000-х годах, а с переходом к созданию цифровой экономики решение этой задачи стало необходимым условием самого существования цифровой экономики.

На развитие и функционирование единой цифровой среды доверия направлен ряд новелл в законодательстве, принятых в последние годы. Это Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» с существенными изменениями, внесенными Федеральным законом от 27 декабря 2019 г. № 476-ФЗ¹ и нацеленными на расширение применения различных видов электронной подписи и формирование цифровой среды доверия. Этими изменениями предусмотрено создание нового вида организаций — доверенных третьих сторон, в полномочия которых входят подтверждение действительности электронных подписей, проверка соответствия сертификатов установленным требованиям, а также установление полномочий участников электронного взаимодействия. В настоящее время уже действует единая система идентификации и аутентификации, основы которой заложены Федеральным законом от 29 декабря 2022 г. № 572-ФЗ «Об осуществлении идентификации и (или) аутентификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»². Уже сейчас можно утверждать, что принятые меры позволяют обеспечить возможность совершения юридически значимых действий в электронной форме.

В программных документах Российской Федерации наряду с созданием единой цифровой среды доверия в России поставлена задача обеспечить интеграцию российской экономики в единое пространство цифровой экономики ЕАЭС.

¹ СЗ РФ. 2019. № 52 (ч. I). Ст. 7794.

² См.: Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы». URL: <http://pravo.gov.ru>

§ 4. Правовая основа формирования единого цифрового пространства в рамках...

Каждое государство, входящее в ЕАЭС, ставит задачи и определяет направления своего цифрового развития. Так, например, в Республике Беларусь принят ряд нормативных правовых актов, нацеленных на решение задач цифровизации. В частности, реализуется Государственная программа «Цифровое развитие Беларуси» на 2021–2025 гг.», утвержденная постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 2 февраля 2021 г. № 66 «О Государственной программе «Цифровое развитие Беларуси» на 2021–2025 годы»¹. В рамках Программы должны быть решены следующие ключевые задачи:

- создание благоприятных условий для обеспечения и сопровождения процессов цифрового развития;
- совершенствование национальной информационно-коммуникационной инфраструктуры и услуг, оказываемых на ее основе;
- улучшение реализации государственных функций посредством создания комплексной цифровой инфраструктуры для осуществления межведомственного информационного взаимодействия, формирования современной системы оказания государственных услуг на принципах проактивности и мультиканальности их предоставления;
- совершенствование системы информационной безопасности, обеспечивающей правовое и безопасное использование решений, внедряемых в рамках цифрового развития Республики Беларусь, укрепление доверия, обеспечение условий для безопасного оказания и получения электронных услуг (формирование «цифрового доверия») и ряд других.

Анализ законодательства Республики Беларусь позволяет сделать вывод о том, что значительная часть вопросов, связанных с формированием единой цифровой среды доверия, уже решена.

На взаимодействие государств в данной сфере направлено постановление Совета Министров Республики Беларусь от 24 февраля 2021 г. № 109 «Об утверждении Соглашения об информационном взаимодействии государств — участников СНГ в области цифрового развития общества»².

Правовые основы цифровой повестки ЕАЭС. Правовые основы формирования единого цифрового пространства ЕАЭС в современных научных исследованиях рассматриваются в контексте общих вопросов правового регулирования евразийской интеграции³, обеспечения

¹ URL: <https://pravo.by/novosti/novosti-pravo-by/2021/mart/60372/>

² URL: <https://pravo.by/novosti/novosti-pravo-by/2021/mart/60372/>

³ См.: Развитие ЕАЭС 2022+: стратегические задачи и требования времени: доклад № 84 / 2023 / А.В. Точин, Т.М. Алиев, Е.С. Чимириш, А.Э. Безруков, К.С. Кузь-

государственного суверенитета стран ЕАЭС в условиях цифровой интеграции¹, однако при этом анализу функционирования органов ЕАЭС в рамках реализации цифровой повестки уделяется недостаточно внимания².

Непосредственно на базе ЕАЭС формирование единого цифрового пространства развивается с марта с 2016 г.³, когда была создана профильная рабочая группа⁴.

Цифровая интеграция в рамках Союза основана на нормах Протокола об информационно-коммуникационных технологиях и информационном взаимодействии в контексте Евразийского экономического союза (Приложение № 3 к Договору о Евразийском экономическом союзе 2014 г.).

В нем дается определение интегрированной информационной системы ЕАЭС в качестве организационной основы для информационного взаимодействия в рамках ЕАЭС. Структурно она включает в себя национальные сегменты государств ЕАЭС, информационные ресурсы и системы Евразийской экономической комиссии, а также интеграционный сегмент.

Целями функционирования системы определены:

- ведение единой нормативно-справочной системы Союза;
- обеспечение межгосударственного обмена данными и электронными документами;
- создание общих для государств ЕАЭС информационных ресурсов;

мичев, Н.С. Пыжиков, Е.В. Стоянова; под ред. Е.О. Карпинской, Ю.Ю. Мельниковой, А.П. Александрова, С.М. Гавриловой. М.: Российский совет по международным делам (РСМД); НП РСМД, 2023. URL: <https://russiancouncil.ru/activity/publications/razvitie-eaes-2022-strategicheskie-zadachi-i-trebovaniya-vremeni/>

- ¹ См.: Ефремов А.А. Единые цифровые пространства: в поиске баланса между интеграцией и суверенностью // Информационное право. 2016. № 3. С. 36–39.
- ² См.: Механизмы принятия наднациональных решений в ЕАЭС: вклад в стратегическое планирование и антикризисное управление: экспертный доклад к XXIV Ясинской (Апрельской) междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества (Москва, 2023 г.) / Д.В. Галушко, М.К. Глазатова, В.Н. Зуев и др.; под науч. ред. Т.А. Колобашкиной. М.: Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики»; Изд. дом Высшей школы экономики, 2023.
- ³ См.: Головкин Р.Б., Кирова И.О. Перспективы формирования единого цифрового пространства Евразийского экономического союза // Вестник Владимирского юрид. ин-та. 2020. № 1 (54). С. 164–169.
- ⁴ См.: Распоряжение Совета Евразийской экономической комиссии от 17 марта 2016 г. № 6 «О создании рабочей группы по выработке предложений по формированию цифрового пространства Евразийского экономического союза». URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01510084/cnco_19042016_6

§ 4. Правовая основа формирования единого цифрового пространства в рамках...

– обеспечение информационного взаимодействия и реализации общих процессов в рамках ЕАЭС;

– обеспечение доступа к правовой базе Союза.

Создание данной системы ЕАЭС началось с 2014 г.¹

На государственном уровне развиваются национальные сегменты системы².

Формирование единой среды доверия в ЕАЭС также активно ведется с 2016 г. Утверждены Стратегия развития трансграничного пространства доверия ЕАЭС³ и соответствующий план мероприятий⁴, а также требования к созданию, развитию и функционированию трансграничного пространства доверия⁵.

Создание единой среды доверия требует соответствующей корректировки национального законодательства в сфере идентификации и обеспечивающей ее инфраструктуры⁶ и, в свою очередь, является основой для установления *единого цифрового пространства* в пределах Союза.

С 2016 года в ходе деятельности профильной рабочей группы ЕЭК были выделены такие направления цифровой интеграции, как развитие цифровых активов и инфраструктуры, формирование цифровых рынков, создание центров и сетей для цифровой отраслевой и кросс-отраслевой трансформации экономики, а также цифровая модернизация интеграционных процессов в рамках Союза. Основные направления реализации цифровой повестки Евразийского эконо-

¹ См.: Решение Совета ЕЭК от 12 ноября 2014 г. № 131 «О плане мероприятий по созданию, обеспечению функционирования и развитию интегрированной информационной системы Евразийского экономического союза на 2015–2016 годы». URL: https://docs.eaunion.org/docs/ru-ru/0147221/cncd_13012015_131

² Например, в Российской Федерации распоряжением Правительства РФ от 30 марта 2017 г. № 583-р утверждены Концепция создания национального сегмента Российской Федерации интегрированной информационной системы Евразийского экономического союза и План мероприятий по ее реализации.

³ См.: Решение Коллегии ЕЭК от 27 сентября 2016 г. № 105 «О Стратегии развития трансграничного пространства доверия». URL: https://docs.eaunion.org/docs/ru-ru/01411237/clcd_28092016_105

⁴ См.: Распоряжение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 24 апреля 2017 г. № 33 «О плане мероприятий по реализации первого этапа Стратегии развития трансграничного пространства доверия». URL: https://docs.eaunion.org/docs/ru-ru/01413701/clco_26042017_33

⁵ См.: Решение Совета ЕЭК от 5 декабря 2018 г. № 96 «О требованиях к созданию, развитию и функционированию трансграничного пространства доверия». URL: <http://docs.cntd.ru/document/551884533>

⁶ Подробнее об этом см.: Грунцевский Ю.В., Ефремов А.А. Цифровая интеграция — путь в будущее // Международное публичное и частное право. 2018. № 1. С. 6–12.

мического союза до 2025 г. утверждены на заседании Высшего Евразийского экономического совета 11 октября 2017 г. (далее — Основные направления реализации цифровой повестки ЕАЭС)¹ Данный документ в настоящее время является ключевым для евразийской цифровой интеграции и предусматривает ряд направлений.

В частности, в его развитие распоряжением Евразийского межправительственного совета от 27 ноября 2018 г. № 17 «О разработке концепции применения специальных режимов («регулятивных песочниц») в рамках реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза» ЕЭК совместно с правительствами государств — членов Союза поручено разработать проект указанной концепции².

Во исполнение указанного распоряжения на базе научно-исследовательской работы фонда «Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара» в кооперации с общественным объединением «Информационное общество» (Республика Беларусь), общественным фондом «Центр анализа и оценки» (Кыргызская Республика) и Международным финансовым центром «Астана» (Республика Казахстан) разработаны проекты концепции применения специальных режимов («регулятивных песочниц»), соглашений ЕАЭС об их применении, а также документов органов ЕАЭС³.

Одним из ключевых направлений реализации Основных направлений цифровой повестки ЕАЭС является обеспечение единого оборота данных.

В настоящее время в научной литературе рассматриваются различные вопросы разработки проекта соглашения об обороте данных ЕАЭС, в том числе в контексте развития интегрированной информационной системы ЕАЭС⁴, формирования единого цифрового пространства ЕАЭС⁵, обеспечения защиты информации⁶, трансгранич-

¹ URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/12_10_17.aspx

² URL: <http://docs.cntd.ru/document/551782135>

³ См.: Цифровая повестка ЕАЭС. 2016–2019–2025. М.: Евразийская экономическая комиссия, 2019. С. 136–138.

⁴ См.: Ступаков Н.В. Цифровая интеграция стран ЕАЭС и СНГ: политико-правовые основы развития интегрированной информационной системы евразийского сотрудничества // Международное сотрудничество евразийских государств: политика, экономика, право. 2019. № 1. С. 15–25.

⁵ См.: Бурлакова И.Л. Формирование единого цифрового пространства в странах ЕАЭС // Школа науки. 2018. № 4. С. 1–2; Головкин Р.Б., Кирова И.О. Перспективы формирования единого цифрового пространства Евразийского экономического союза // Вестник Владимирского юридического института. 2020. № 1. С. 164–169.

⁶ См.: Бороздин А.Н., Коварда В.В. Анализ системы обеспечения защиты информации в процессе цифровизации ее оборота в рамках ЕАЭС в аспекте повышения экономической безопасности // Вестник евразийской науки. 2020. Т. 12. № 4.

§ 4. Правовая основа формирования единого цифрового пространства в рамках...

ной передачи персональных данных в сфере здравоохранения¹, цифровой трансформации экономик государств — членов ЕАЭС².

Разработка проекта соглашения об обороте данных ЕАЭС предусмотрена Основными направлениями реализации цифровой повестки ЕАЭС. В документе отмечено, что «возникает необходимость более надежной институциональной формы защиты персональных данных с соблюдением баланса защиты в условиях их трансграничного обмена».

В январе 2022 г. вопросы подготовки соглашения об общих принципах и правилах оборота данных в рамках Евразийского экономического союза стали рассматриваться рабочей группой высокого уровня, занимающейся вопросами цифровой трансформации в ЕАЭС³. При этом предусматривалось, что данное соглашение будет включать в себя вопросы, касающиеся защиты персональных данных, которые, следует отметить, в ЕАЭС справедливо относятся к вызовам национальной безопасности⁴.

Разрабатываемое соглашение должно не только обеспечить действенные надгосударственные механизмы защиты прав граждан государств — членов ЕАЭС в сфере обработки их персональных данных, в том числе при трансграничной обработке в ЕАЭС, но и послужить основой для гармонизации⁵ национальных подходов к регулированию вопросов обработки персональных данных в отдельных государствах — членах ЕАЭС. Как отмечает Н.А. Шебанова, «причиной отставания стран ЕАЭС в разработке единого регулирования в большой степени являются разрозненные темпы развития цифровизации и ее нормативно-правового закрепления»⁶.

¹ См.: Акулин И.М., Чеснокова Е.А., Гурьянова Н.Е., Пресняков Р.А., Летова А.Д. Возможность трансграничной передачи связанных со здоровьем персональных данных в рамках ЕАЭС: реальность, перспективы // Менеджер здравоохранения. 2020. № 7. С. 65–73.

² См.: Дятлов С.А. Цифровая трансформация экономик стран ЕАЭС: приоритеты и институты развития // Проблемы современной экономики. 2018. № 3 (67). С. 18–21.

³ В ЕАЭС приступили к практической работе над соглашением об обороте данных. URL: <https://eec.eaunion.org/news/v-eaes-pristupili-k-prakticheskoj-rabote-nad-soglasheniem-ob-oborote-dannyh/>

⁴ См.: Агамиров К.В. Прогнозирование правовых рисков для национальной безопасности государств — членов ЕАЭС в условиях ограничений формирования и развития «зон знаний» // Юридическая наука. 2020. № 1.

⁵ См.: Гаджиева К.А. Гармонизация правового поля стран ЕАЭС в области защиты персональных данных // Бизнес. Образование. Право. 2021. № 2. С. 258–262.

⁶ Шебанова Н.А. Охрана персональных данных в государствах — членах ЕАЭС // Журнал Суда по интеллектуальным правам. 2021. № 3 (33). С. 42–51.

Несмотря на формирование правовых механизмов цифровой интеграции, в ЕАЭС сохраняется и конкуренция национальных правовых режимов (конкуренция юрисдикций) в сфере цифрового развития¹.

При этом процессы гармонизации правового регулирования при формировании единого цифрового пространства ЕАЭС и развитии конкуренции национальных правовых режимов могут носить циклический характер².

Опыт цифровой интеграции в рамках международных организаций. Усилия государств по переходу к цифровой экономике — это не только внутренняя задача. Процесс цифровой интеграции с разной степенью активности происходит и в государственных объединениях. Европейский союз одним из первых поставил задачу обеспечить интеграцию в разных сферах, в том числе в сфере оказания государственных услуг, что исключительно важно для бизнеса и невозможно без формирования и функционирования единого пространства. Создание условий для получения государственных услуг вне зависимости от местонахождения физического (юридического) лица исключительно важно и для государств — участников ЕАЭС, в связи с чем представляется целесообразным обратиться к опыту Евросоюза, в котором действует Свод предписаний по совместимости систем Евросоюза (далее — Свод предписаний), являющийся приложением № 2 к коммюнике Комиссии Европейского Парламента Совета Европы, Европейского экономического и социального комитета и Комитета регионов «Направления обеспечения совместимости оказания публичных услуг в Европе» и нацеленный на поощрение и поддержку оказания европейских публичных услуг путем укрепления межгосударственной и межведомственной совместимости, на создание руководящих основ для государственных органов в их работе по оказанию публичных услуг юридическим лицам и гражданам, а также на дополнение и гармонизацию различных национальных программ обеспечения совместимости на европейском уровне.

Полагаем, что перспективная задача ЕАЭС — предоставление трансграничных публичных услуг юридическим лицам и гражданам, дистанционно доступное в любой точке ЕАЭС на основе межгосударственного взаимодействия и обеспечения межгосударственной совместимости.

¹ См.: Ефремов А.А. Конкуренция юрисдикций на пространстве Евразийского экономического союза: аналитическая записка. М.: Российский совет по международным делам, 2017.

² См: Трунцевский Ю.В., Ефремов А.А. Указ. соч.

§ 4. Правовая основа формирования единого цифрового пространства в рамках...

Совместимость в контексте европейских государственных услуг представляет собой возможность различных организаций взаимодействовать для достижения обоюдовыгодных и согласованных общих целей, включая обмен информацией и знаниями между организациями, через бизнес-процессы, а также данными между принадлежащими им соответствующими системами.

В Своде предписаний отмечается, что совместимость одновременно является и предпосылкой, и средством для эффективного оказания европейских публичных услуг и направлена на обеспечение следующих потребностей:

- взаимодействие государственных органов с целью организации предоставления публичных услуг;
- обмен информацией между государственными органами для выполнения требований законодательства или политических обязательств;
- обмен информацией и повторное ее использование в государственных органах, что увеличивает эффективность управления и снижает бюрократические издержки для граждан и бизнеса.

Свод предписаний позволяет с помощью механизмов мягкого регулирования реализовать поставленную задачу — обеспечить межгосударственную и межведомственную совместимость.

На уровне ЕС были созданы различные платформы, позволяющие делиться программными компонентами с открытым исходным кодом (<http://www.osor.eu/>), семантическими ресурсами (<http://www.semic.eu/>) и лучшими практиками (<http://www.epracice.eu/>). ЕЭК создала также EUPL (<http://www.osor.eu/eupl>) в целях содействия совместному использованию программных компонентов.

В данном направлении определенные шаги предпринимаются и в рамках СНГ: решением Совета глав правительств Содружества Независимых Государств от 18 октября 1996 г. была утверждена Концепция формирования информационного пространства Содружества Независимых Государств (далее — Концепция)¹.

Концепция носит рекомендательный характер и в качестве целевых ориентиров предусматривает развитие межгосударственных информационных обменов в СНГ. В ней содержится определение информационного пространства СНГ как «совокупности национальных информационных пространств государств — участников СНГ, взаимодействующих на основе соответствующих межгосударственных договоров по согласованным сферам деятельности».

¹ URL: <http://cis.minsk.by/page.php?id=7548>

Вместе с тем в научных исследованиях отмечается, что идею формирования информационного пространства СНГ заменила идея развития глобального информационного общества, которая начала активно продвигаться как концепция информатизации в странах СНГ¹.

В силу политических причин в настоящее время международное сотрудничество в сфере развития единого информационного или цифрового пространства в рамках СНГ не осуществляется.

Среди основных целей сотрудничества Российской Федерации с партнерами по БРИКС провозглашается поэтапное создание общего информационного пространства государств — участников БРИКС². В этих целях ведется разработка программ цифровой грамотности для населения стран БРИКС, реализация совместных проектов между странами, осуществляется обмен опытом и лучшими практиками в сфере цифровых систем идентификации, управления большими данными, технологий «умных городов» и «умных сообществ», реализация совместных проектов.

Признание важности цифрового управления в эпоху глобальной цифровизации и развития сотрудничества в данной области нашло отражение в повестке саммитов БРИКС начиная с 2019 года и закреплено в их итоговых декларациях³.

¹ См.: Толстик И. Опыт СНГ по формированию единого информационного пространства с позиции реализации суверенитета // Международная журналистика-2017: идея интеграции интеграций и медиа: матер. VI Междунар. науч.-практ. конф. (Минск, 16 февраля 2017 г.) / сост. Б.Л. Залеский; под общ. ред. Т.Н. Дасевой. Минск: Изд. центр БГУ, 2017. С. 322–330.

² Концепция участия Российской Федерации в объединении БРИКС (утверждена Президентом Российской Федерации 9 февраля 2013 г.) // URL:<http://static.kremlin.ru/media/events/files/41d452a8a232b2f6f8a5.pdf>

³ См. подробнее: Декларация Бразилиа от 14 ноября 2019 г. // URL: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/191114-brasilgia.html>; Московская Декларация от 17 ноября 2020 г. // URL:<https://brics-russia2020.ru/images/114/83/1148395.pdf>; Делийская Декларация от 9 сентября 2021 г. // URL:<https://brics2021.gov.in/brics/public/uploads/docpdf/getdocu-51.pdf>; Пекинская Декларация от 24 июня 2022 г. // URL:[https://www.nkibrics.ru/system/asset_docs/data/635a/6df2/6272/6945/fa54/0000/original/%D0%A5IV_%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BC%D0%B8%D1%82_%D0%91%D0%A0%D0%98%D0%9A%D0%A1_-_%D0%9F%D0%B5%D0%BA%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F_%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F_\(%D0%B3_%D0%9F%D0%B5%D0%BA%D0%B8%D0%BD_%D0%9A%D0%B8%D1%82%D0%B0%D0%B9__23_%D0%B8%D1%8E%D0%BD%D1%8F_2022_%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0\).pdf?1666870770](https://www.nkibrics.ru/system/asset_docs/data/635a/6df2/6272/6945/fa54/0000/original/%D0%A5IV_%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BC%D0%B8%D1%82_%D0%91%D0%A0%D0%98%D0%9A%D0%A1_-_%D0%9F%D0%B5%D0%BA%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F_%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F_(%D0%B3_%D0%9F%D0%B5%D0%BA%D0%B8%D0%BD_%D0%9A%D0%B8%D1%82%D0%B0%D0%B9__23_%D0%B8%D1%8E%D0%BD%D1%8F_2022_%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0).pdf?1666870770); Йоханнесбургская декларация-II «БРИКС и Африка: партнерство в интересах совместного ускоренного роста, устойчивого развития и инклюзивной многосторонности» от 23 августа 2023 г. // URL:https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1901504/

§ 4. Правовая основа формирования единого цифрового пространства в рамках...

В Стратегии экономического партнерства БРИКС до 2025 года¹ подчеркивается важность развития и внедрения цифровых технологий как определяющего фактора устойчивого экономического роста объединения. Особое значение придается разработке и внедрению передовых технологических решений как перспективных инструментов повышения конкурентоспособности, производительности труда и качества жизни населения стран БРИКС, обеспечения экономического роста, расширения социальных прав и включенности в цифровые процессы, преодолению цифрового неравенства.

Создание конкурентной цифровой экономики невозможно без интеграции инновационных технологий во всех секторах экономики². В сфере науки, техники и инноваций предпринимаются попытки создания единой цифровой среды, в частности, предусмотрены:

- углубление сотрудничества по вопросам новой промышленной революции и запуск перспективных проектов с целью ускорения цифровой трансформации экономики и индустриализации;

- следование принципу «открытых инноваций» и содействие совместному использованию исследовательской инфраструктуры;

- расширение сотрудничества стран БРИКС в области программного обеспечения и ИКТ-оборудования, а также реализация проектов в этой области;

- расширение и углубление сотрудничества многоотраслевых высокотехнологичных промышленных предприятий, в том числе в области разработки конвергентных и природоподобных технологий;

- расширение масштабов, охвата и отдачи научных исследований и инноваций в рамках БРИКС в целях решения социальных проблем путем совместного генерирования развития знаний, продуктов, услуг и совместного инвестирования средств, включая использование фондов;

- формирование научной идентичности БРИКС на мировой арене в академической, технологической и инновационной сферах по вопросам исследований и инноваций³;

¹ Стратегия экономического партнерства БРИКС до 2025 года (Принята 17 ноября 2020 г.) //URL:<https://brics-russia2020.ru/images/114/81/1148133.pdf>

² См.: Киберпространство БРИКС: правовое измерение: монография / И.И. Шувалов, Т.Я. Хабриева, Фэн Цзинжу и др.; отв. ред. Дэн Руйпин, Т.Я. Хабриева; сост. Жун Фу, Н.М. Бевеликова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2017.

³ См.: БРИКС: контуры многополярного мира: монография / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, А.Я. Капустин и др.; под ред. академика РАН Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015.

– усиление инновационной составляющей путем реализации научных и технологических проектов и создания благоприятных условий для инновационной деятельности, включая создание высокотехнологичных зон, формирование совместных технологических платформ, инновационных и технологических хабов, сети высокотехнологичных зон/индустриальных и научных парков, исследовательских центров, фондов промышленного развития, а также бизнес-инкубаторов.

Яркими примерами цифровой интеграции в названных сферах могут выступить цифровая платформа глобальной сети научно-исследовательских инфраструктур, которая служит для доступа ученых из стран БРИКС к проектам класса «мегасайенс» и создана по инициативе России (Global Research Advanced Infrastructure Network – BRICS GRAIN¹), виртуальная платформа для коммуникации ученых в сфере фотоники (BRICS Virtual Institute of Photonics²), сетевой центр материаловедения и нанотехнологий стран БРИКС (BRICS Network Centre for Materials Science and Nanotechnology (BRICS-NCMSN³) и др.

Создание открытой, безопасной, стабильной, мирной и доступной среды для использования информационно-телекоммуникационных технологий и активизация практического сотрудничества в их использовании стало одним из акцентов XV саммита БРИКС. В Йоханнесбургской декларации-II «БРИКС и Африка: партнерство в интересах совместного ускоренного роста, устойчивого развития и инклюзивной многосторонности», подписанной по его итогам 23 августа 2023 года⁴, предусматривается создание «дорожной карты» практического сотрудничества БРИКС в обеспечении безопасности в сфере использования ИКТ. А также подчеркивается стратегическая важность сотрудничества в сфере международной информационной безопасности⁵, в области противодействия использованию информационно-коммуникационных технологий в военно-политических, террористических и криминальных и иных целях, противоречащих

¹ <http://brics-grain.org/>

² <https://virtualinstitute.info/>

³ <https://brics-ncmsn.com/>

⁴ URL:<https://d-russia.ru/wp-content/uploads/2023/08/brics-declaration-2023.pdf>

⁵ См.: Государство, общество и личность: пути преодоления вызовов и угроз в информационной сфере / Н.С. Волкова, А.А. Ефремов, С.М. Зырянов и др.; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Инфотропик Медиа, 2024.

§ 4. Правовая основа формирования единого цифрового пространства в рамках...

обеспечению международного мира, стабильности и безопасности, укрепление кибербезопасности, включая обмен знаниями и опытом в данной области.

Важным стратегическим шагом для повышения международного статуса БРИКС стало присоединение к числу участников Египта, Ирана, ОАЭ, Саудовской Аравии и Эфиопии с 1 января 2024, а также расширение формата «аутрич» с привлечением внерегиональных игроков — крупнейших стран Азии, Африки, Латинской Америки, также продолжается дальнейшая работа над разнообразием категорий государств-партнеров.

Приоритетом Российского председательства в БРИКС в 2024 году станет укрепление потенциала и роли БРИКС в мировых делах¹, что отражает глобальную цель Российской Федерации по постепенной трансформации БРИКС из диалогового форума по ограниченному кругу проблем в полноформатный механизм стратегического и текущего взаимодействия по ключевым вопросам мировой политики и экономики².

В 2024 году планируется комплекс мероприятий по всесторонней реализации Стратегии экономического партнерства БРИКС до 2025 года и Плана действий по инновационному сотрудничеству на 2021–2024 годы³.

Актуальными остаются вопросы надлежащего правового регулирования защиты персональных данных⁴, которые в значительной мере рассматриваются в контексте электронной торговли⁵ и развития цифровой экономики в целом⁶.

¹ Интервью Министра иностранных дел Российской Федерации С.В.Лаврова бразильской газете «Глобо», 21 февраля 2024 г. https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1933588/

² Концепция участия Российской Федерации в объединении БРИКС (утверждена Президентом Российской Федерации 9 февраля 2013 г.) // URL:<http://static.kremlin.ru/media/events/files/41d452a8a232b2f6f8a5.pdf>

³ Замглавы МИДа Рябков рассказал о приоритетах российского председательства в БРИКС 26 декабря 2023 г. // URL:<https://www.kommersant.ru/doc/6426590>

⁴ Карцкия А.А. Персональные данные и возможности их использования: из опыта стран БРИКС // *Наследственное право*. 2022. № 1. С. 40–44.

⁵ Гусарова С. А. Развитие электронной торговли в странах БРИКС // *Экономические науки*. 2017. №. 156. С. 43–46.

⁶ Ткаченко И.Ю. Возможности наднационального регулирования цифровой экономики в странах БРИКС // *Российский внешнеэкономический вестник*. 2018. № 5. С. 99–111; Шайдуллина В.К. Правовое регулирование электронной торговли: опыт БРИКС // *Балтийский гуманитарный журнал*. 2020. Т. 9. №. 1 (30). С. 393–397.

В ШОС, несмотря на наличие стремления к регулированию вопросов обработки персональных данных¹, международное сотрудничество развивается главным образом в сфере международной информационной безопасности, хотя можно отметить и тенденции к рассмотрению вопросов цифровой интеграции².

Проблемы, требующие решения, и перспективы развития. Целесообразна активизация осуществления Основных направлений реализации цифровой повестки ЕАЭС.

В частности, фондом «Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара» по заказу ЕЭК в 2019 г. разработан полный пакет проектов документов ЕАЭС и органов ЕАЭС по внедрению в ходе реализации проектов цифровой повестки ЕАЭС специальных режимов («регулятивных песочниц»). Необходимы утверждение в установленном порядке в рамках цифровой повестки ЕАЭС разработанной концепции применения специальных режимов («регулятивных песочниц») и подписание соглашения о применении специальных режимов («регулятивных песочниц»)³.

Значение технологического развития не ограничивается исключительно цифровыми технологиями. В связи с этим также перспективны проведение мониторинга действия специальных правовых режимов, включая экспериментальные правовые режимы в Российской Федерации, «регуляторные песочницы» в других государствах ЕАЭС и межгосударственные специальные режимы («регулятивные песочницы») и последующая поэтапная интеграция специальных правовых режимов не только для цифровых, но и для иных технологических инноваций в ЕАЭС.

¹ См.: Федулов И.Н., Квач И.В. Правовые аспекты управления big data в странах БРИКС и ШОС // Сервис plus. 2019. Т. 13. № 3. С. 85–92.

² См.: Манойло А.В. Методологические основы формирования единого пространства коллективной безопасности ШОС и БРИКС в информационной среде // Россия в XXI веке: глобальные вызовы, риски и решения. 2020. С. 100–106.

³ См.: Результаты третьего этапа научно-исследовательской работы по теме «О разработке механизма специальных режимов («регулятивных песочниц») в рамках реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза». М., 2019. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/NIR/_layouts/listform.aspx?PageType=4&ListId={D454273E-F823-4267-8284-302A00218EAE}&ID=276&ContentTypeID=0x01002110E62F7E25A24DB824E882270A5638

Глава III

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОТДЕЛЬНЫХ ОТРАСЛЯХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ИНТЕГРАЦИИ

§ 1. ФОРМИРОВАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ЕДИНОЙ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Нормативную правовую основу формирования интеграционных связей и развития единой энергетической политики в рамках ЕАЭС образуют Договор о ЕАЭС и принятые в его развитие правовые акты, включая международные договоры и акты органов ЕАЭС, правом принятия которых наделены два межправительственных органа (Высший Евразийский экономический совет и Евразийский межправительственный совет) и наднациональный орган — ЕЭК¹.

Договор о ЕАЭС предусматривает создание общих рынков энергетических ресурсов (электроэнергии, газа, нефти и нефтепродуктов). Он регулирует отношения в сферах электроэнергетики, газа, нефти и нефтепродуктов не только между государствами — членами ЕАЭС, но и между хозяйствующими субъектами, является источником международного публичного и частного права. Кроме того, он устанавливает соотношение наднационального и национального регулирования отношений хозяйствующих субъектов государств-членов в сферах электроэнергетики, газа, нефти и нефтепродуктов. В соответствии с ч. 2 ст. 79 Договора о ЕАЭС к не урегулированным его разделом XX (Энергетика) отношениям хозяйствующих субъектов государств-членов, осуществляющих свою деятельность в сферах электроэнергетики, газа, нефти и нефтепродуктов, применяется законодательство государств-членов.

Общие рынки энергетических ресурсов, формируемые в соответствии с Договором о ЕАЭС, следует отличать от единого рынка, а также от торговли энергетическими ресурсами в рамках иных международных договоров, в частности между государствами, которые

¹ См.: Капустин А.Я. Право Евразийского экономического союза: международно-правовой дискурс // Журнал российского права. 2015. № 11. С. 59–69.

входят в число государств — членов ЕАЭС, например двусторонних международных договоров.

В настоящее время вопросы межгосударственных поставок энергетических ресурсов между государствами — членами ЕАЭС регулируются большим количеством двусторонних международных договоров. Этими договорами также предусматриваются транспортировка (транзит), экспорт, формирование цен на энергетические ресурсы¹.

Например, в газовой сфере таких договоров 26, в нефтяной — 42². Договор о ЕАЭС устанавливает применение двусторонних международных соглашений до вступления в силу международных договоров о формировании общих рынков энергетических ресурсов. Он определяет:

- 1) общие принципы взаимодействия государств-членов в сфере энергетики;
- 2) принципы и правила доступа к услугам субъектов естественных монополий в электроэнергетике и нефтегазовой сфере (в приложениях № 21, 22, 23);
- 3) основы формирования общих рынков электроэнергии, газа, нефти и нефтепродуктов.

Согласно Договору о ЕАЭС основой формирования общих рынков энергетических ресурсов являются следующие принципы взаимодействия государств-членов (ч. 1 ст. 79):

- 1) обеспечение рыночного ценообразования на энергетические ресурсы;
- 2) обеспечение развития конкуренции на общих рынках энергетических ресурсов;
- 3) отсутствие технических, административных и прочих препятствий в части торговли энергетическими ресурсами, соответствующим оборудованием, технологиями и связанными с ними услугами;
- 4) обеспечение развития транспортной инфраструктуры общих рынков энергетических ресурсов;
- 5) обеспечение недискриминационных условий для хозяйствующих субъектов государств-членов на общих рынках энергетических ресурсов;
- 6) создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в энергетический комплекс государств-членов;

¹ См.: Жунусов А.О. Развитие конкуренции на общих рынках энергетических ресурсов Евразийского экономического союза / Конкуренция в рыночной экономике: пределы свободы и ограничений: монография / А.А. Амангельды, О.А. Беляева, А.Н. Варламова и др.; отв. ред. А.В. Габов. М.: ИЗиСП; Юриспруденция, 2016 // СПС «КонсультантПлюс».

² URL: <http://www.eaunion.org>

7) гармонизация национальных норм и правил функционирования технологической и коммерческой инфраструктуры общих рынков энергетических ресурсов.

Общие рынки энергетических ресурсов — это единые для государств — членов ЕАЭС и для хозяйствующих субъектов государств — членов ЕАЭС правила торговли энергетическими ресурсами, правила функционирования технологической и коммерческой инфраструктуры.

Формирование общих рынков энергетических ресурсов — это сложный многофакторный процесс, предопределяющий последовательное и поэтапное выполнение комплекса мероприятий.

Договор о ЕАЭС установил следующие этапы формирования общих энергетических рынков:

- 1) разработка концепции формирования общего энергетического рынка;
- 2) разработка программы формирования общего энергетического рынка;
- 3) выполнение мероприятий программы формирования общего энергетического рынка;
- 4) заключение и вступление в силу международного договора о формировании общего энергетического рынка;
- 5) функционирование и развитие общих рынков энергетических ресурсов.

Общие рынки энергетических ресурсов должны начать функционировать с 1 января 2025 г.

В настоящее время полностью приняты все правовые акты, предусмотренные Договором о ЕАЭС для формирования общего электроэнергетического рынка: Концепция формирования общего электроэнергетического рынка Евразийского экономического союза, утвержденная Решением Высшего Евразийского экономического совета от 8 мая 2015 г. № 12; Программа формирования общего электроэнергетического рынка Евразийского экономического союза, утвержденная Решением Высшего Евразийского экономического совета от 26 декабря 2016 г. № 20, Международный договор о формировании общего электроэнергетического рынка¹. Однако для запуска общего рынка электрической энергии требуется выполнить еще ряд мероприятий (должны быть приняты и вступить в силу с 1 января 2025 г. правила функционирования общего электроэнерге-

¹ См.: Протокол о внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (в части формирования общего электроэнергетического рынка Евразийского экономического союза) (подписан в г. Нур-Султане 29 мая 2019 г., вступил в силу 5 апреля 2022 г. в соответствии со ст. 2 Протокола). Официальный сайт Евразийского экономического союза URL: <http://www.eaeunion.org/>

тического рынка, представляющие собой совокупность правовых актов, необходимых для обеспечения работы общего электроэнергетического рынка¹).

В отношении общих рынков газа приняты: Концепция формирования общего рынка газа Евразийского экономического союза, утвержденная Решением Высшего Евразийского экономического совета от 31 мая 2016 г. № 7 «О Концепции формирования общего рынка газа Евразийского экономического союза» (определены основные цели, задачи, принципы, этапы формирования общего рынка газа Союза, его функциональная структура, направления взаимодействия субъектов рынка и уполномоченных государственных органов государств-членов); утвержденные Решением Высшего Евразийского экономического совета от 6 декабря 2018 г. № 18 «О формировании общего рынка газа Евразийского экономического союза» Программа формирования общего рынка газа Евразийского экономического союза (определен перечень мероприятий по разработке и принятию актов, обеспечивающих формирование и запуск в установленные сроки общего рынка газа) и План мероприятий по формированию общего рынка газа Евразийского экономического союза. После выполнения мероприятий по формированию общего рынка газа ЕАЭС должны быть приняты акты, обязательные к исполнению: заключен международный договор о формировании общего рынка газа ЕАЭС, а также в соответствии с международным договором должны быть приняты документы, регламентирующие информационное взаимодействие в рамках системы информационного обмена; единые правила доступа к газотранспортным системам, расположенным на территориях государств-членов; порядок осуществления биржевых торгов; протокол о завершении выполнения государствами-членами комплекса мер, являющихся условием обеспечения доступа к газотранспортным системам, расположенным на территориях государств-членов; правила торговли газом на общем рынке газа ЕАЭС.

¹ В настоящее время приняты и вступают в силу с 1 января 2025 г.: Правила доступа к услугам по межгосударственной передаче электрической энергии (мощности) в рамках общего электроэнергетического рынка Евразийского экономического союза, утвержденные Решением Евразийского межправительственного совета от 3 февраля 2023 г. № 2; Правила взаимной торговли электрической энергией на общем электроэнергетическом рынке Евразийского экономического союза, утвержденные Решением Евразийского межправительственного совета от 26 октября 2023 г. № 5; Правила определения и распределения пропускной способности межгосударственных сечений на общем электроэнергетическом рынке Евразийского экономического союза, утвержденные Решением Евразийского межправительственного совета от 26 октября 2023 г. № 6.

К общему рынку нефти и нефтепродуктов применяются составляющие основу функционирования общих рынков нефти и нефтепродуктов: Концепция формирования общих рынков нефти и нефтепродуктов Евразийского экономического союза, утвержденная Решением Высшего Евразийского экономического совета от 31 мая 2016 г. № 8 «О Концепции формирования общих рынков нефти и нефтепродуктов Евразийского экономического союза» (определяет основные цели, задачи, принципы, этапы формирования общих рынков нефти и нефтепродуктов ЕАЭС, их функциональную структуру, направления взаимодействия субъектов рынков и уполномоченных государственных органов государств — членов ЕАЭС); утвержденные Решением Высшего Евразийского экономического совета от 6 декабря 2018 г. № 23 «О формировании общих рынков нефти и нефтепродуктов Евразийского экономического союза» Программа формирования общих рынков нефти и нефтепродуктов Евразийского экономического союза (определяет перечень мероприятий по формированию системы актов, регулирующих общие рынки нефти и нефтепродуктов ЕАЭС, порядок и механизмы финансирования и реализации мероприятий программы) и План мероприятий по формированию общих рынков нефти и нефтепродуктов Евразийского экономического союза. После реализации мероприятий Программы будут приняты обязательные к исполнению правовые акты: международный договор о формировании общих рынков нефти и нефтепродуктов ЕАЭС, а также документы, регламентирующие информационное взаимодействие в рамках системы информационного обмена; единые правила доступа к системам транспортировки нефти и нефтепродуктов; правила проведения биржевых торгов нефтью и нефтепродуктами; правила торговли нефтью и нефтепродуктами на общих рынках нефти и нефтепродуктов ЕАЭС.

Общие рынки энергетических ресурсов еще не сформированы. Вместе с тем общие подходы к будущим механизмам торговли и оформляющим их договорам концептуально определены.

Общий электроэнергетический рынок ЕАЭС — система отношений между субъектами внутренних оптовых электроэнергетических рынков разных государств-членов на основе параллельно работающих электроэнергетических систем, связанная с куплей-продажей электрической энергии (мощности), действующая на основании Протокола об общем электроэнергетическом рынке ЕАЭС, актов, предусмотренных п. 5–8 указанного Протокола, и соответствующих договоров между субъектами общего электроэнергетического рынка ЕАЭС (п. 3 данного Протокола).

Национальные производители электрической энергии будут распределять произведенную энергию между национальным оптовым рынком и общим электроэнергетическим рынком, который также является оптовым.

К основным способам осуществления торговли электрической энергией на общем электроэнергетическом рынке ЕАЭС в соответствии с п. 24 Протокола от 29 мая 2019 г. отнесены:

1) взаимная торговля электрической энергией между участниками общего электроэнергетического рынка ЕАЭС по свободным двусторонним договорам;

2) централизованная торговля между участниками общего электроэнергетического рынка ЕАЭС электрической энергией, виды которой определяются правилами взаимной торговли электрической энергией и включают в себя в том числе централизованную торговлю на сутки вперед при условии ее экономической целесообразности;

3) урегулирование почасовых отклонений фактических сальдо-перетоков электрической энергии от плановых значений на основании договоров, заключаемых между уполномоченными на это организациями государств-членов.

В соответствии с Концепцией формирования общего электроэнергетического рынка ЕАЭС полномасштабная работа общего электроэнергетического рынка ЕАЭС на конкурентных началах предусматривается после создания общего рынка газа¹. Это означает, что общий электроэнергетический рынок потребует принятия не только международного договора, но и свода правил, а также формирования технологической основы.

Указанные способы торговли реализуются на основании договоров: купли-продажи электрической энергии; на оказание услуг по межгосударственной передаче (транзиту) электрической энергии (мощности); на оказание услуг по оперативно-диспетчерскому управлению (ОДУ); о присоединении; об оказании услуг по организации централизованной торговли электрической энергией; купли-продажи почасовых отклонений; на поставку электрической энергии в целях оказания взаимопомощи (на условиях предоставления аварийной помощи или вынужденной поставки).

Способы осуществления торговли электрической энергией на общем рынке ЕАЭС и соответствующие им договоры аналогичны способам и договорам, применяемым при осуществлении оптовой

¹ См.: Семенович К.С. Об общем электроэнергетическом рынке Евразийского экономического союза // Юрист. 2022. № 10. С. 17–22.

торговли на внутреннем оптовом рынке в соответствии с законодательством Российской Федерации¹.

Общий рынок газа ЕАЭС — совокупность торгово-экономических отношений хозяйствующих субъектов государств-членов в сфере транспортировки и поставки газа между государствами-членами.

В рамках внутреннего рынка выделяются объемы энергетического ресурса, которые могут быть реализованы по правилам общего рынка, т.е. на конкурентной основе распределены между участниками общего рынка.

Формы торговли газом на общем рынке следующие:

1) заключение прямых договоров на поставку газа между участниками общего рынка. При заключении прямых договоров стороны согласуют с операторами газотранспортных систем условия транспортировки газа; 2) проведение биржевых торгов. Биржевые торги газом осуществляются участниками общего рынка газа на товарных биржах государств-членов, а также могут проводиться на межгосударственной бирже (в случае создания).

Биржевые торги включают в себя:

1) торги физическими объемами газа с различными сроками его поставки;

2) торги производными финансовыми инструментами в сфере поставки газа.

Операторы биржевых торгов согласовывают условия транспортировки газа с операторами газотранспортных систем.

Тарифообразование в отношении услуг по транспортировке газа осуществляется в соответствии с законодательством государств-членов с учетом баланса интересов участников рынка и инфраструктурных организаций.

Формирование общего рынка нефти и нефтепродуктов ЕАЭС осуществляется в зависимости от приоритетного обеспечения внутренних потребителей государств-членов.

Общие рынки нефти и нефтепродуктов ЕАЭС — совокупность торгово-экономических отношений хозяйствующих субъектов государств-членов в сфере добычи, транспортировки, поставки, пе-

¹ См.: Символоков О.А. Ответственность за нарушение договорных обязательств в сфере электроэнергетики // Журнал российского права. 2018. № 5(257). С. 63–74; Его же. Применение норм, регулирующих установление количества поданного газа при отсутствии или неисправности средств измерений у потребителей // Комментарий практики рассмотрения арбитражных споров (судебно-арбитражной практики). Вып. 27. М.: Юридическая фирма «Контракт», 2020.

реработки и сбыта нефти и нефтепродуктов, необходимых для удовлетворения потребностей в них государств-членов на их территориях.

Субъектами общего рынка являются:

1) участники: хозяйствующие субъекты, зарегистрированные на территории государства-члена и осуществляющие соответствующие виды деятельности, и потребители;

2) инфраструктурные организации: оператор системы транспортировки; оператор биржевых торгов; оператор нефтехранилища и складской инфраструктуры.

Формы взаимной торговли:

1) по двусторонним и иным договорам;

2) на биржевых торгах: в соответствии с законодательством государств-членов или в рамках единой торговой площадки ЕАЭС.

Тарифы на услуги по транспортировке нефти и нефтепродуктов по системам транспортировки устанавливаются в соответствии с законодательством государств-членов. ОДУ осуществляется операторами систем транспортировки в соответствии с законодательством государств-членов.

Проблемы формирования общих энергетических рынков ЕАЭС¹:

1) при выполнении мероприятий по программам создания общих рынков энергетических ресурсов ЕЭК и государства-члены столкнулись со следующей проблемой. В настоящее время принят и вступил в силу международный договор о формировании общего электроэнергетического рынка. Однако общий электроэнергетический рынок начнет функционировать только после принятия и вступления в силу комплекса дополняющих этот договор правил;

2) при согласованности этапов формирования общих рынков наибольшие сложности связаны с обеспечением равного доступа участников к общему рынку энергетических ресурсов;

3) регулирование естественно-монопольного сегмента в газовой и нефтяной отраслях государств-членов касается проблемы демонопользации рынков энергетических ресурсов в части конкурентных видов деятельности;

4) порядок распределения пропускной способности сетей и свободных мощностей между участниками общих рынков, а также меж-

¹ См.: Габов А.В., Лизикова М.С. Энергетическое право Евразийского экономического союза: формирование и основы // *Предпринимательское право*. 2022. № 2. С. 13–24; Символоков О.А. Создание правовых условий функционирования общих рынков энергетических ресурсов Евразийского экономического союза // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2023. № 2. С. 58–62.

ду участниками общих рынков и участниками внутренних рынков (с учетом принципа приоритетного использования услуг инфраструктурных компаний и инфраструктурных мощностей для обеспечения внутренних потребностей в энергетических ресурсах государств-членов);

5) соотношение международных договоров, регулирующих функционирование общих рынков энергетических ресурсов ЕАЭС и действующих двусторонних международных договоров в сфере энергетики;

6) порядок экспорта энергоресурсов в третьи страны.

Основные выводы и рекомендации по формированию и реализации единой энергетической политики.

1. Российская электроэнергетика и ее правовое регулирование сегодня отвечают современным требованиям, учитывают опыт продвинутых электроэнергетических систем (США, ЕС) и по сравнению с другими странами ЕАЭС являются наиболее прогрессивными. Об этом свидетельствуют: проведение разделения видов деятельности в электроэнергетике на конкурентные и монопольные; выведение объектов электроэнергетики из государственной собственности; обширная нормативно-правовая база и правоприменительная практика; масштабные инвестиции в модернизацию инфраструктуры, в том числе в цифровизацию электроэнергетики. Все это объективно предоставляет возможность российской правовой модели электроэнергетики выступить в качестве образца (модели) построения общего электроэнергетического рынка ЕАЭС, в том числе договорных отношений хозяйствующих субъектов на этом рынке, а также стать ориентиром в ходе дальнейшей гармонизации законодательства государств-членов в сфере электроэнергетики.

2. Значимость задач по формированию общих рынков энергетических ресурсов обуславливает необходимость совершенствования и гармонизации национальных норм и правил функционирования технологической и коммерческой инфраструктур данных рынков. При этом важно различать гармонизацию (сближение до сопоставимого, сходного правового регулирования) и унификацию (сближение до полного совпадения правового регулирования, установление идентичных механизмов правового регулирования).

3. В качестве перспективных направлений формирования общих рынков энергетических ресурсов ЕАЭС выступают:

- 1) развитие биржевой (централизованной) торговли;
- 2) обеспечение равного доступа к системам транспортировки;
- 3) демонополизация экспортно-импортных отношений.

§ 2. ОРГАНИЗАЦИЯ ТРАНСПОРТНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НА ВНУТРЕННИХ ПУТЯХ

В предыдущих разделах книги представлен детальный анализ механизмов влияния интеграционных процессов на национальное административное право их участников и формирование общего для них массива административно-правовых норм. Эти механизмы могут существенно различаться в зависимости от сочетания факторов, характеризующих ту или иную область административно-правового регулирования, имеющих разную силу, действующих напрямую либо косвенно, ускоряя или замедляя интеграционные процессы. Применительно к сфере транспорта доминирующую роль играют исторические, географические, экономические факторы, поскольку регулирование отношений, возникающих в связи с перевозками грузов и пассажиров, началось задолго до появления региональных международных объединений с участием Российской Федерации.

Исторические факторы предопределили рецепцию основных положений о международных морских перевозках, изначально основанных на принципе свободы морей и публично-правовом статусе морских пространств. В этой области были выработаны эталонные для других секторов транспортной отрасли правила о договорах, о портовом и навигационном обслуживании, о безопасности. В частности, правила о бортовых огнях были впоследствии заимствованы в авиации и автомобильном транспорте.

К историческим факторам можно также отнести общий генезис национального административного законодательства такого крупного регионального объединения, как СНГ, образовавшегося на месте одного государства — СССР, имевшего к моменту его распада сложившуюся единую правовую систему и довольно устойчивую общую правовую доктрину, что, вероятно, и предопределило ведущую роль Российской Федерации в международно-правовом регулировании отношений в сфере транспорта на территории единого таможенного пространства ЕАЭС.

Географические факторы играют заметную роль в регулировании отношений в сфере транспорта, поскольку последний связывает национальные экономики в единую мировую систему, обеспечивает международную торговлю, разделение труда, распределение ресурсов, сырья и готовой продукции, миграционные процессы. Географическое положение государств, наличие водных или сухопутных транспортных коридоров, доступность природных ресурсов не в последнюю очередь влияют на экономическое развитие стран. Географическими факторами определяется сложная многоуровневая

структура транспорта, объединяющая в единую мировую сеть, с одной стороны, локальные, региональные, национальные, международные транспортные сети, с другой стороны, сети автомобильных и железных дорог, аэропорты, морские и речные порты и иные объекты транспортной инфраструктуры, обеспечивающие бесперебойное функционирование глобальной транспортной инфраструктуры.

Специфичность экономических факторов обусловлена двумя противоположными обстоятельствами. В первую очередь, тем, что транспорт — чрезвычайно специфическая отрасль экономики, ключевое значение которой заключается в том, что она обеспечивает функционирование всех других отраслей экономики. Представить себе не то чтобы развитие, а даже элементарное выживание любой хозяйственной деятельности без транспортного обслуживания в современном мире просто невозможно. Объективно обусловленное международное разделение труда и активное вовлечение национальных экономик в мировой рынок, региональные интеграционные процессы и многие другие обстоятельства предопределяют необходимость регулирования транспортной деятельности на международном уровне. Вместе с тем бесконтрольное перемещение людей и товаров между странами может угрожать их экономической безопасности, поэтому отношения в сфере транспорта входят в предмет регулирования таможенного законодательства и законодательства о безопасности (включая положения о защите государственных границ). Кроме того, государства, как правило, устанавливают разрешительные режимы деятельности на своих территориях иностранных перевозчиков, защищая интересы национальных перевозчиков. Обстоятельства такого рода тормозят развитие транспортной отрасли, создавая административные барьеры и ограничивая конкуренцию.

Одним из первых документов, регулирующих отношения в сфере транспорта, стали утвержденные в 1921 г. Гаагские правила¹, устанавливающие требования к осуществлению морских перевозок. Через три года эти правила были унифицированы в Брюсселе 25 августа 1924 г.² Международной конвенцией об унификации некоторых правил о коносаментах. За ними последовали акты, регулирую-

¹ Гаагские правила, устанавливающие требования к осуществлению морских перевозок. Приняты в Гааге на сессии Ассоциации международного права в 1921 г. «International Law Association. Report of the 30-th Conference», L., 1922.

² Международная конвенция об унификации некоторых правил о коносаментах в Брюсселе 25 августа 1924 г. Многосторонние международные соглашения о морском транспорте (условия морских перевозок) / сост. А.Л. Маковский; Торг.-промышл. палата СССР. М., 1983. С. 48–59.

ющие отношения на воздушном и железнодорожном транспорте: Конвенция об унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок, заключенная в Варшаве 12 октября 1929 г.¹, Соглашение о международном железнодорожном грузовом сообщении, включающее в себя Правила перевозок опасных грузов, действующее с 1 ноября 1951 г.² Здесь стоит упомянуть такие важные соглашения, как Международная конвенция об облегчении условий железнодорожной перевозки пассажиров и багажа через границы, заключенная в Женеве 10 января 1952 г.³, Конвенция о договоре международной дорожной перевозки грузов (КДПГ/CMR), заключенная в Женеве 19 мая 1956 г.⁴, Европейское соглашение о международной дорожной перевозке опасных грузов (ДОПОГ/ADR), подписанное в Женеве 30 сентября 1957 г.⁵, Международная конвенция об унификации некоторых правил, относящихся к перевозке пассажиров морем, заключенная в Брюсселе 29 апреля 1961 г.⁶, Европейское соглашение, касающееся работы экипажей транспортных средств, производящих международные автомобильные перевозки (ЕСТР/AETR), подписанное в Женеве 1 июля 1970 г.⁷, Соглашение о международных перевозках скоропортящихся продуктов и о специальных транспортных средствах, предназначенных для этих перевозок (СПС/АТР), подписанное в

¹ Конвенция об унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок, заключена в Варшаве 12 октября 1929 г., Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. VIII. М., 1935. С. 326–339.

² Организация сотрудничества железных дорог. Соглашение о международном железнодорожном грузовом сообщении (СМГС). Доступ из <https://mintrans.gov.ru/documents/8/11240>

³ Международная конвенция об облегчении условий железнодорожной перевозки пассажиров и багажа через границы (заключена в Женеве 10 января 1952 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Конвенция о договоре международной дорожной перевозки грузов (КДПГ/CMR) (заключена в Женеве 19 мая 1956 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Европейское соглашение о международной дорожной перевозке опасных грузов (ДОПОГ/ADR) (подписано в Женеве 30 сентября 1957 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Международная конвенция об унификации некоторых правил, относящихся к перевозке пассажиров морем (заключена в Брюсселе 29 апреля 1961 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Европейское соглашение, касающееся работы экипажей транспортных средств, производящих международные автомобильные перевозки, (ЕСТР/AETR) (подписано в Женеве 1 июля 1970 г.) // Бюллетень международных договоров. 2009. № 3. С. 3–76.

Женева 1 сентября 1970 г.¹, Соглашение об общих условиях выполнения международных пассажирских перевозок автобусами, заключенное в Берлине 5 декабря 1970 г.², Таможенная конвенция о международной перевозке грузов с применением книжки МДП, подписанная в Женеве 14 ноября 1975 г.³, и др.

Положения международных документов имплементируются в национальное законодательство и в документы, заключаемые региональными международными объединениями. Это явление объективно обусловлено, поскольку участники региональных объединений сохраняют свою вовлеченность в мировой транспортный процесс и остаются подписантами международных конвенций и соглашений. Возможно, наиболее ярко эту ситуацию иллюстрирует регулирование перевозок опасных грузов. Соглашением ДОПОГ и приложениями к нему установлены требования, соблюдение которых является обязательным для перевозки опасных грузов, в том числе требования к водителям, транспортным средствам, таре и упаковке, документации, которая должна находиться на транспортном средстве. Затраты перевозчика на соблюдение указанных требований могут быть довольно чувствительными, поэтому с учетом международно-правового принципа взаимности установление в национальном законодательстве дополнительных требований какого-либо участника Соглашения повлечет рост затрат перевозчиков других стран-участниц Соглашения, которые, в свою очередь, будут предусматривать требования, соблюдение которых окажется невыгодным для инициатора выхода за рамки Соглашения. Поэтому транспортные средства и водители, участвующие в международных перевозках опасных грузов, получают разрешительные документы (свидетельство о допуске к перевозке) от компетентных органов государства регистрации транспортного средства, которые признаются компетентными органами всех стран — участниц Соглашения.

¹ Соглашение о международных перевозках скоропортящихся продуктов и о специальных транспортных средствах, предназначенных для этих перевозок (СПС/АТР), (подписано в Женеве 1 сентября 1970 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>

² Соглашение об общих условиях выполнения международных пассажирских перевозок автобусами, (заключено в Берлине 5 декабря 1970 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXVII. М., 1974. С. 278–291.

³ Таможенная конвенция о международной перевозке грузов с применением книжки МДП (подписана в Женеве 14 ноября 1975 г.). АСМАП, «Таможенная конвенция о международной перевозке грузов с применением книжки МДП (конвенция МДП)», М., 1993.

По этим и другим причинам положения конвенций, как правило, носят императивный характер и не допускают существенных отступлений от них в актах национального законодательства. Несоответствующие конвенциям нормы национального права признаются недействительными¹. Вместе с тем региональные международные объединения стремятся, во-первых, создать более благоприятные условия для транспортного обслуживания на своей территории, а во-вторых, защитить свои интересы, причем в некоторых случаях от угроз, исходящих от внутренних источников. Так, на создание благоприятных условий направлены Соглашение о принципах формирования общего транспортного пространства и взаимодействия государств — участников СНГ в области транспортной политики от 9 октября 1997 г.², Соглашение о согласованном развитии международных транспортных коридоров, проходящих по территории государств — участников СНГ, от 20 ноября 2009 г.³, Решение о приоритетных направлениях сотрудничества государств — участников СНГ в сфере транспорта на период до 2020 года от 14 ноября 2008 г.⁴, Соглашение об использовании и развитии сети транспортных коммуникаций для нужд экономики, воинских и гуманитарных перевозок государств — участников СНГ от 31 мая 2001 г.⁵

На защиту интересов государств — участников СНГ направлены в том числе Соглашение о введении международного сертификата взвешивания грузовых транспортных средств на территориях государств — участников СНГ от 16 апреля 2004 г.⁶ и Соглашение о мас-

¹ См.: Международное частное право: учебник / В.Н. Борисов, Н.В. Власова, Н.Г. Доронина и др.; отв. ред. Н.И. Марышева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ИзиСП; Юридическая фирма «Контракт», 2018 // СПС «КонсультантПлюс».

² Соглашение о принципах формирования общего транспортного пространства и взаимодействия государств-участников СНГ в области транспортной политики от 9 октября 1997 г. // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1997. № 3. С. 38–42.

³ Соглашение о согласованном развитии международных транспортных коридоров, проходящих по территории государств-участников СНГ от 20 ноября 2009 г. // Бюллетень международных договоров. 2011. № 4. С. 13–18.

⁴ Решение о приоритетных направлениях сотрудничества государств-участников СНГ в сфере транспорта на период до 2020 года от 14 ноября 2008 г. // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Соглашение об использовании и развитии сети транспортных коммуникаций для нужд экономики, воинских и гуманитарных перевозок государств-участников СНГ от 31 мая 2001 г. // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. № 1(37). С. 62–65.

⁶ Соглашение о введении международного сертификата взвешивания грузовых транспортных средств на территориях государств-участников СНГ от 16 апреля

сах и габаритах транспортных средств, осуществляющих межгосударственные перевозки по автомобильным дорогам государств — участников СНГ, от 4 июня 1999 г.¹

Необходимо заметить, что нормативное правовое регулирование отношений в сфере транспорта на пространстве СНГ уже длительное время стагнирует, чего нельзя сказать о нормотворческой активности ЕАЭС. При этом первоочередное внимание уделяется регулированию автомобильного транспорта. Объем перевозок между странами ЕАЭС благодаря высокой эксплуатационной и коммерческой маневренности автомобильного транспорта, его технологической адаптивности к взаимодействию с другими видами средств передвижения, возможности доставки грузов от двери до двери составляет около 80% всего объема перевозок.

Отношения в сфере транспорта регулируются разделом XXI Договора о ЕАЭС, которым предусматривается осуществление согласованной и скоординированной транспортной политики, направленной на обеспечение экономической интеграции, последовательное и поэтапное формирование единого транспортного пространства на принципах конкуренции, открытости, безопасности, надежности, доступности и экологичности.

Регламентация транспортной деятельности в границах ЕАЭС осуществляется в целях: создания общего рынка транспортных услуг; интеграции национальных транспортных систем в мировую; использования транзитного потенциала государств — членов Союза; повышения качества транспортных услуг; обеспечения безопасности на транспорте; снижения вредного воздействия на окружающую среду и здоровье человека; создания и развития транспортных коридоров; формирования логистических центров и транспортных организаций, обеспечивающих оптимизацию процессов перевозки.

Общее таможенное пространство и единое экономическое пространство на территории ЕАЭС не могут существовать при наличии национальных барьеров для транспортных перевозок. В этом направлении в соответствии с Договором о ЕАЭС подписан протокол о скоординированной (согласованной) транспортной политике², ос-

2004 г. // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. № 1(44). С. 22–30.

¹ Соглашение о массах и габаритах транспортных средств, осуществляющих межгосударственные перевозки по автомобильным дорогам государств-участников СНГ от 4 июня 1999 г. // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. № 2(32). С. 157–169.

² Государствами-членами ЕАЭС подписан протокол о скоординированной (согласованной) транспортной политике, основным содержанием которого является

новным содержанием которого является признание самостоятельности национальных транспортных систем, обеспечивающих беспрепятственное движение транспорта по всей территории ЕАЭС за счет технических, технологических и правовых средств. Любой участник деятельности вправе осуществлять перевозки в любых направлениях между государствами ЕАЭС, а также транзитом через территории любых государств ЕАЭС. Однако в настоящее время сохраняются ограничения, не позволяющие утверждать, что на территории ЕАЭС установлено свободное транспортное обслуживание. Так, перевозчики, зарегистрированные в одном из государств ЕАЭС, не вправе осуществлять автомобильные перевозки грузов между пунктами, расположенными на территории другого государства ЕАЭС (каботажная перевозка). В настоящее время проводится поэтапная либерализация в этом направлении, однако из-за возникающих в связи с этим рисков для национальных транспортных отраслей она проходит со значительными трудностями, для преодоления которых процесс был разбит на четыре этапа: с 1 января 2016 г. по 31 декабря 2017 г.; с 1 января 2018 г. по 31 декабря 2019 г.; с 1 января 2020 г. по 31 декабря 2024 г.; с 1 января 2025 г.

Стоит также упомянуть принятые: в Минске 19 мая 2006 г. решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС № 290¹, предусматривающее общие принципы применения железнодорожных тарифов на перевозки грузов между станциями железных дорог государств — членов ЕврАзЭС и порядок установления понижающих коэффициентов и сквозных тарифных ставок на такие перевозки; в Астане 18 апреля 2007 г. решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС № 333², утвердившее транспортный документ единого образца (накладная СМГС) в качестве таможенного документа при транзитных

признание самостоятельности национальных транспортных систем, обеспечивающих беспрепятственное движение транспортных средств по всей территории ЕАЭС за счет технических, технологических и правовых средств. Приложение № 24 к Договору о Евразийском экономическом союзе // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии <http://www.eurasiancommission.org/>

¹ Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 19 мая 2006 г. № 290 «Об общих принципах формирования и применения железнодорожных тарифов на перевозки грузов между станциями железных дорог государств-членов ЕврАзЭС и порядке установления понижающих коэффициентов и сквозных тарифных ставок на перевозки грузов между станциями железных дорог государств-членов ЕврАзЭС (Минск, 19 мая 2006 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

² Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 18 апреля 2007 г. № 333 «Об использовании транспортного документа единого образца (накладной СМГС) в качестве таможенного документа при транзитных перевозках грузов» // СПС «КонсультантПлюс».

перевозках грузов; в Москве 7 июня 2012 г. решение Коллегии Евразийской экономической комиссии об особенностях применения Таможенной конвенции о международной перевозке грузов с применением книжки МДП от 14 ноября 1975 г.¹ на таможенной территории Таможенного союза и в Санкт-Петербурге 20 июня 2012 г. № 46 решение Совета Евразийской экономической комиссии по этому же вопросу².

После небольшого перерыва нормотворческая активность ЕЭК возобновилась, но ограничилась принятием рекомендаций и разработкой проектов соглашений. Так, в 2019 г. была утверждена рекомендация № 35 «О согласованных подходах по гармонизации профессиональных и квалификационных требований к водителям и специалистам, ответственным за организацию международных автомобильных перевозок» (Москва, 11 ноября 2019 г.)³, а в следующем году — рекомендация № 34 «О развитии мультимодальных и транзитных перевозок в рамках ЕАЭС» (Москва, 29 декабря 2020 г.)⁴.

В числе актуальных проектов соглашений в сфере транспорта, находящихся на стадии разработки, можно назвать: проект соглашения о применении в ЕАЭС навигационных пломб для отслеживания перевозок⁵; проект плана первоочередных мероприятий по цифровизации грузовых железнодорожных перевозок в интересах развития торгово-экономического сотрудничества между ЕАЭС и его государ-

¹ Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 7 июня 2012 г. № 73 «Об особенностях применения Таможенной конвенции о международной перевозке грузов с применением книжки МДП от 14 ноября 1975 г. на таможенной территории Таможенного союза» // СПС «КонсультантПлюс».

² Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 20 июня 2012 г. № 46 «Об особенностях применения Таможенной конвенции о международной перевозке грузов с применением книжки МДП от 14 ноября 1975 года на таможенной территории Таможенного союза» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Рекомендация Коллегии Евразийской экономической комиссии от 11 ноября 2019 г. № 35 «О согласованных подходах по гармонизации профессиональных и квалификационных требований к водителям и специалистам, ответственным за организацию международных автомобильных перевозок» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Рекомендация Коллегии Евразийской экономической комиссии от 29 декабря 2020 г. № 34 «О развитии мультимодальных и транзитных перевозок в рамках Евразийского экономического союза» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Проект соглашения о применении в ЕАЭС навигационных пломб для отслеживания перевозок. Распоряжение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 15 декабря 2020 г. № 181 «О проекте Соглашения о применении в Евразийском экономическом союзе навигационных пломб для отслеживания перевозок» // СПС «КонсультантПлюс».

ствами-членами с КНР¹; проект «Евразийский агроэкспресс» по осуществлению ускоренных контейнерных железнодорожных перевозок сельскохозяйственной продукции²; проект соглашения о допустимых массах, осевых нагрузках и габаритах транспортных средств при движении по автомобильным дорогам государств — членов ЕАЭС³; проект соглашения о внедрении в ЕАЭС механизма отслеживания перевозок с использованием навигационных пломб.

Еще одно направление развития транспортного обслуживания в границах ЕАЭС — строительство или реконструкция транспортных коридоров, проходящих по территориям государств — членов ЕАЭС и обеспечивающих транзитные перевозки как между ними, так и с внешним миром. Перечень приоритетных интеграционных инфраструктурных проектов в сфере транспорта одобрен распоряжением Евразийского межправительственного совета от 26 августа 2022 г. № 19⁴. Данный перечень включает в себя такие проекты, как реконструкция российских и казахстанских участков автомобильной дороги М-32, относящихся к международному транспортному маршруту «Европа — Западный Китай»; электрификация железнодорожного

¹ Проект плана первоочередных мероприятий по цифровизации грузовых железнодорожных перевозок в интересах развития торгово-экономического сотрудничества между ЕАЭС и его государствами-членами с КНР. Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 16 июля 2021 г. № 70 «О проекте распоряжения Евразийского межправительственного совета «О плане первоочередных мероприятий по цифровизации грузовых железнодорожных перевозок в интересах развития торгово-экономического сотрудничества между Евразийским экономическим союзом и его государствами-членами, с одной стороны, и Китайской Народной Республикой, с другой стороны» // СПС «КонсультантПлюс».

² Распоряжение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 декабря 2021 г. № 212 «О проекте решения Совета Евразийской экономической комиссии «О проекте распоряжения Евразийского межправительственного совета «О совместном проекте государств - членов Евразийского экономического союза по осуществлению ускоренных контейнерных железнодорожных перевозок сельскохозяйственной продукции «Евразийский агроэкспресс» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Распоряжение Совета Евразийской экономической комиссии от 19 августа 2022 г. № 24 «О проекте Соглашения о допустимых массах, осевых нагрузках и габаритах транспортных средств при движении по автомобильным дорогам государств — членов Евразийского экономического союза, включенным в евразийские транспортные коридоры» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Распоряжение Евразийского межправительственного совета от 26 августа 2022 г. № 19 «О перечне приоритетных интеграционных инфраструктурных проектов в сфере транспорта государств - членов Евразийского экономического союза» // «СПС КонсультантПлюс».

участка «Луговая — Балыкчи» в Кыргызской Республике, строительство дорожного коридора «Север — Юг» в Армении и др.

Право ЕАЭС в сфере транспортного обслуживания, как представляется, далеко от совершенства. Единое экономическое пространство и организация международного объединения в форме содружества, казалось бы, требуют совместного участия в отношениях с другими странами, поскольку иное подрывало бы единство, однако государства — члены ЕАЭС заключают международные договоры с другими странами в индивидуальном порядке. Так, министерства транспорта Российской Федерации и КНР 11 ноября 2021 г. заключили соглашение о международных автомобильных перевозках опасных грузов¹, а 3 сентября 2015 г. ФТС России с Главным таможенным управлением КНР был подписан протокол о безопасности цепи поставок товаров при контейнерных перевозках и об облегчении торговли². Более того, известны двусторонние соглашения между государствами — участниками ЕАЭС, например Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан об особенностях правового регулирования деятельности предприятий, учреждений и организаций транспорта³. Следует ожидать, что акты такого рода в скором времени прекратят свое существование.

Основным признаком регионального международно-правового регулирования отношений в сфере транспорта является особый механизм защиты лиц, чьи права и законные интересы затрагивают нормы международного права и международных договоров. В ЕАЭС такую роль играет Суд Евразийского экономического союза, статут которого установлен Договором о ЕАЭС⁴. Так, в 2017 г. Суд ЕАЭС рассматривал заявление Министерства транспорта и дорог Кыргыз-

¹ Соглашение между Министерством транспорта Российской Федерации и Министерством транспорта Китайской Народной Республики о международных автомобильных перевозках опасных грузов (Москва, Пекин, 11 ноября 2021 г.) // СПС «КонсультантПлюс.

² Протокол между Федеральной таможенной службой (Российская Федерация) и Главным таможенным управлением Китайской Народной Республики о безопасности цепи поставок товаров при контейнерных перевозках и облегчении торговли (Пекин, 3 сентября 2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1996 г. № 1053 «О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан об особенностях правового регулирования деятельности предприятий, учреждений и организаций железнодорожного транспорта» // СЗ РФ. 1996. № 38. Ст. 4451.

⁴ Статут Суда Евразийского экономического союза. Приложение № 2 к Договору о ЕАЭС // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии <http://www.eurasiancommission.org/>

ской Республики о разъяснении п. 13 Приложения № 2 к Протоколу о скоординированной (согласованной) транспортной политике (приложение № 24 к Договору о ЕАЭС) в части применения унифицированного тарифа к грузовым перевозкам в транзитном сообщении с проездом по территориям третьих стран. Необходимость получения разъяснения была обусловлена различным толкованием указанной нормы уполномоченными органами Кыргызской Республики и Республики Казахстан. Рассмотрев данное дело, Суд ЕАЭС 20 ноября 2017 г. вынес консультативное заключение¹, в котором указал, что унифицированный тариф применяется в случаях, когда пункты отправления и назначения находятся на территориях государств — членов ЕАЭС, получателем услуги также является лицо, принадлежащее государству — члену ЕАЭС, а сам транзит через территории третьих стран значения не имеет.

В обзоре влияния решений и консультативных заключений Суда ЕАЭС на нормотворческую деятельность и правоприменительную практику, подготовленном Судом ЕАЭС в 2021 г., говорится о включении в решение Коллегии ЕЭК² вывода Суда о том, что в случае перевозки товаров с одной части таможенной территории Союза, не являющейся территорией свободной (специальной, особой) экономической зоны, на другую часть таможенной территории Союза через территории государств, не являющихся членами Союза, и (или) морем документами, подтверждающими статус товаров ЕАЭС для помещения таких товаров под таможенную процедуру таможенного транзита, считаются: коносамент, накладная, документ о заключении договора транспортной экспедиции, счет-фактура (инвойс), спецификация, отгрузочный (упаковочный) лист или иные транспортные (перевозочные) коммерческие документы, в которые внесена запись «Товары Евразийского экономического союза», заверенная отправителем или декларантом. А в случае перевозки товаров с одной части таможенной территории Союза, являющейся территорией свободной

¹ Консультативное заключение Суда Евразийского экономического союза от 20 ноября 2017 г. № СЕ-2-1/2-17-БК По заявлению Министерства транспорта и дорог Кыргызской Республики о разъяснении пункта 13 Приложения № 2 к Протоколу о скоординированной (согласованной) транспортной политике (Приложение № 24 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года). Обзор влияния решений и консультативных заключений Суда Евразийского экономического союза на нормотворческую деятельность и правоприменительную практику // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 7 ноября 2017 г. № 139 «О документах, подтверждающих статус товаров Евразийского экономического союза». URL: <http://www.eaunion.org/>

§ 3. «Зеленая повестка» региональной интеграции

(специальной, особой) экономической зоны, на другую часть таможенной территории Союза через территории государств, не являющихся членами Союза, и (или) морем документами, подтверждающими статус товаров ЕАЭС, значатся: декларация на товары, в соответствии с которой они были выпущены в государстве — члене Союза согласно таможенной процедуре выпуска для внутреннего потребления или таможенной процедуре реимпорта; транзитная декларация на ввоз товаров Союза на территорию свободной (специальной, особой) экономической зоны в соответствии с таможенной процедурой таможенного транзита; иные документы, используемые согласно законодательству государств — членов Союза.

§ 3. «ЗЕЛЕНАЯ ПОВЕСТКА» РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ

«Зеленая повестка» — новое понятие, однако оно является не правовым, а скорее политическим термином и представляет собой совокупность вопросов (направлений) международной, межгосударственной, государственной, муниципальной, корпоративной политики, направленных на реализацию экологических инициатив, климатических проектов, на переход на возобновляемые источники энергии.

Для начала определимся с тем, какие вопросы могут входить в содержание понятия «зеленая повестка». Сразу следует оговориться, что единого перечня направлений (элементов) «зеленой повестки» не существует, а в содержание данного понятия включаются совершенно различные элементы.

Например, в проекте EU for Green Agenda in Serbia выделяются следующие задачи «зеленой повестки»:

- борьба с изменением климата, обезуглероживание, энергоэффективность и совершенствование «зеленых» отраслей промышленности;
- развитие экономики замкнутого цикла для повышения ресурсоэффективности и промышленного симбиоза;
- борьба с загрязнением окружающей среды, обращение особого внимания на качество воздуха;
- защита биоразнообразия и экосистем, инвестирование в них;
- создание стабильных продовольственных систем для обеспечения устойчивого образа жизни в сельской местности¹.

¹ URL: https://unece.org/sites/default/files/2022-07/2.3-UNDP_GoranSimunovic.pdf

Важность формирования и реализации «зеленой повестки» на уровне региональных интеграционных объединений обусловлена тем, что экологические проблемы не признают государственных границ и очень часто носят трансграничный характер. Поэтому синхронизация усилий отдельных государств по решению экологических проблем, повышению эффективности эколого-правового регулирования будет способствовать гармонизации национального законодательства государств, входящих в состав таких объединений.

В рамках данного параграфа рассматривается «зеленая повестка» следующих региональных интеграционных объединений: ЕАЭС, СНГ и Союзное государство России и Беларуси.

«Зеленая повестка» ЕАЭС

Необходимость обеспечения региональной интеграции в рамках ЕАЭС обусловлена экономическими и геополитическими факторами, например большим объемом устойчивых промышленных и торговых связей и взаимоотношений, сложившихся еще в период СССР, что подразумевает активный товарооборот, в частности постоянное перемещение товаров через государственные границы.

От государств, состоящих в интеграционных объединениях, требуется выработка единых принципов экономической, в том числе таможенной, политики, а также унифицированных подходов в сфере технического регулирования, охраны окружающей среды, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в отношении тех товаров, продукции или сырья, которые являются объектом внешнеэкономической деятельности.

Р.А. Курбанов под региональной интеграцией понимает сотрудничество стран определенного географического, социального или функционального (общность доктрин и целей) региона посредством создания региональных объединений — как обладающих международной правосубъектностью, так и не обладающих ею, действующих в рамках консультативного формата (саммиты, форумы, партнерства, программы) для развития и укрепления экономических, политических, социальных и иных связей, а также достижения единых целей на основе принципов добровольности, в процессе чего происходит взаимопроникновение национальных интересов, а также сближение различных структур государств¹.

По мнению С.А. Боголюбова, современное евразийское эколого-правовое пространство — это сложный конгломерат многочисленных

¹ См.: Курбанов Р.А. Евразийское право. Теоретические основы: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С. 23.

правовых природоохранных предписаний, часть которых даже трудно представить окончательно сформулированными и тем более полностью выполнимыми¹. В силу указанных факторов требуются выработка единых подходов к совершенствованию национального законодательства в государствах ЕАЭС, а также унификация правовых требований в рамках данного интеграционного объединения.

Следует отметить, что попытки унификации общих подходов при совершенствовании национального законодательства путем модельного правотворчества в контексте евразийского экономического пространства предпринимались и до образования (1 января 2015 г.) ЕАЭС. В качестве примера можно привести проект модельного закона Единого экономического пространства (далее — ЕЭП) «О конкуренции», разработанный на основании решения Коллегии Евразийской экономической комиссии от 25 декабря 2012 г. № 302 «О гармонизации законодательств государств — членов Таможенного союза и Единого экономического пространства в области конкурентной политики»².

В юридической литературе отмечается, что в силу взаимосвязанности экономических и экологических вопросов на уровне межгосударственных структур (СНГ и ЕАЭС) в рамках международных консультаций с целью последующего принятия соглашения государств-участников целесообразна разработка единой доктрины права окружающей среды.

В качестве фундамента для формирования такого научного и прикладного подхода могут быть взяты уже созданные на уровне СНГ правовые основы, принципы, институты, инфраструктура, безусловно, с учетом сложившихся интеграционных связей ЕАЭС. Представляется также необходимым принятие в рамках ЕАЭС дополнительного документа по вопросам охраны окружающей среды на пространстве ЕАЭС³.

В настоящее время экологические требования в Договоре о ЕАЭС рассматриваются в узком контексте как основания для введения ограничений торговли. Согласно ст. 29 Договора государства-члены во взаимной торговле товарами вправе применять ограничения (при условии, что такие меры не являются средством неоправданной дис-

¹ См.: Боголюбов С.А. Развитие экологического права на евразийском пространстве: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2020. С. 29.

² URL: <http://www.tsoyuz.ru>

³ См.: Правовые проблемы устойчивого пространственного развития государств — участников СНГ: монография / отв. ред. Е.А. Галиновская, М.В. Пономарев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2022. С. 46.

криминации или скрытым ограничением торговли) в случае, если такие ограничения необходимы, в том числе для охраны: жизни и здоровья человека; окружающей среды; животных и растений, культурных ценностей. Такие экологические ограничения носят императивный, обязательный характер и обеспечиваются мерами государственного регулирования.

Природоохранное регулирование в рамках ЕАЭС происходит также посредством таких важнейших механизмов, как техническое регулирование и стандартизация (раздел X Договора о ЕАЭС). Согласно ст. 52 Договора о ЕАЭС в целях защиты жизни и (или) здоровья человека, имущества, окружающей среды, жизни и (или) здоровья животных и растений, предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей, а также для обеспечения энергетической эффективности и ресурсосбережения в рамках Союза принимаются технические регламенты ЕАЭС, которые имеют прямое действие на территории Союза. Для выполнения требований технического регламента ЕАЭС и оценки соответствия требованиям технического регламента Союза на добровольной основе могут применяться международные, региональные (межгосударственные) стандарты, а в случае их отсутствия (до принятия региональных (межгосударственных) стандартов) — национальные (государственные) стандарты государств-членов.

В качестве примера можно привести «ТР ТС 018/2011. Технический регламент Таможенного союза. О безопасности колесных транспортных средств», которым были определены обязательные предельные параметры выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух от автомобильного транспорта.

Между тем отсутствие на уровне такого объединения региональной интеграции, как ЕАЭС, единообразия подходов и специальных актов по вопросам экологической безопасности актуализирует проблему сближения национальных правовых систем государств-членов. Разработка и закрепление в актах ЕАЭС правовых основ экологической безопасности не только выведет законодательство стран — участниц Союза на новый качественный правовой уровень, но и создаст основу для эффективного сотрудничества между государствами, послужит действенным средством исполнения международных обязательств в области охраны и рационального использования окружающей среды¹. Следует также отметить, что в литературе довольно

¹ См.: Захарин А.Н., Нутрихин Р.В. Правовые проблемы формирования единого эколого-безопасного пространства стран — участниц ЕАЭС // Гуманитарные и юридические исследования. 2021. № 1. С. 150.

активно исследуются формы и направления гармонизации законодательства ЕАЭС в сфере природопользования¹.

Одним из направлений «зеленой повестки» на уровне ЕАЭС является обеспечение безопасного обращения с отходами производства и потребления, в том числе в части их транспортировки между государствами, входящими в состав данного регионального интеграционного объединения.

Необходимость обеспечения экологически безопасного обращения с отходами, образуемыми в результате использования или потребления товаров и упаковки, ввозимых из зарубежных государств, в частности их захоронения, обезвреживания или утилизации, создаст весьма ощутимую финансовую нагрузку на бюджетную систему государств-импортеров. В указанных условиях большое значение имеет создание на национальном уровне правовой и экономической системы, обеспечивающей ответственность импортеров товаров за утилизацию отходов, образующихся в результате использования или потребления их товаров и упаковки.

Именно в целях снижения такого воздействия государства имплементируют в свои правовые системы так называемый принцип расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки, подразумевающий их обязанность обеспечивать экологически безопасное удаление отходов, образующихся в результате использования. Этот принцип имеет существенное значение для государств — участников интеграционных объединений, построенных в основном на правилах экономического сотрудничества, к числу которых, например, относится ЕАЭС.

Сами отходы производства и потребления также традиционно составляют довольно существенную долю товарооборота в СНГ, ЕАЭС и Союзном государстве Российской Федерации и Республики Беларусь, что обусловлено тенденцией интенсивного развития индустрии утилизации и вторичного использования этих отходов, особенно тех из них, которые содержат вторичные материальные или энергетические ресурсы либо являются ими.

Указанные факторы определяют необходимость обеспечения эффективности международного сотрудничества государств — участников ЕАЭС в природоохранной сфере, что требует применения общих для всех участников данного интеграционного объединения подходов к совершенствованию национального законода-

¹ См.: Колесникова К.В., Нутрихин Р.В. О гармонизации законодательства Евразийского экономического Союза в сфере природопользования // Гуманитарные и юридические исследования. 2019. № 2. С. 129—134.

тельства, в частности законодательства об охране окружающей среды.

Принимая во внимание долгие устойчивые промышленные и торговые связи государств — участников ЕАЭС, предполагающие постоянное перемещение значительного количества товаров, сырья и продукции через государственные и таможенные границы, следует иметь в виду, что довольно большую часть товарооборота между указанными государствами, учитывая активное развитие отходо-перерабатывающей индустрии, составляют отходы, содержащие вторичные ресурсы. Между государствами — участниками ЕАЭС, а также между ними и сопредельными государствами весьма активно осуществляются внешнеторговые операции в отношении лома и отходов черных или цветных металлов, макулатуры и ряда иных отходов, содержащих наиболее ценные в потребительском плане вторичные материальные ресурсы.

Основой международно-правового регулирования отношений, связанных с трансграничным перемещением отходов производства и потребления, в том числе и для государств ЕАЭС, уже на протяжении 30 лет является Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, которая была заключена в г. Базеле 22 марта 1989 г. и вступила в силу 5 мая 1992 г. (далее — Базельская конвенция).

В настоящее время к Базельской конвенции присоединилось более 180 стран, в том числе Российская Федерация, которая ратифицировала ее в ноябре 1994 г. и для которой она вступила в силу 1 мая 1995 г. (подписана она была еще Советским Союзом 23 марта 1990 г. в г. Нью-Йорке, США). Также стороной Базельской конвенции являются государства — участники ЕАЭС: Кыргызская Республика (с 18 января 1996 г.), Республика Беларусь (с 16 сентября 1999 г.), Республика Армения (с 1 октября 1999 г.), Республика Казахстан (с 10 февраля 2003 г.).

Принятие Базельской конвенции было направлено на создание условий для международного сотрудничества в области регулирования трансграничного перемещения различных видов опасных отходов, а также пресечения незаконного вывоза и захоронения отходов в развивающихся странах с ущербом для окружающей среды. Применяется в отношении территорий, находящихся под юрисдикцией ее государств-участников.

Российская Федерация имплементировала многие положения Базельской конвенции в свое национальное законодательство и создала свою систему регулирования отношений в области трансграничного перемещения отходов. В частности, специальный порядок

трансграничного перемещения отходов был установлен Правилами трансграничного перемещения отходов, утвержденными постановлением Правительства РФ от 17 июля 2003 г. № 442.

Правила единого таможенного пространства ЕАЭС определяют основные принципы передвижения товаров и, в частности, некоторые таможенные требования к трансграничному перемещению опасных отходов в границах ЕАЭС и за его пределами. Как известно, регулирование указанных отношений в пределах таможенного пространства ЕАЭС осуществляется в соответствии с правовыми инструментами, выработанными как в Таможенном союзе, так и уже в контексте ЕАЭС. В частности, Единым перечнем товаров, к которым применяются запреты и ограничения на их ввоз или вывоз государствами — членами Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества при осуществлении торговли с третьими странами, и Положением о применении ограничений, утвержденными решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 16 августа 2012 г. № 134, был установлен запрет на ввоз на территорию Таможенного союза ряда предусмотренных Базельской конвенцией видов опасных отходов, в состав которых в качестве компонента или загрязнителя входят определенные Единым перечнем химические вещества. Таким образом, последним был введен более строгий по сравнению с требованиями Базельской конвенции правовой режим обращения в виде запрета на ввоз предусмотренных им видов отходов на территорию Таможенного союза и соответственно дальнейшего обращения с ними.

Довольно длительное время вопросы трансграничного перемещения отходов через территорию Таможенного союза регулировались Соглашением о единых условиях транзита через территории государств — участников Таможенного союза, принятым в г. Москве еще 22 января 1998 г. и утвержденным решением № 6 Совета глав правительств при Межгосударственном Совете Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации (завершило свое действие в связи с прекращением с 1 января 2015 г. деятельности Евразийского экономического сообщества Договором от 10 октября 2014 г., заключенным в г. Минске). Данным Соглашением были установлены Перечень опасных отходов, транзит которых запрещался в соответствии с указанным Соглашением (Приложение № 1), а также Перечень опасных отходов, трансграничные перевозки которых подлежали регулированию этим Соглашением (Приложение № 2).

Более детальные требования к трансграничному перемещению товаров через таможенные границы ЕАЭС позже были предусмотре-

ны Таможенным кодексом ЕАЭС (далее — ТК ЕАЭС) (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе ЕАЭС, подписанному в г. Москве 11 апреля 2017 г.). В частности, ст. 170 ТК ЕАЭС определяют требования к обращению с отходами, а также с производственными потерями, образующимися в результате операций по переработке на таможенной территории ЕАЭС.

9 августа 2019 г. в г. Чолпон-Ате (Кыргызская Республика) было заключено Соглашение о трансграничном перемещении опасных отходов по таможенной территории Евразийского экономического союза, распространяющееся только на субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих трансграничное перемещение отходов при взаимной торговле государств — членов ЕАЭС, и установившее запрет на трансграничное перемещение отходов физическими лицами для личного пользования.

Государства — члены ЕАЭС успешно имплементируют в свое законодательство требования Базельской конвенции, а также нормы рассмотренных соглашений, обеспечивая тем самым международную интеграцию в рамках евразийского экономического пространства.

Анализ правового регулирования трансграничного перемещения опасных отходов как по законодательству ЕАЭС, так и по национальному законодательству его государств-участников позволяет прийти к выводу о том, что в настоящее время такое перемещение осуществляется на основании таможенных требований ЕАЭС, а также системы норм международного права — Базельской конвенции, сторонами которой являются государства — члены ЕАЭС, а также ряда международных соглашений между ними и в рамках СНГ. Однако специальные требования в области охраны окружающей среды при трансграничном перемещении отходов, в первую очередь по территории ЕАЭС, в настоящее время отсутствуют, тогда как их наличие позволило бы снизить в данной ситуации экологические риски.

Несмотря на определенные различия в системах правового регулирования отношений в области обращения с отходами в государствах — членах ЕАЭС, обусловленные историческими особенностями становления и развития, правовые системы этих стран имеют сходные черты, что связано с использованием при формировании данных структур законодательных положений, заложенных в модельном законодательстве государств — участников СНГ, а также с наличием ряда международных обязательств, взятых государствами ЕАЭС в соответствии с ратифицированными ими конвенциями и международными договорами.

Однако, по нашему мнению, следует развивать и модельное правотворчество на уровне ЕАЭС, что позволит обеспечить необходимые

интеграцию и сближение правовых систем государств-участников в сфере охраны окружающей среды, в частности в сфере обращения с отходами производства и потребления.

Таким образом, было бы целесообразно предусмотреть специальную систему эколого-правовых требований на уровне ЕАЭС, например при регулировании отношений по трансграничному перемещению опасных отходов, прежде всего между его государствами-членами, что даст возможность унифицировать правила национального законодательства указанных государств, создав единое правовое эколого-правовое пространство, упростить товарооборот между ними, повысить стабильность и экономическую эффективность внешнеторговой деятельности.

На основании проанализированных выше норм следует констатировать, что правовой системой ЕАЭС предусмотрена развернутая структура таможенных требований к трансграничному перемещению отходов по таможенному пространству ЕАЭС (в том числе основанных на положениях Базельской конвенции), однако специальные экологические требования к их перемещению, дальнейшему обороту и обращению с ними отсутствуют.

Таким образом, «зеленая повестка» в рамках ЕАЭС находится на стадии активного формирования, однако природоохранные возможности регуляторных инструментов ЕАЭС, к сожалению, ограничены. Вместе с тем можно прогнозировать, что по мере развития регуляторных институтов на уровне ЕАЭС значительно расширится и природоохранная компетенция этого регионального интеграционного объединения.

Данный вывод подтверждается генезисом развития такого общеизвестного регионального интеграционного объединения, как ЕС, прообразом которого было созданное в 1952 г. Европейское объединение угля и стали (ЕОУС). В 1957 году было учреждено Европейское экономическое сообщество (ЕЭС), которое стало приобретать природоохранную компетенцию и принимать природоохранные документы только с начала 1980-х гг. и фактически с 1957 по 1980 гг. не обладало специальной природоохранной компетенцией.

Активно формируется в ЕАЭС и климатическая повестка. Так, в ее рамках 21 октября 2022 г. на заседании Евразийского межправительственного совета был принят первый пакет мероприятий («дорожная карта») по сотрудничеству государств — членов ЕАЭС, в который вошли следующие направления:

— анализ национального законодательного регулирования и подготовка предложений по развитию общих подходов в данной сфере;

- разработка предложений по формированию совместных рыночных и нерыночных механизмов углеродного регулирования для достижения целей Парижского соглашения от 12 декабря 2015 г.;
- определение мер стимулирования низкоэмиссионной трансформации с учетом компетенции в следующих отраслях: транспорт, энергетика, металлургия, химическая промышленность, строительство, сельское хозяйство;
- евразийские инициативы низкоуглеродного развития;
- зеленое финансирование;
- формирование банка климатических технологий и цифровых инициатив;
- координация международных торговых отношений и иное взаимодействие в целях продвижения интересов государств — членов ЕАЭС в указанной сфере на международной арене¹.

В январе 2023 г. Министром экономического развития Российской Федерации М.Г. Решетниковым на семинаре ЕАЭС по климатической повестке было выдвинуто предложение, касающееся создания общего для стран ЕАЭС добровольного рынка углеродных единиц. В частности, было предложено поставить практические задачи по формированию такого рынка и договориться об общих стандартах, внедряя углеродное регулирование пока в добровольном порядке на уровне Союза, а также выяснить, кто будет верифицировать, соответственно делать систему аккредитации, валидировать проекты и решать вопрос о взаимном признании. По мнению М.Г. Решетникова, синхронизация подходов к климатической повестке и создание системы трансграничной торговли углеродными единицами могут стать стимулом для достижения национальных целей по сокращению выбросов парниковых газов, а также усилить позиции стран ЕАЭС на профильных переговорных площадках, в том числе на конференциях сторон рамочной конвенции ООН об изменении климата (СОР). Также Министр предложил государствам ЕАЭС рассмотреть вопрос о подготовке документа, который закрепит основные направления экономического сотрудничества в рамках климатической повестки².

С учетом изложенного можно прийти к выводу о том, что такое региональное интеграционное объединение, как ЕАЭС, в контексте «зеленой повестки» обладает наибольшим потенциалом для дальнейшего развития среди иных региональных интеграционных объединений на территории бывшего СССР.

¹ URL: <https://eec.eaeunion.org/comission/department/dotp/klimaticheskaya-povestka/>

² URL: <https://www.interfax.ru/business/883257>

«Зеленая повестка» СНГ

СНГ является старейшим региональным интеграционным объединением, созданным на территории бывшего СССР. Оно заложило институциональные основы единого рынка на постсоветском пространстве. Однако в настоящее время СНГ не обеспечивает необходимый уровень региональной интеграции, доказательством чего является последующее создание Таможенного союза и ЕАЭС.

В качестве общих подходов к совершенствованию государствами — участниками указанных интеграционных объединений национального законодательства, в частности экологического законодательства и законодательства об отходах, в целях сближения их правовых систем, осуществляемого в рамках интеграционных процессов, могут быть использованы результаты модельного правотворчества государств — участников СНГ. Модельные кодексы и модельные законы, разработанные Межпарламентской ассамблеей (МПА) государств — участников СНГ, а также результаты исследований наиболее перспективного зарубежного правового опыта зачастую являются теоретической основой для подготовки национальных законов в природоохранной сфере, в том числе в области обращения с отходами производства и потребления, и для гармонизации их требований.

В рамках данного механизма принят ряд модельных законов, имеющих природоохранное содержание: Модельный экологический кодекс для государств — участников СНГ (Общая часть); Модельный экологический кодекс для государств — участников СНГ (Особенная часть); модельные законы: об отходах производства и потребления (новая редакция); об упаковке и упаковочных отходах; об экологической экспертизе; об экологическом страховании; об экологическом аудите; о стратегической экологической оценке; об оценке воздействия на окружающую среду; о зонах экологического бедствия; об экологической безопасности. Указанные модельные законы не носят юридически обязывающего характера для государств — членов СНГ, однако они могут быть использованы в законодотворческом процессе при подготовке аналогичных законодательных актов на национальном уровне в любом из указанных государств.

Следует признать, что на примере Российской Федерации потенциал модельного правотворчества во многом остается невостребованным национальным законодателем.

Вопросы трансграничного перемещения и транзита различных видов отходов как по таможенной территории ЕАЭС, так и через территории иных государств, входящих в СНГ, регулируются в настоящее время нормами ряда межгосударственных соглашений.

Особое место в законодательстве стран СНГ в области обращения с отходами занимает разработанное на основе положений Базельской

конвенции межправительственное Соглашение о контроле за трансграничной перевозкой опасных и других отходов, подписанное 12 апреля 1996 г. в г. Москве. Оно было утверждено постановлением Правительства РФ от 17 мая 2002 г. № 318 и вступило в силу для России 6 июня 2002 г. Сторонами данного Соглашения являются не только государства — члены ЕАЭС, но и иные страны постсоветского пространства (Грузия, Молдова, Таджикистан, Туркмения, Узбекистан). Указанным Соглашением предусмотрены специальные согласно требованиям Базельской конвенции правила для государств — участников СНГ, в частности введение: перечня опасных отходов, трансграничная перевозка которых регулируется данным Соглашением; понятий «трансграничная перевозка», «государство экспорта», «государство импорта», «государство транзита» и их определений; порядка определения сторонами их компетентных органов, ответственных за получение уведомления о трансграничной перевозке опасных или других отходов и любой информации, связанной с ней, а также за обеспечение ответа на такое уведомление.

Существенным шагом вперед в части регулирования отношений, в том числе и по трансграничному перемещению отдельных видов отходов по территории государств — участников СНГ, явилось принятие Соглашения о сотрудничестве государств — участников СНГ в области обращения с отходами электронного и электротехнического оборудования (заключено в г. Душанбе 1 июня 2018 г., но пока не вступило в силу), объединившего не только государства ЕАЭС, но и иные государства СНГ (Таджикистан, Узбекистан).

«Зеленая повестка» Союзного государства Российской Федерации и Республики Беларусь

Российская Федерация и Республика Беларусь в настоящее время предпринимают беспрецедентные совместные усилия по межгосударственной экономической и правовой интеграции, а также гармонизации законодательства (включая экологическое законодательство) в рамках Союзного государства. При этом совершенствование природоохранительного законодательства определено в качестве одного из ключевых направлений межправительственного сотрудничества, предусмотренного ст. 2 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области охраны окружающей природной среды, заключенного в г. Смоленске 5 июля 1994 г.¹

¹ См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области охраны окружающей природной среды (заключено в г. Смоленске 5 июля 1994 г.) // Бюллетень международных договоров. 1995. № 5.

Аналогичные направления сотрудничества были установлены и для уполномоченных государственных органов — Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, которым было предписано продолжить совместную работу по гармонизации законодательства в области экологической безопасности и природопользования (Резолюция № 13 Совета Министров Союзного государства «О проведении согласованной экологической политики в рамках реализации Концепции социального развития Союзного государства на 2011–2015 годы» (принята 12 декабря 2012 г.))¹.

Одним из важных направлений «зеленой повестки» Союзного государства России и Беларуси является гармонизация национального экологического законодательства его участников. Для этого потребуются формирование единой для Российской Федерации и Республики Беларусь государственной политики в области охраны окружающей среды, использования, сохранения и воспроизводства природных ресурсов путем подготовки и принятия специального документа стратегического планирования, в котором будут закреплены основные цели и задачи развития законодательства обоих государств.

В указанных целях необходима выработка стратегии совместных действий по упорядочиванию правовых требований в данной сфере, для чего следует подготовить «дорожную карту» по гармонизации законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации в рамках Союзного государства, в частности документов для отдельных отраслей промышленности и территорий с особым эколого-правовым режимом (например, для особо охраняемых природных территорий). Также необходимо определить основные концептуальные направления совершенствования экологического законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь в части согласования его основных институтов.

Для гармонизации экологического законодательства данных государств имеются все предпосылки: создание Союзного государства, наличие общей границы и трансграничных природных объектов, пограничных особо охраняемых природных территорий, общих подходов к охране окружающей среды, тесных социально-экономических и культурных связей.

¹ См.: Резолюция № 13 Совета Министров Союзного государства «О проведении согласованной экологической политики в рамках реализации Концепции социального развития Союзного государства на 2011–2015 годы» (принята 12 декабря 2012 г.) // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

В рекомендациях 25-го заседания постоянно действующего семинара при Парламентском Собрании Союза Беларуси и России на тему «Проблемы и приоритеты охраны окружающей среды, экологического образования и воспитания в Союзном государстве» предлагается считать охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности в Союзном государстве приоритетными направлениями модернизации и инновационного развития наших государств в целях реализации национальных интересов Республики Беларусь и Российской Федерации в современных условиях. В частности, отмечается, что следует рассматривать эти направления как непереносимое условие повышения качества жизни населения Беларуси и России, развития интеграционных процессов в различных сферах жизнедеятельности наших стран для решения общих проблем в плане охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности, предупреждения и ликвидации последствий природных и техногенных катастроф на территориях государств — участников Союзного государства¹.

Статьей 18 Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 8 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства» к совместному ведению Союзного государства и государств-участников отнесены гармонизация и унификация их законодательства. Вместе с тем специальные механизмы гармонизации законодательства указанным Договором не предусмотрены. Однако это не означает, что экологическое законодательство Российской Федерации и Республики Беларусь не коррелируются между собой.

Анализ международно-правовых актов, практики деятельности межгосударственных объединений позволяет выделить несколько уровней гармонизации, позволяющих с разной степенью эффективности корректировать развитие природоохранного законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь в рамках Союзного государства. «Многослойность» процесса гармонизации экологического законодательства этих двух стран отмечается и в юридической литературе².

Гармонизация законодательства предусмотрена в качестве компетенции Союзного государства и государств-участников, однако конкретные механизмы ее осуществления не определены. В связи с этим возникает вопрос о практической необходимости непосредст-

¹ URL: https://belrus.ru/info/25_zas_seminara/

² См.: Пахарева Г.В. Теоретические и практические проблемы гармонизации экологического законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 10.

венной гармонизации и ее возможных формах. Очевидно, что такая необходимость объективно присутствует и обусловлена трансграничным характером большинства экологических проблем: охраной природных объектов (лесов, вод, животного мира), созданием особо охраняемых природных территорий, ограничением негативного воздействия на окружающую среду от объектов хозяйственной деятельности, осуществлением государственного экологического мониторинга.

Между тем, если обратиться к стратегическим документам Российской Федерации в области охраны окружающей среды, можно увидеть, что в них отсутствуют разделы или отдельные положения, касающиеся Союзного государства и Республики Беларусь. К данным документам следует отнести Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденные Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г., Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года». В Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 г. соответствующие положения также отсутствуют.

Вместе с тем очевидно, что проблема гармонизации экологического законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь объективно требует разработки общих стратегических подходов к проектированию национального законодательства, создания «дорожных карт» по упорядочиванию механизмов осуществления постоянного мониторинга процесса гармонизации.

Анализ законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь свидетельствует о наличии прогрессивных законодательных новелл в экологическом законодательстве каждой из стран, которые могут быть использованы как наилучшая практика в процессе гармонизации. Так, в белорусском природоохранном законодательстве в большей степени заметно влияние на национальное законодательство международных соглашений (право на доступ к экологической информации, экологическая оценка) и законодательства Европейского союза (создание биотопов и национальной экологической сети). В российском законодательстве сравнительно недавно появились прогрессивные нормы, касающиеся внедрения наилучших доступных технологий (НДТ), законодательного регулирования платы за негативное воздействие на окружающую среду, государственного учета объектов такого воздействия, ликвидации накопленного экологического вреда.

Непосредственная гармонизация экологического законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь может помочь национальным законодателям данных стран и в решении актуальных проблем охраны окружающей среды, таких как возмещение экологического вреда, внедрение экономических механизмов охраны окружающей среды, обращение с отходами производства и потребления, в том числе твердыми коммунальными отходами.

По мнению Г.В. Пахаревой, процесс гармонизации экологического законодательства России и Беларуси должен осуществляться на основе научной концепции, базовые положения которой заключаются в определении целей и задач этого процесса, комплекса условий и факторов, влияющих на фиксирование его границ; особенностей системы экологического законодательства России и Беларуси и других условий, которые необходимо учитывать в данном процессе; способов гармонизации, которые должны соответствовать реальной степени сближения двух государств и конкретному этапу развития экологического законодательства России и Беларуси, критериев отбора упорядочиваемых нормативных правовых актов. Результатом согласования экологического законодательства России и Беларуси является создание эколого-правового пространства Союзного государства¹.

При отсутствии институционального формата, обеспечивающего гармонизацию, могут быть использованы такие формы, как: разработка стратегических документов и программ в области охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования на уровне Союзного государства; упорядочивание природоохранных стандартов; организация и проведение научно-практических конференций, круглых столов; постоянный обмен опытом; развитие научных контактов между научными центрами экологического права, взаимные стажировки; проведение научно-исследовательских работ. Так, Г.В. Пахарева считает необходимым шагом принятие программы Союзного государства «Гармонизация законодательной и нормативно-методической базы в области охраны окружающей среды Республики Беларусь и Российской Федерации» в части охраны трансграничных водных объектов².

Одной из наиболее актуальных проблем в сфере обращения с отходами производства и потребления как в Российской Федерации,

¹ Пахарева Г.В. Указ. соч. С. 8.

² Там же. С. 12.

так и в Республике Беларусь на сегодня является необходимостью совершенствования правового механизма вовлечения отходов во вторичный оборот, их переработки и вторичного использования в качестве материальных или энергетических ресурсов.

Развитию индустрии утилизации отходов способствуют не только экономические и технологические факторы, но и соответствующее правовое поле, которое позволяет обеспечить возможность вовлечения таких отходов во вторичный оборот. При этом опыт законодательного регулирования указанных отношений в Республике Беларусь представляет значительный исследовательский интерес для Российской Федерации с точки зрения возможности определения направлений совершенствования российского законодательства в области обращения с отходами.

Тенденция активизации процессов кодификации экологического законодательства наблюдается в различных государствах постсоветского пространства, в частности в Российской Федерации и в Республике Беларусь, на уровне национального законодательства. Для интенсивной межгосударственной интеграции двух государств в рамках Союзного государства в целях гармонизации эколого-правовых требований потребуется унификация основных подходов к кодификации, в частности к определению структуры и содержания экологических кодексов обоих государств.

Также следует отметить, что кодификация экологического законодательства в данном случае возможна не только на национальном уровне, но и на уровне различных интеграционных объединений, например на уровне ЕАЭС или Союзного государства Российской Федерации и Республики Беларусь. Принимая во внимание то, что в рамках ЕАЭС ведется большая работа по кодификации правовых норм, регулирующих общественные отношения в различных сферах, вполне возможным вариантом могла бы стать разработка проекта экологического кодекса ЕАЭС и даже экологического кодекса Союзного государства Республики Беларусь и Российской Федерации.

Подведем некоторые итоги настоящего исследования. На уровне каждого из интеграционных объединений (ЕАЭС, СНГ, Союзное государство) сформирована собственная «зеленая повестка», которая обусловлена целями и задачами создания соответствующего объединения. Несмотря на то что ЕАЭС появилось позднее остальных интеграционных объединений, оно обладает наибольшим потенциалом в части развития «зеленой повестки» вообще и природоохранной политики в частности.

§ 4. ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ УСИЛИЙ ПО СТИМУЛИРОВАНИЮ ПРОВЕДЕНИЯ СОВМЕСТНЫХ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИХ РАБОТ

В современном мире научно-технический прогресс играет ключевую роль в устойчивом развитии экономики и повышении конкурентоспособности государств, что предопределяет особое место научно-исследовательской сферы в системе стратегических координат государственной политики, объектов регуляторного воздействия национального права.

Вне зависимости от уровня развития и размеров национальной экономики проблематика научно-технического прогресса находится в фокусе внимания публичной администрации, которая обеспечивает определение стратегических установок, приоритетов и первоочередных целей в сфере научно-технологического развития, создает систему государственного управления наукой и научно-технологической деятельностью, формирует механизмы финансирования научных, научно-технологических и образовательных проектов¹.

Однако в условиях современной глобализации и экономической конкуренции единичные усилия отдельных стран зачастую оказываются недостаточными для достижения результатов, позволяющих решить сложные научно-технические задачи, обеспечить необходимый уровень инноваций в национальных экономиках, конкурировать с наиболее экономически развитыми государствами мира.

Понимая потребность в слиянии научно-технологического потенциала, кадровых, инфраструктурных, финансовых и иных ресурсов государства, международные интеграционные объединения принимают усилия по стимулированию проведения совместных научно-технологических работ.

Рассматривая проблематику, связанную со стимулированием проведения совместных научно-исследовательских работ, следует гово-

¹ О правовом регулировании и публичном администрировании научно-технологического развития см.: Эффективность научной деятельности: критерии правовой оценки: монография / Н.В. Антонова, Н.С. Волкова, О.В. Гутников и др. М.: Норма, 2023; Габов А.В., Путило Н.В., Гутников О.В. Проект федерального закона о науке — новый формат правового регулирования научной и инновационной деятельности // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 38. С. 385–399; Реформа науки и образования: сравнительно-правовой и экономико-правовой анализ: монография / Н.Г. Доронина, Н.М. Казанцев, Н.Г. Семилюткина и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Российская академия наук; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; СПб.: Нестор-История, 2014.

речь о наличии двух относительно самостоятельных уровней правового регулирования соответствующей деятельности: национальном и наднациональным.

На национальном уровне правовое регулирование стимулирования проведения совместных с иностранными научными организациями и коллективами научно-исследовательских работ определяет круг органов публичной власти и организаций, уполномоченных на осуществление деятельности по содействию реализации таких работ, на развитие международного научного и научно-технического сотрудничества¹, устанавливает отдельные формы и механизмы такого стимулирования².

Наднациональный уровень представлен актами различных международных организаций, межгосударственных объединений и их органов, а также межправительственными соглашениями в сфере научно-технического сотрудничества государств-членов.

Государства объединяют усилия по стимулированию проведения совместных научно-исследовательских работ либо в контексте соответствующих международных организаций, межгосударственных объединений с целью получения конкурентных преимуществ, решения общих научно-технологических, социально-экономических задач, либо по так называемым проектам «мегасайнс», реализация которых вне рамок межгосударственного сотрудничества невозможна.

Проекты «мегасайнс», обладая крайне высокой ресурсоемкостью, в то же время являются принципиально новыми научно-экспериментальными комплексами и позволяют ученым, научным организациям государств-участников осуществлять реализацию совместных научно-исследовательских проектов на фронтире современной науки³.

¹ Подробнее об этом см.: Указ Президента РФ от 6 сентября 2008 г. № 1315 «О некоторых вопросах государственного управления в области международного сотрудничества»; Федеральный закон от 2 ноября 2013 г. № 291-ФЗ «О Российском научном фонде и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² Подробнее об этом см.: Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

³ См., например: Соглашение о создании Международной организации ИТЭР по термоядерной энергии для совместной реализации проекта ИТЭР 2006 г.; Соглашение между Правительством СССР и ЦЕРНом о дальнейшем развитии научно-технического сотрудничества в области физики высоких энергий от 29 мая 1991 г.; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Европейской организацией ядерных исследований о дальнейшем развитии научно-технического сотрудничества в области физики высоких энергий 1993 г.

В рамках международных организаций, межгосударственных объединений различия в их целях и задачах, текущем уровне интеграционных процессов предопределены многообразием подходов к вопросам международно-правового регулирования сотрудничества и объединения усилий в сфере научно-технологического развития.

Однако, несмотря на многочисленные особенности в каждом из межгосударственных интеграционных объединений, в целом можно говорить о наличии двух условных моделей такого регулирования.

Первая модель предполагает формирование полноценной наднациональной экосистемы обеспечения стимулирования проведения совместных научно-исследовательских работ, включающей в себя:

- разработку, утверждение и реализацию единой научно-технологической политики;
- разработку, утверждение и реализацию межгосударственных научно-технологических программ;
- наделение наднациональных органов и организаций компетенцией в области стимулирования межгосударственной научно-исследовательской деятельности, развития и динамичного использования интеллектуального капитала, стимулирования совершенствования исследовательской инфраструктуры¹.

Наиболее полную реализацию описанная модель получила в рамках ЕС. Европейская политика в области исследований и технического развития представляет собой важную область европейского законодательства, которая разрабатывается с начала 80-х гг. XX в. одновременно с созданием Европейской рамочной программы исследований (European framework programme for research). В 2014 году финансирование научных исследований Европейского союза было объединено в программе Horizon 2020 на период 2014–2020 гг. в контексте Восьмой рамочной программы Европейского союза по исследованиям и инновациям (8th EU Framework Programme for Research and Innovation). Основная цель этой программы состояла в обеспечении глобальной конкурентоспособности Европейского союза.

Преемником программы Horizon 2020 стала программа Horizon Europe, введенная в действие Регламентом Европейского союза 2021/695 Европейского парламента и Совета от 28 апреля 2021 г.

¹ См., например: Европейский совет по инновациям (European Innovation Council), Европейские инновационные экосистемы (European innovation ecosystems) и Европейский институт инноваций и технологий (European Institute of Innovation & Technology). В частности, Европейский исследовательский совет — это общеевропейская организация, призванная стимулировать развитие научно-исследовательской деятельности в Европейском союзе. URL: <https://erc.europa.eu/homepage>

§ 4. Публичное администрирование объединения усилий по стимулированию...

«Создание Horizon Europe — рамочной программы исследований и инноваций, установление ее правил участия и распространения».

Вторая модель подразумевает использование на наднациональном уровне отдельных элементов стимулирования проведения совместных научно-исследовательских работ и характерна в том числе для большинства интеграционных объединений, участником которых выступает Российская Федерация.

В рамках СНГ, БРИКС, ЕАЭС, ШОС, Союзного государства России и Белоруссии динамично развивается международно-правовое сотрудничество, направленное на объединение усилий по стимулированию проведения совместных научно-исследовательских работ.

Международно-правовая основа для научно-технического сотрудничества в масштабе ШОС в настоящий момент находится на начальной стадии формирования. Несмотря на то что в 2013 г. государствами — членами ШОС заключено межправительственное соглашение о научно-техническом сотрудничестве и создана рабочая группа по научно-техническому сотрудничеству (координационный орган), само соглашение носит, по справедливому замечанию представителей науки международного права, «абстрактный характер и конкретные формы сотрудничества отдает на откуп двухсторонним и многосторонним соглашениям между странами — участницами ШОС»¹.

Между тем многочисленные концептуальные, программные, рекомендательные и декларативные акты, принятые в рамках ШОС, в последнее десятилетие свидетельствуют об интенсификации процессов сотрудничества в научно-технологической сфере между государствами — участниками данной международной организации, что выступает предпосылкой для дальнейшего развития международно-правовых регуляторов и инфраструктуры в целях стимулирования проведения совместных научно-исследовательских работ².

¹ Правовое регулирование международного научного и научно-технического партнерства в рамках Шанхайской организации сотрудничества: монография / Е.С. Аничкин, А.А. Васильев, Е.А. Куликов, А.Ю. Резинкин, А.А. Серебряков; Министерство науки и высшего образования РФ, Алтайский государственный университет. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2022. С. 43.

² См.: Концепция сотрудничества государств — членов ШОС в области цифровизации и информационно-коммуникационных технологий от 14 июня 2019 г.; Заявление Совета глав государств — членов ШОС о сотрудничестве в области цифровой экономики от 10 ноября 2020 г.; Программа научно-технического партнерства ШОС от 3 ноября 2016 г.; План практических мероприятий («Дорожная карта») по сотрудничеству научных учреждений государств — членов ШОС на 2019—2020 годы от 12 октября 2018 г.; План действий по научно-техническому сотрудничеству в приоритетных направлениях на 2022—2025 гг.

Международно-правовая основа для научно-технического сотрудничества в контексте БРИКС по уровню развития, набору и составу международных-правовых актов, а также используемому инструментарию сходна с сформировавшейся в ШОС и представлена:

– Меморандумом о сотрудничестве в сфере науки, технологий и инноваций между правительствами России, Бразилии, Индии, Китая и Южно-Африканской Республики 2015 г.;

– Рабочим планом БРИКС по науке, технологиям и инновациям на 2015–2018 гг.

– Планом действий БРИКС по инновационному сотрудничеству на период 2017–2020 гг.;

– Рамочной программой БРИКС по финансированию многосторонних совместных научно-исследовательских проектов, проектов в области коммерциализации технологий и инновационных проектов¹.

Союзное государство России и Белоруссии, СНГ и ЕАЭС имеют более развитые правовые и институциональные основы для стимулирования проведения совместных научно-исследовательских проектов, что связано в первую очередь со «сложившейся ранее высокой степенью интеграции республик СССР; их хозяйственная взаимозависимость, схожесть правовых систем, постоянные связи в жизненно важных сферах предопределили формирование научно-технического сотрудничества государств в рамках вновь образованного Содружества Независимых Государств»².

Довольно высокий уровень интеграционного процесса обуславливает развитость правовой и институциональной основы стимулирования проведения совместных научно-исследовательских работ. Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 8 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства» в своей ст. 18 обозначил формирование общего научного, технологического и информационного пространства, разработку, утверждение и реализацию единой научно-технологической политики как самостоятельный предмет совместного ведения Союзного государства и государств-участников. Хотя до настоящего времени процессы разработки единой научно-технологической политики, формирования общего научного и тех-

¹ См.: Сидорова Е.А. Инновационное развитие стран БРИКС, предпосылки и перспективы сотрудничества // Вестник международных организаций. 2018. Т. 13. № 1. С. 34–50; Шугуров М.В. Политико-правовые основы и организационные механизмы научно-технологического сотрудничества и передачи технологий в рамках БРИКС в контексте стратегии устойчивого развития.

² Международное право. Особенная часть: учебник для вузов / отв. ред. Р.М. Валеев и Г.И. Курдюков. М., 2010. С. 620.

§ 4. Публичное администрирование объединения усилий по стимулированию...

нологического пространства продолжают, следует отметить их активизацию, в частности Резолюцию Совета Министров Союзного государства от 27 марта 2023 г. № 3 «О разработке Стратегии научно-технологического развития Союзного государства», постановление Совета Министров Союзного государства от 16 июня 2017 г. № 19 «Об основных направлениях формирования единого научно-технологического пространства Союзного государства», предусматривающего в том числе создание Комиссии по формированию единого научно-технологического пространства Союзного государства.

Отдельного внимания заслуживают реализуемые с момента образования Союзного государства России и Белоруссии научно-технические программы, непосредственно обеспечивающие объединение научного и ресурсного потенциала государств для проведения совместных научных исследований, научно-технических проектов¹.

Стимулирование и содействие развитию совместной научно-технологической деятельности нашли отражение в ряде заключенных и принятых в рамках СНГ соглашений, конвенций и иных актов. В их числе:

– Соглашение о создании общего научно-технологического пространства государств — участников Содружества Независимых Государств (3 ноября 1995 г.);

– Соглашение о формировании и статусе межгосударственных инновационных программ и проектов в научно-технологической сфере, в том числе Порядок формирования этих программ и проектов (11 сентября 1998 г.);

– Соглашение о межгосударственном обмене научно-технической информацией (26 июня 1992 г.);

– Конвенция о формировании и статусе межгосударственных научно-технических программ (25 ноября 1998 г.);

– Конвенция о создании международных научно-исследовательских центров и научных организаций (25 ноября 1998 г.);

– Концепция формирования и развития рынка интеллектуальной собственности государств — участников СНГ, утвержденная Решением Совета глав правительств СНГ (28 октября 2016 г.);

¹ См.: Постановление Совета Министров Союзного государства от 29 апреля 2003 г. № 9 «О Предложении о разработке научно-технической программы Союзного государства «Разработка и использование перспективных космических средств и технологий в интересах экономического и научно-технического развития»; от 8 мая 2008 г. № 22 «О научно-технической программе Союзного государства «Разработка базовых элементов, технологий создания и применения орбитальных и наземных средств многофункциональной космической системы» на 2008–2011 годы («Космос-НТ»)».

– Межгосударственная программа инновационного сотрудничества государств — участников СНГ на период до 2030 года, утвержденная Решением Совета глав правительств СНГ (6 ноября 2020 г.);

– Комплексный план мероприятий на 2021–2025 годы по реализации Межгосударственной программы инновационного сотрудничества государств — участников СНГ на период до 2030 года, утвержденный Решением Совета глав правительств СНГ (12 ноября 2021 г.).

Обобщением и систематизацией разрозненного массива правовых актов СНГ в сфере научно-технологического сотрудничества стало утверждение Советом глав правительств СНГ Концепции научно-технического и технологического сотрудничества государств — участников СНГ базовым, рамочным документом, отражающим систему взглядов и подходов государств — участников СНГ к проблемам активизации такого сотрудничества.

По аналогии с иными интеграционными объединениями в СНГ реализуются межгосударственные научно-технологические программы. Создан и функционирует Межгосударственный совет по сотрудничеству в научно-технической и инновационной сферах, выполняющий координирующую функцию в отношении научно-технической и инновационной политики, построения общего научно-технологического пространства, реализации межгосударственных программ.

ЕАЭС, будучи стремительно развивающимся интеграционным объединением, в короткие сроки сформировал разветвленный массив правовых актов, регулирующих различные сферы деятельности общества. Не стала исключением и сфера стимулирования научно-технологического сотрудничества между государствами-членами, отдельными научными организациями, научными коллективами.

Несмотря на отсутствие непосредственно в тексте Договора о ЕАЭС какого-либо упоминания о целях, принципах или механизмах научно-технологического сотрудничества, инфраструктура для него активно формируется для достижения основополагающих задач Союза¹.

Стимулирование научно-технологического сотрудничества в рамках Союза рассматривается в качестве механизма реализации Стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции до 2025 года, утвержденных Решением Высшего Евразийского экономического совета от 11 декабря 2020 г. № 12.

¹ См.: Рекомендация Коллегии ЕЭК от 24 июня 2022 г. № 26 «О приоритетах и долгосрочном прогнозе научно-технического развития Евразийского экономического союза».

§ 4. Публичное администрирование объединения усилий по стимулированию...

В частности, такое стимулирование должно осуществляться по двум направлениям:

- выстраивание эффективной системы управления совместными кооперационными проектами и их финансирования, создание и развитие высокопроизводительных, в том числе экспортно-ориентированных, секторов экономики;

- объединение усилий для стимулирования проведения совместных научно-исследовательских работ.

Реализация второго из указанных направлений предусматривает использование в том числе таких мер, как:

- разработка рекомендаций по научно-техническому развитию;
- реализация согласованных государствами-членами совместных программ и высокотехнологичных проектов с привлечением международных институтов развития — Евразийского банка развития и Евразийского фонда стабилизации и развития;

- стимулирование проведения научно-исследовательских работ;
- реализация программы повышения квалификации исследователей (включая магистрантов, аспирантов) посредством взаимных стажировок в научных организациях и вузах государств-членов;

- использование инструментов Евразийского банка развития и Евразийского фонда стабилизации и развития для стимулирования применения энерго- и ресурсосберегающих технологий.

В дополнение к указанным мерам для углубления научно-технического сотрудничества странам предлагается:

- создать специальный фонд для финансирования научных исследований, включая спецфонды для венчурных проектов;

- проработать возможности унификации и гармонизации правового регулирования в области научно-технического и инновационного сотрудничества;

- включить в Договор о ЕАЭС положения о научно-техническом сотрудничестве¹.

Подчеркивается также роль и возможности Евразийского банка развития в механизме научно-технологической интеграции в контексте ЕАЭС².

¹ См.: Фатыхова В.М. Евразийское сотрудничество в области науки и высшего образования: перспективы неофункционального «перетекания» // Вестник МГИМО-Университета. 2019. № 2(65). С. 159–175.

² См.: Шугуров М.В. Евразийский банк развития как механизм научно-технологической интеграции в рамках ЕАЭС: правовые аспекты // Международное право. 2022. № 1 С. 1–28.

По мере действительной реализации перечисленных мер и мероприятий можно прогнозировать все большее сближение модели стимулирования научно-технологического сотрудничества в ЕАЭС с моделью, используемой в ЕС и предусматривающей формирование полноценной наднациональной экосистемы обеспечения стимулирования проведения совместных научно-исследовательских работ. При этом необходимо констатировать, что одним из основных условий эффективного стимулирования проведения именно совместных исследований является наличие необходимого объема ресурсов при реализации межгосударственных научно-технологических задач.

При этом в ЕАЭС используются и уникальные механизмы стимулирования совместных научных исследований, не имеющие точных аналогов в зарубежных правовых порядках. В частности, в соответствии с Решением Евразийского межправительственного совета от 30 апреля 2021 г. № 5 «Об Основных направлениях промышленного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза до 2025 года» созданы евразийские технологические платформы, евразийские центры компетенций в качестве механизмов кооперации заинтересованных субъектов в научно-технической, инновационной и производственной сферах.

В заключение следует отметить, что наднациональное регулирование стимулирования проведения совместных научно-исследовательских работ сохраняет свой фрагментарный и разрозненный характер, а следовательно, требует дальнейшего совершенствования. Наиболее перспективными с точки зрения развития и получения качественного эффекта от реализации усилий по стимулированию совместной научно-технологической деятельности являются площадки Евразийского экономического союза как в наивысшей степени динамично развивающегося межгосударственного интеграционного объединения и Союзного государства России и Беларуси как наиболее интегрированного. При этом одновременное участие Российской Федерации и Республики Беларусь в указанных интеграционных объединениях позволяет получить мультипликативный эффект, гармонизировать подходы при формировании экосистемы обеспечения стимулирования проведения совместных научно-технологических исследований и проектов.

Глава IV

ПРАВОВАЯ ОСНОВА ОРГАНИЗАЦИИ СОТРУДНИЧЕСТВА

В АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

§ 1. ОРГАНИЗАЦИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА ПО ПРАВОВЫМ ВОПРОСАМ

Межгосударственное сотрудничество в различных областях находит выражение в многообразных отношениях как между государствами в вопросах их прав и обязанностей, так между их гражданами и организациями. Совокупность таких отношений представляет собой международный оборот. Соответственно, правовые вопросы межгосударственных отношений относятся к сфере международного публичного права, а правовые вопросы отношений между гражданами и организациями, возникающие в международном общении (обороте), — к сфере международного частного права.

По определению Л.А. Лунца, международное частное право «как отрасль права и отрасль правоведения есть область отношений гражданско-правового характера (область отношений по «гражданским делам» (возникающим из гражданских, семейных и трудовых отношений)) в указанном широком смысле слова, возникающих в международной жизни»¹.

В соответствии с пониманием международного частного права как отрасли права, регулирующей гражданско-правовые отношения с международным элементом, И.С. Перетерский выделял специфический признак таких отношений, включаемых в международное частное право, состоящий в том, что «правоотношение так или иначе тяготеет к двум различным законодательствам, потому мы и говорим, что таким правоотношениям присущ «международный» характер или что они обладают международным (или иностранным) элементом»². Задачей законодательства является урегулирование данных отношений посредством прямого предписания, разрешаю-

¹ Лунц Л.А. Курс международного частного права. Общая часть. М., 1973. С. 12.

² Перетерский И.С. Система международного частного права // Советское государство и право. 1946. № 8–9. С. 26.

шего вопрос по существу, или указания закона, подлежащего применению.

Неотъемлемым элементом сотрудничества по правовым вопросам между государствами является международная правовая помощь. Правовое сотрудничество включает в себя все межгосударственные (межправительственные и межведомственные) сферы правового характера. Более узкое понятие — правовая помощь по отдельным категориям дел (гражданским, административным, уголовным) как исполнение принятых государством международных обязательств.

Таким образом, правовое сотрудничество органов иностранных государств по правовым вопросам,¹ исполнение поручений судов, касающихся совершения отдельных процессуальных действий, охватываются понятием международной правовой помощи.

Реализация правовых норм о международной правовой помощи способствует тому, что правоотношения, возникшие в одном договаривающемся государстве, получают признание и защиту в другом; обеспечивается определенность компетенции уполномоченных органов, порядок сношений между ними и в целом эффективность организации международного сотрудничества по правовым вопросам.

Широкое смысловое содержание международной правовой помощи обуславливается общими принципами, кругом субъектов, характером действий и возникающих правоотношений. Понимая под международной правовой помощью содействие, оказываемое судами и другими учреждениями юстиции одного государства учреждениям другого государства в связи с рассмотрением гражданских и уголовных дел, Н.И. Марышева отмечает, что данный термин носит условный характер: «строго говоря, речь идет не о «международной» помощи, а о содействии учреждений разных стран»².

Исследуя вопросы гражданского процессуального права в договорах об оказании правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам, Д.Д. Аверин определил правовую помощь как «отношения взаимного сотрудничества в области правосудия». Дан-

¹ См.: Аверин Д.Д. Положение иностранцев в советском гражданском процессе. М., 1966. С. 10, 66.

² См.: Марышева Н.И. Международная правовая помощь и ее виды / Проблемы международного частного права. М., 2000. С. 191; Её же. Международная правовая помощь по гражданским и уголовным делам: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1996. С. 16. Классификация видов международной правовой помощи зависит от содержания просьбы о правовой помощи, характера дела, по которому оказывается помощь, субъектов помощи, оснований ее оказания, степени «вторжения» в сферу суверенной власти государства.

ные отношения выражаются «в исполнении на основании международного договора либо международного соглашения или отечественного закона органами одного государства по поручению органов другого государства определенных процессуальных действий, а также по вопросам истребования, вручения документов и предоставления юридической информации»¹.

Правовая помощь по уголовным делам, по мнению В.В. Миличук, представляет собой «основанную на внутреннем законодательстве деятельность компетентных органов запрашиваемого государства по исполнению, в соответствии с условиями международного договора, следственных поручений судебных и иных компетентных органов запрашивающего государства о производстве на территории запрашиваемого государства процессуальных действий и оперативно-разыскных мероприятий для получения доказательств по расследуемому в запрашивающем государстве уголовному делу». Автор отмечает, что базовой характеристикой, отличающей правовую помощь по уголовным делам от других форм сотрудничества в сфере уголовного правосудия, является частичная передача запрашивающим государством компетенции по собственному уголовному делу другому государству. Именно полномочия по получению доказательств, выполнению процессуальных действий и осуществлению оперативно-разыскных мероприятий передаются при взаимной правовой помощи компетентным органом одного государства компетентному органу другого государства².

В.М. Волженкиной в данное понятие включено не только производство процессуальных действий (выполнение и направление отдельных поручений, вручение документов, обмен информацией, в том числе законодательной, и др.), но и экстрадиция, передача лиц, осужденных иностранными судами, в страну своего гражданства, осуществление уголовного преследования, передача предметов³.

М.В. Давыдова определяет указанное понятие как «вид отношений между государствами и международными организациями, международными судебными органами в рамках международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства, урегулированных ме-

¹ Аверин Д.Д. Вопросы гражданского процессуального права в договорах Союза ССР с социалистическими государствами об оказании правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1965. С. 17.

² См.: Миличук В.В. Институт взаимной правовой помощи по уголовным делам. Действующая практика и перспективы развития. М., 2001. С. 19.

³ См.: Волженкина В.М. Оказание правовой помощи по уголовным делам в сфере международного сотрудничества: учебное пособие. СПб., 1999. С. 21–22.

ждународно-правовыми нормами (общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами универсального, регионального, двустороннего характера) и нормами внутригосударственного права»¹. Содержанием данных отношений является обязанность запрашиваемого государства исполнить запрос о правовой помощи запрашивающего государства или международной организации, международного судебного органа путем выполнения компетентными органами или должностными лицами определенных процессуальных действий с целью получения доказательств по уголовному делу, разрешаемому в запрашиваемом государстве или международной организации, международном судебном органе.

В соответствии с предлагаемым Л.А. Лазутиным определением правовая помощь по уголовным делам рассматривается как «сформировавшаяся в межгосударственных отношениях совокупность нормативных и организационно-правовых средств, закрепленных международными договорами и внутренним законодательством государств, посредством которых осуществляется взаимодействие государств через свои компетентные органы по выполнению судебных и иных поручений (запросов) одного государства другим в целях урегулирования правоотношений уголовно-правового характера, затрагивающих интересы государства, а также физических либо юридических лиц»².

Приведенные определения показывают различные подходы к трактовке содержания данного понятия, в соответствии с которыми правовая помощь рассматривается как «деятельность компетентных органов», «вид отношений», «совокупность нормативных и организационно-правовых средств».

Исходя из анализа многосторонних международных договоров³, к применяемым видам правовой помощи по уголовным делам от-

¹ Давыдова М.В. Основания и порядок осуществления взаимной правовой помощи по уголовным делам: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 9.

² Лазутин Л.А. Правовая помощь по уголовным делам как комплексное формирование в международном уголовном и уголовно-процессуальном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2008. С. 20.

³ См.: Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам (заключена в Страсбурге 20 апреля 1959 г.) // СЗ РФ. 2000. № 23. Ст. 2349; Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (заключена в Минске 22 января 1993 г.) // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1472; Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (заключена в г. Кишиневе 7 октября 2002 г.); Конвенция против транснациональной организованной преступности (принята в г. Нью-Йорке 15 ноября 2000 г. Резолюцией 55/25 на 62-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3882; Кон-

носятся: получение свидетельских показаний и заявлений отдельных лиц; допрос с использованием видеосвязи и видеозаписи; обеспечение личного участия свидетелей; временная передача лиц, содержащихся по стражей, для дачи показаний; вручение повесток свидетелям и экспертам; вручение и пересылка документов (уведомление о постановлениях и судебных решениях и т.д.); предоставление судебных и иных документов; предоставление оригиналов или заверенных копий документов и материалов, включая банковские, финансовые, юридические и деловые документы; предоставление вещественных доказательств; производство совместных расследований, в том числе с применением специальных методов (контролируемых поставок, электронного или других форм наблюдения, агентурных операций); осмотр объектов и участков местности; проведение экспертиз, обысков и выемок; определение или выявление доходов, собственности, средств или других вещей для доказательственных целей; изъятие из обращения и арест имущества, замораживание активов, помощь в процедурах, относящихся к конфискации; передача вещей, которые могут иметь значение доказательств по делу или приобретены преступным путем; установление местонахождения лиц; идентификация лиц или объектов; оказание любого иного вида помощи, разрешенного законодательством запрашиваемого государства, либо когда имеется двустороннее соглашение между государствами.

В обобщенной форме виды правовой помощи классифицируются в исследованиях по международно-правовой проблематике. В сложившейся практике применения международных договоров Российской Федерации в уголовном судопроизводстве взаимодействие осуществляется путем оказания следующих видов правовой помощи по уголовным делам: производство процессуально-следственных действий (выполнение и направление отдельных поручений, вручение документов, обмен информацией, в том числе и законодательной); выдача преступников; уголовное преследование; передача предметов; передача осужденных иностранными судами в страну их гражданства¹.

венция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (заключена в Вене 20 декабря 1988 г.) // Сборник международных договоров СССР и Российской Федерации. Вып. XLVII. М., 1944. С. 133–157; Межамериканская конвенция о правовой помощи по уголовным делам 1923 г.; Конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам Экономического сообщества Западно-Африканских государств 1992 г.

¹ См.: Волженкина В.М. Нормы международного права в российском уголовном процессе. СПб., 2001. С. 128.

Несколько иная классификация видов международной правовой помощи выглядит так: выполнение поручений о проведении отдельных процессуальных действий (допросы, осмотры, производство экспертиз, вручение документов и т.д.); представление информации о праве; передача компетенции от учреждения своего государства соответствующему учреждению другого государства; выдача преступников; правовая помощь в связи с признанием и исполнением приговоров иностранных судов¹.

Организация подобного сотрудничества направлена на решение таких задач, как выдача лиц, обвиняемых в совершении преступления, для уголовного преследования и приведения приговора суда в исполнение. К сравнительно новым формам организации сотрудничества по правовым вопросам в рассматриваемой сфере относятся создание совместных следственных бригад, осуществление трансграничных преследований и др.

Положения о международном сотрудничестве в сфере уголовного судопроизводства содержатся в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации (далее — УПК РФ), в разделе XVIII которого определен порядок взаимодействия судов, прокуроров, следователей и органов дознания с соответствующими компетентными органами и должностными лицами иностранных государств и международными организациями. Запрос о производстве процессуальных действий направляется через: Верховный Суд Российской Федерации (далее ВС РФ) (по вопросам судебной деятельности ВС РФ); Министерство юстиции Российской Федерации (по вопросам, связанным с судебной деятельностью всех судов, за исключением ВС РФ); Следственный комитет Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Федеральную службу безопасности Российской Федерации (по уголовным делам, находящимся в их производстве); Генеральную прокуратуру Российской Федерации (в остальных случаях).

Близким по содержанию к институту правовой помощи по уголовным делам является институт правовой помощи по делам об административных правонарушениях. Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»²

¹ См.: Марышева Н.И. Международно-правовая помощь по гражданским и уголовным делам: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1996. С. 29–40.

² СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2714. В качестве концептуальных проблем, на решение которых были направлены внесенные указанным Федеральным законом измене-

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) дополнен гл. 29.1 «Правовая помощь по делам об административных правонарушениях», содержащей положения: о направлении запроса о правовой помощи, включая требования к его содержанию и форме; о юридической силе доказательств, полученных на территории иностранного государства; о вызове свидетеля, потерпевшего, их представителей, эксперта, находящихся за пределами территории Российской Федерации; об исполнении в Российской Федерации запроса о правовой помощи; о направлении материалов дела об административном правонарушении; об исполнении запроса об осуществлении административного преследования или о возбуждении дела об административном правонарушении на территории Российской Федерации.

Запрос о правовой помощи по делам об административных правонарушениях может быть направлен через ВС РФ (по вопросам судебной деятельности ВС РФ), Министерство юстиции Российской Федерации (по вопросам, связанным с судебной деятельностью судов, за исключением судебной деятельности ВС РФ), Министерство внутренних дел Российской Федерации (в отношении процессуальных действий по вопросам административной деятельности МВД России), Федеральную службу безопасности Российской Федерации (в отношении процессуальных действий по вопросам административной деятельности ФСБ России), Генеральную прокуратуру Российской Федерации (в остальных случаях), а также через орган, уполномоченный это сделать в соответствии с международным договором Российской Федерации в зависимости от характера административного правонарушения.

Материалы дела об административном правонарушении для осуществления административного преследования иностранного юридического лица или иностранного гражданина направляются в компетентный орган другого государства только Генеральной прокуратурой Российской Федерации. Исполнение аналогичного запроса компетентного органа иностранного государства, поступившего в Российскую Федерацию, осуществляется также Генеральной прокуратурой Российской Федерации. В соответствии с указанием Генерального прокурора Российской Федерации от 31 октября 2011 г. № 372/35 «О порядке осуществления органами прокуратуры Российской Федерации международного сотрудничества по делам об адми-

ния, рассматривалось в том числе повышение эффективности административной ответственности, применяемой в отношении юридических лиц за причастность к коррупции.

нистративных правонарушений»¹ рассмотрение и исполнение подобных запросов возложено на Главное управление международного сотрудничества, которое вправе в том числе: проверять поступающие от органов государственной власти Российской Федерации и от компетентных органов иностранных государств запросы об осуществлении административного преследования и о правовой помощи по делам об административных правонарушениях на соответствие международным договорам и законодательству Российской Федерации; направлять отвечающие требованиям международных договоров и законодательства Российской Федерации российские запросы об осуществлении административного преследования и о правовой помощи в компетентные органы иностранных государств с ходатайством об их исполнении; направлять для организации исполнения надлежаще оформленные запросы иностранных компетентных органов в органы и должностным лицам, которые уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях данной категории в соответствии с административным законодательством Российской Федерации.

Организация международного сотрудничества по правовым вопросам обеспечивается ведомственными нормативными актами. В целях организации исполнения обязательств и реализации прав, предусмотренных международными договорами Российской Федерации о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным, уголовным и иным делам, а также о передаче лиц, осужденных к лишению свободы, для отбывания наказания в другом государстве и в целях защиты прав и законных интересов граждан Российской Федерации, издан приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 14 декабря 2005 г. № 242 «Об организации работы по исполнению международных обязательств Российской Федерации»². Для эффективного исполнения международных обязательств Российской Федерации, отнесенных к компетенции Министерства юстиции Российской Федерации, а также для совершенствования работы по исполнению указанного приказа утверждены методические рекомендации³.

Организация деятельности в данном направлении в Следственном Комитете Российской Федерации регулируется ведомственным при-

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2006. № 1.

³ См.: Приказ Минюста РФ от 24 декабря 2007 г. № 249 «Об утверждении Методических рекомендаций об организации работы по исполнению международных обязательств Российской Федерации в сфере правовой помощи» // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2008. № 1.

казом от 8 февраля 2018 г. № 6 «Об организации в Следственном комитете Российской Федерации направления запросов о правовой помощи по уголовным делам в компетентные органы иностранных государств, а также исполнения запросов компетентных органов иностранных государств о правовой помощи по уголовным делам»¹.

Правовая помощь и сотрудничество по таким делам регламентирована приказом Федеральной таможенной службы от 24 апреля 2007 г. № 523 «Об утверждении Инструкции о порядке истребования сведений, подготовки и исполнения поручений, запросов по делам об административных правонарушениях» (в пределах ее компетенции)².

В Российской Федерации сформировались две основные международно-правовые формы сотрудничества: договорно-правовая (заключение договоров в сфере уголовной юстиции) и институционный механизм — сотрудничество в рамках международных объединений общего и регионального характера. Эти формы взаимосвязаны и представляют собой единую целенаправленную программу, которая должна обеспечиваться каждым государством в отдельности и всеми в целом³.

Административное сотрудничество в рамках ЕАЭС, в частности, предусматривает создание механизма предупреждения нарушения поставщиками услуг прав и законных интересов потребителей, добросовестных субъектов рынка, а также общественных (государственных) интересов⁴. При этом компетентные органы государства-члена могут запрашивать у компетентных органов других государств-членов в рамках заключенных соглашений информацию, относящуюся к сфере компетенции последних и необходимую для эффективной реализации требований административного сотрудничества, в том числе об административных мерах, уголовно-правовых санкциях или решениях о признании несостоятельности (банкротства) лица, которые были приняты компетентными органами в отношении этого лица и непосредственно затрагивают его компетентность или деловую репутацию⁵.

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² Там же.

³ См.: Волженкина В.М. Международное сотрудничество в сфере уголовной юстиции. СПб., 1998. С. 7.

⁴ Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.; с изм. и доп., вступ. в силу с 3 апреля 2023 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Компетентные органы одного государства-члена должны представить соответствующую информацию запросившим ее компетентным органам другого государства-члена, в том числе об основаниях привлечения к ответственности лиц, осуществивших учреждение или поставляющих услуги на территории первого государства-члена.

Регламентации вопросов правовой помощи по уголовным делам и делам об административных правонарушениях посвящено Соглашение о правовой помощи и взаимодействии таможенных органов государств — членов Таможенного союза по уголовным делам и делам об административных правонарушениях, заключенное между Россией, Белоруссией и Казахстаном 5 июля 2010 г. в г. Астане¹ (далее — Соглашение), к которому позднее присоединились Республика Армения² и Кыргызская Республика³. В статье 7 Соглашения содержится отсылочная норма к международным договорам о правовой помощи по уголовным делам, заключенным между сторонами, поэтому в основном данный документ регулирует вопросы правовой помощи по делам об административных правонарушениях.

По смыслу Соглашения понятие «взаимодействие» включает в себя непроцессуальные действия (например, предоставление информации и документов), при которых запрашивающее государство направляет в запрашиваемое государство официальный документ — запрос. Понятие «правовая помощь» охватывает проведение таких процессуальных действий, как опрос лиц, изъятие либо арест товаров и документов, истребование документов, осмотр, получение необходимой информации, вручение документов, проведение экспертиз и иных действий, на выполнение которых в запрашивающее государство направляется поручение.

В соответствии со ст. 10 Соглашения таможенные органы при исполнении поручений о проведении отдельных процессуальных и иных действий производят: опрос лиц, в отношении которых ведется административный процесс (осуществляется административное производство), и свидетелей; изъятие либо арест товаров и документов, являющихся вещественными доказательствами или предметами административного правонарушения; истребование документов, необходимых для производства по делу; осмотр; получение необходимой для производства по делу или его рассмотрения информации

¹ СЗ РФ. 2012. № 32. Ст. 4474.

² См.: Договор о присоединении Республики Армения к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (подписан в г. Минске 10 октября 2014 г.) // СЗ РФ. 2015. № 8. Ст. 1107.

³ См.: Договор о присоединении Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (подписан в г. Москве 23 декабря 2014 г.) // СЗ РФ. 2015. № 38. Ст. 5213. Республика Армения присоединилась к указанному договору в соответствии с Протоколом о присоединении Республики Армения к подписанному 23 декабря 2014 г. Договору о присоединении Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (подписан в г. Москве 8 мая 2015 г.) // СЗ РФ. № 38. Ст. 5216.

от государственных органов и лиц; вручение документов или их копий участникам административного процесса (производства); экспертизу и иные действия.

Федеральным законом от 30 декабря 2021 г. № 452-ФЗ¹ ратифицирована Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, заключенная в г. Кишиневе 7 октября 2002 г. (далее — Конвенция). Указом Президента Российской Федерации от 15 мая 2023 г. № 349 «О центральных органах Российской Федерации, территориальных и иных органах, уполномоченных на осуществление непосредственного взаимодействия с компетентными органами государств — участников Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 7 октября 2002 г.»² определено, что: центральными органами Российской Федерации, уполномоченными на осуществление непосредственного взаимодействия с компетентными органами государств — участников Конвенции, являются: ВС РФ (по вопросам судебной деятельности ВС РФ); Министерство юстиции Российской Федерации (по вопросам судебной деятельности всех судов, за исключением вопросов судебной деятельности ВС РФ, а также по всем вопросам оказания правовой помощи по гражданским и семейным делам); Следственный комитет Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации (по делам о преступлениях и иным вопросам, относящимся к их компетенции); Генеральная прокуратура Российской Федерации (по иным вопросам оказания правовой помощи по уголовным делам). Территориальными и иными органами, уполномоченными на осуществление непосредственного взаимодействия с компетентными органами государств — участников Конвенции, являются: территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации; следственные органы Следственного комитета Российской Федерации по субъектам Российской Федерации и приравненные к ним специализированные (в том числе военные) следственные органы Следственного комитета Российской Федерации; территориальные органы Министерства внутренних дел Российской Федерации на окружном, межрегиональном и региональном уровнях; территориальные органы безопасности, органы безопасности в войсках и пограничные органы Федеральной службы безопасности Российской Федерации. Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации

¹ СЗ РФ. 2022. № 1 (ч. I). Ст. 21.

² СЗ РФ. 2023. № 21. Ст. 3693.

осуществляет непосредственное взаимодействие с компетентными органами государств — участников Конвенции по вопросам пере-сылки документов о трудовом, страховом стаже и других документов, необходимых для осуществления в пределах его компетенции пенсионного обеспечения, обязательного пенсионного страхования, обязательного социального страхования, социального обеспечения и предоставления мер социальной защиты (поддержки).

В качестве примеров двусторонних международных договоров о сотрудничестве и взаимопомощи в таможенных делах можно привести соглашения Российской Федерации с Южной Осетией и Абхазией¹. В соответствии с указанными соглашениями взаимодействие в данном направлении предусматривает ряд форм оказания правовой помощи по делам об административных правонарушениях: взаимное признание документов и решений; передача сведений и документов²; проведение проверок и исследований; выступление в качестве свидетелей и экспертов.

В структуре интеграционных объединений предусмотрены органы, обеспечивающие сотрудничество по правовым вопросам, в частности: Постоянная комиссия по правовым вопросам Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС, Постоянная комиссия Парламентской Ассамблеи ОДКБ по социально-экономическим и правовым вопросам, Постоянная комиссия Межпарламентской Ассамблеи СНГ по правовым вопросам.

В соответствии с Конвенцией о Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств, заключенной в г. Минске 26 мая 1995 г.³, Межпарламентская Ассамблея, являясь межгосударственным органом СНГ⁴, принимает: реко-

¹ См.: Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о сотрудничестве и взаимопомощи в таможенных делах (заключено в г. Москве 9 декабря 2010 г.) // СЗ РФ. 2012. № 7. Ст. 788; Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Абхазия о сотрудничестве и взаимопомощи в таможенных делах (заключено в г. Сухуме 16 октября 2010 г.) // СЗ РФ. 2014. № 7. Ст. 636.

² В статье 16 Соглашения с Абхазией и ст. 24 Соглашения с Южной Осетией предусмотрено, что сведения и документы, полученные в соответствии с этими соглашениями, могут быть признаны в качестве доказательств как по уголовным и гражданским делам, так и по делам об административных правонарушениях.

³ Бюллетень международных договоров. 1997. № 4. С. 9—16.

⁴ Межпарламентская Ассамблея состоит из парламентских делегаций государств-участников, парламентская делегация — из представителей государства-участника, избираемых или назначаемых парламентом государства — участника указанной Конвенции из числа его членов в соответствии с его внутренними регламентами и процедурами. Парламентская делегация возглавляется ее руководителем.

§ 1. Организация сотрудничества по правовым вопросам

мендации по сближению законодательств государств-участников; типовые (модельные) законодательные акты и с соответствующими рекомендациями направляет их парламентам государств — участников указанной Конвенции; рекомендации по приведению законодательства государств-участников в соответствие с положениями международных договоров, заключенных этими государствами в рамках СНГ, а также содействует осуществлению обмена между государствами-участниками информацией правового характера.

Межпарламентская Ассамблея государств — участников СНГ в г. Санкт-Петербурге 26 ноября 2021 г. приняла постановление № 53-II «О новой редакции Положения о постоянных комиссиях Межпарламентской Ассамблеи»¹, в соответствии с которым комиссии формируются Ассамблеей из представителей парламентов государств — участников МПА СНГ, избираемых или назначаемых из числа членов парламента в соответствии с его внутренними регламентами и процедурами. К компетенции указанных комиссий относится: участие в разработке проектов модельных законодательных актов, рекомендаций и других документов, направленных на совершенствование законодательства государств — участников СНГ; внесение предложений в Совет МПА СНГ по реализации программ межгосударственного сотрудничества государств — участников СНГ; участие в формировании планов модельного законоотворчества; исполнение поручений Ассамблеи и Совета МПА СНГ; участие в проведении конференций, межпарламентских слушаний, круглых столов, семинаров, других мероприятий; внесение предложений в планы мероприятий Ассамблеи; подготовка иных вопросов и проектов решений Ассамблеи и Совета МПА СНГ для внесения на заседание Совета МПА СНГ и пленарное заседание Ассамблеи; обсуждения по назревшим проблемам, анализ и обобщение информации по вопросам ведения.

Как показывает анализ международных правовых актов с участием Российской Федерации в части международного сотрудничества по правовым вопросам, в большинстве своем данные акты регламентируют вопросы правовой помощи по гражданским и уголовным делам.

В сравнении с ними значительно меньше количество международных договоров о правовой помощи по делам об административных правонарушениях.

Данное обстоятельство обусловлено следующими факторами.

¹ См.: Единый реестр правовых актов и других документов СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/>

Это, прежде всего, несоразмерность процессуальных издержек и ожидаемого позитивного результата при достижении целей административного преследования. По сравнению с уголовными преступлениями общественная опасность административных правонарушений является незначительной. Вместе с тем выявление отдельных категорий административных правонарушений предусматривает значительные организационные, процессуальные усилия и временные затраты уполномоченных должностных лиц (выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, квалификация и процессуальное оформление).

Кроме того, к таким факторам можно отнести законодательно определенные временные параметры наступления административной ответственности. По большинству категорий правонарушений предусмотрен краткосрочный период, по истечении которого лицо, совершившее административное правонарушение, не может быть подвергнуто административному наказанию. Истечение данного периода является одним из обстоятельств, исключающих возбуждение производства по делу об административном правонарушении или влекущих его прекращение.

Сроки давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения (по общему правилу — шестьдесят дней со дня совершения правонарушения, при рассмотрении дел об административных правонарушениях — девяносто дней, а в исключительных случаях, требующих проведения административного расследования, процессуальных действий, требующих значительных временных затрат, — более длительные сроки)¹, установлены законодателем в соответствии с общими принципами российского права, с учетом характера административных правонарушений и причиняемого ими вреда охраняемым законом общественным отношениям.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14 февраля 2013 г. № 4-П² указал, что законодатель, закрепляя сроки давности привлечения к административной ответственности и определяя правила их исчисления, должен — руководствуясь вытекающим из ст. 17 (ч. 3) и 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации требованием соблюдения баланса частных и публичных интересов

¹ В соответствии с ч. 1.1 ст. 4.5 КоАП РФ, введенной Федеральным законом от 14 апреля 2023 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4.5 и 4.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», срок давности привлечения к административной ответственности исчисляется со дня совершения административного правонарушения // СЗ РФ. 2023. № 16. Ст. 2759.

² Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2013. № 4.

§ 2. Обеспечение безопасности в контексте региональной интеграции

при осуществлении правового регулирования прав и свобод человека и гражданина — создать условия, необходимые для обеспечения неотвратимости административной ответственности, и одновременно не допустить того, чтобы лица, совершившие административные правонарушения, в течение неоправданно длительного времени находились под угрозой возможности административного преследования и применения административного наказания.

В Постановлении от 13 июля 2010 г. № 15-П¹ Конституционный Суд Российской Федерации обратил внимание законодателя на недопустимость установления срока давности привлечения к административной ответственности большего, чем срок давности привлечения к уголовной ответственности. В соответствии с ч. 1 ст. 78 УК РФ срок давности привлечения к уголовной ответственности за преступление небольшой тяжести составляет два года со дня совершения преступления.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Постановлении от 8 ноября 2016 г. № 22-П², в определениях от 19 июня 2012 г. № 1220-О³, от 5 июня 2014 г. № 1309-О и т.д., привлечение к ответственности по истечении продолжительного срока после совершения правонарушения нецелесообразно ввиду значительного уменьшения общественной опасности правонарушения.

Вместе с тем, по результатам анализа направленности многочисленных изменений, внесенных в статью 4.5 КоАП РФ, наблюдается тенденция увеличения данных сроков по отдельным категориям правонарушений с учетом их общественной опасности и необходимости совершения дополнительных процессуальных и организационных действий в целях эффективного применения мер административной ответственности.

§ 2. ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ В КОНТЕКСТЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Одним из важнейших направлений государственного управления является развитие сотрудничества по вопросам безопасности, осуществляемого органами государственной власти посредством систем коллективной безопасности, объединяющих государства и в глобальном, и в региональном планах.

¹ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2010. № 5.

² Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2017. № 1.

³ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2014. № 6.

Распад СССР, внешне прошедший без особых потрясений для составлявших его республик, не остался без серьезных последствий. Обособившиеся страны столкнулись с проблемами построения собственной государственности, основанной на независимости и самостоятельности. Важной проблемой стало обеспечение их собственной безопасности. Остроту вопросу придавали установление границ с соседними государствами, формирование собственных вооруженных сил и средств безопасности, экономическая связанность бывших союзных республик и многое другое.

Система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации создается и развивается в соответствии с Конституцией РФ и действующим законодательством. Основу этой системы составляют органы, силы и средства обеспечения национальной безопасности, действующие в том числе и в рамках международного сотрудничества, правовой основой которого являются обязательные для сторон нормы международного права, содержащиеся в соглашениях, договорах и иных актах.

Согласно ст. 7 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (далее — Закон № 390-ФЗ) международное сотрудничество Российской Федерации в области обеспечения безопасности осуществляется на основе общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации. Основными целями такого сотрудничества являются: 1) охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращение внутренних и внешних угроз, пресечение действий, направленных на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывов к таким действиям; 2) защита прав и законных интересов российских граждан за рубежом; 3) укрепление отношений со стратегическими партнерами Российской Федерации; 4) участие в деятельности международных организаций, занимающихся проблемами обеспечения безопасности; 5) развитие двусторонних и многосторонних отношений в целях выполнения задач обеспечения безопасности; 6) содействие урегулированию конфликтов, включая участие в миротворческой деятельности. В Законе № 390-ФЗ определены полномочия органов государственной власти в области сотрудничества.

Наличие сформулированных национальных интересов — «осознанных потребностей нации в самосохранении, развитии и обеспечении своей безопасности»¹ является основанием для определения

¹ См.: Лопатин В.Н. Информационная безопасность России: Человек. Общество. Государство. СПб.: Фонд «Университет», 2000. С. 46.

содержания национальной безопасности. Собственно интересы личности, общества и государства являются ее объектом. В формировании ее предметной области проявляются социальные свойства интереса, т.е. определение общественных отношений, имеющих решающее значение для реализации жизненно важных интересов личности, общества и государства.

Специфика интересов во многом обуславливает конкретные механизмы их реализации, т.е. совокупность организационных и правовых механизмов, обеспечивающих состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства. С этой точки зрения интерес в обеспечении безопасности как социальное явление имеет ключевое значение для раскрытия содержания национальной безопасности и нуждается в упорядоченности и стабилизации. Обусловленность предметной области национальной безопасности свойствами интереса основана на том, что во всяком отношении необходимо различать материальное содержание и волевое опосредование. Именно через волевое опосредование как элемент общественного отношения реализуются интересы субъектов. Ю.И. Гревцов по этому поводу отмечает: «Общественное отношение является одной из форм (зрелой) социальной активности как минимум двух сторон (лиц), оно устанавливается живыми субъектами в интересах реализации актуальных для них интересов»¹.

Безопасность — сложное явление, правовое содержание которого имеет важное значение для государства и общества. Круг отношений, составляющих предметную область национальной безопасности, возникающих в связи с безопасностью, значителен. Н.М. Казанцев предложил ввести понятие «право безопасности», определив его как комплексную отрасль права, которая выражает собой единство базовых прав и свобод человека и гражданина, воплощенных в публичных, государственных, национальных, а также частных интересах, реализуемых и обеспечиваемых посредством деятельности государства, его органов, а также объединений гражданского общества и граждан в публично-правовой и частноправовой сферах законодательства и правоприменения². При этом публично-правовые формы реализации права безопасности объединены понятием права государственной (публично-правовой) безопасности, а частнопра-

¹ Гревцов Ю.И. Правовые отношения // Общая теория государства и права. Академический курс. Т. 1. С. 268.

² Подробнее об этом см.: Казанцев Н.М. Право безопасности в контексте военного права / Право в Вооруженных Силах: военно-правовое обозрение. 2004. № 9 (87). С. 24.

новые формы — соответственно понятием права гражданской безопасности. Право гражданской безопасности и право государственной безопасности совместно образуют право национальной безопасности¹.

Отношения, связанные с национальной безопасностью, исследуются с разных точек зрения. Так, оценивая соотношение военного права и права безопасности, А.В. Кудашкин указывал на необходимость исследования проблем права безопасности в рамках специальности «Военное право»².

Доктринальное определение системы обеспечения национальной безопасности содержится в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, в соответствии с п. 6 которой указанную систему образует совокупность осуществляющих реализацию государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности органов государственной власти, органов местного самоуправления и находящихся в их распоряжении инструментов. При определении безопасности в качестве системы здесь раскрывается только структура системы, устанавливаются функции и полномочия ее отдельных элементов. Вместе с тем исследовательскую ценность представляет изучение системной обусловленности обеспечения национальной безопасности как социального явления, определение ее места в социальной и правовой действительности. Так как речь идет о системном явлении, это возможно только через изучение связей системы обеспечения национальной безопасности, системы внутригосударственных отношений и, исходя из предмета настоящего исследования, системы военно-технического сотрудничества.

Безопасность обычно определяется как состояние защищенности, свойство какого-то объекта, что слабо отражает суть этого явления и плохо поддается реализации. Особенно неприятно то, что понимаемое по-разному разными субъектами это состояние трудно сбалансировать и выявить ту границу, которая способна обеспечить баланс интересов сторон. Между тем системное свойство безопасности и системная связь между безопасностью и государством являются объективной реальностью³.

¹ Там же.

² См.: Кудашкин А.В. О соотношении военного права и права безопасности / Право в Вооруженных Силах: военно-правовое обозрение. 2004. № 9 (87). С. 28.

³ Подробнее об этом см.: Социальная безопасность России / под общ. ред. В.Н. Иванова, Р.Г. Яновского. М.: Ин-т соц.-полит. исслед. Рос. акад. наук; МНИИПУ. 1996. С. 16.

Решение этой проблемы в Российской Федерации достигается реализацией положений Закона № 390-ФЗ¹, принятие которого было обусловлено необходимостью учета практики применения Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности».

В Законе № 390-ФЗ определяются: содержание деятельности по обеспечению безопасности; полномочия Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти; функции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. В Законе также установлен статус Совета безопасности Российской Федерации как конституционного совещательного органа, осуществляющего содействие главе государства в реализации его полномочий по вопросам обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, а также поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз.

Исполнение указанных законоположений осуществляется в рамках реализации скоординированных и объединенных единым замыслом политических, организационных, социально-экономических, военных, правовых, информационных, специальных и иных мер, принимаемых государством. Одним из направлений деятельности Российской Федерации является международное сотрудничество в целях обеспечения безопасности (п. 9 ст. 3). В настоящее время в общественном развитии существуют две тенденции: с одной стороны, продолжается процесс глобализации, с другой — происходит регионализация мирового пространства. Эти разнонаправленные движения усложняют проблему организации обеспечения безопасности государств.

Национальная безопасность Российской Федерации достигается в процессе деятельности органов государственной власти по реализации своих полномочий в сферах обеспечения национальной обороны, государственной и общественной безопасности, осуществляемых на основе стратегического планирования. Президент Российской Федерации в соответствии с ст. 17 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»² (далее — Закон № 254-ФЗ) утверждает

¹ СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

² СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

(одобряет) документы стратегического планирования, в том числе Концепцию внешней политики, в которой конкретизируются отдельные положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»¹ (далее — Стратегия). Согласно Стратегии под национальной безопасностью понимается состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются конституционные права и свободы граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета государства, его независимость и государственная целостность, социально-экономическое развитие (подп. 1 п. 5).

В этой доктринальной дефиниции безопасность рассматривается применительно к интересам Российской Федерации, нацеливая правоприменителя на приоритетное внимание к собственным интересам в ущерб интересам других акторов. В таких условиях проблема сотрудничества в области безопасности суверенных субъектов представляет собой сложную противоречивую задачу, решение которой затруднительно как в правовом, так и в организационном аспектах.

Российская Федерация в 90-х годах прошлого века оказалась в глубоких внешнеполитическом и экономическом кризисах, представлявших серьезную угрозу безопасности страны, ликвидация которых проходила в сложных условиях и различных формах, в том числе путем образования международных организаций сотрудничества в сфере безопасности.

Всесторонняя оценка внешнеполитической ситуации и внутреннего состояния с учетом проблемы ядерного оружия привела бывшие союзные республики к идее создания специального механизма обеспечения коллективной безопасности — Договора коллективной безопасности (далее — ДКБ), в который вошли Армения, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан, Азербайджан, Грузия, Белоруссия и Россия.

ДКБ создавался первоначально в противовес Договору об образовании НАТО и предусматривал коллективное решение возникающих проблем, запрет на вступление в другие военные союзы. Согласно ему все государства-участники должны были считать агрессию против одного участника ДКБ агрессией против всех его участников.

¹ СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

В настоящее время после преобразования ДКБ в Организацию Договора коллективной безопасности (далее — ОДКБ) и создания Коллективных сил быстрого развертывания ОДКБ стала региональной международной организацией в сфере обеспечения безопасности, сотрудничество в которой ориентировано на совместную оборону¹. В соответствии со ст. 7 Устава ОДКБ государства-члены для достижения целей Организации принимают совместные меры к формированию в ее рамках действенной системы коллективной безопасности, обеспечивающей защиту в случае возникновения угрозы безопасности, стабильности, территориальной целостности и суверенитету, реализуя права на оборону, включая создание коалиционных сил Организации, региональных (объединенных) группировок войск, миротворческих сил, объединенных систем и органов управления ими, военной инфраструктуры.

Первоначально создание военной организации и военной инфраструктуры ОДКБ не планировалось. Однако события в Кыргызстане (2005, 2010, 2020 гг.), а затем и в Казахстане (2022 г.) привели к формированию в рамках ОДКБ коллективных миротворческих сил, которые могут быть использованы в целях безопасности, обеспечивая защиту всех государств-участников в случае возникновения угрозы безопасности.

На пространстве бывшего СССР одним из основных инструментов обеспечения региональной безопасности стала Шанхайская организация сотрудничества, созданная сначала как «Шанхайская пятерка» (1996 г.), а затем, в 2001 г., преобразованная в ШОС². Эта организация сегодня является стабилизирующим фактором в социальном, политическом и экономическом направлениях. Ее современные структура и состав определяют значение данной организации в обеспечении безопасности не только в среднеазиатском регионе, но и в мире³. В ШОС входят: Индия, Казахстан, Китай, Киргизия, Россия, Таджикистан, Пакистан и Узбекистан. В статусе наблюда-

¹ URL: https://odkb-csto.org/documents/documents/ustav_organizatsii_dogovora_o_kollektivnoy_bezopasnosti_/#loaded

² Следует отметить, что вопросы обеспечения безопасности планировалось решать и в формате СНГ. Так, п. 6 Соглашения об образовании СНГ (1991 г.) предусматривал намерение сохранения и поддержания под объединенным командованием общего военно-стратегического пространства. В статье 4 Устава СНГ (1993 г.) упоминалось о сотрудничестве в области оборонной политики. Однако дальнейшего развития эти намерения не получили. См.: Лялина И.С. Правовые основы деятельности Организации Договора о коллективной безопасности // Государство и право. 2007. № 11. С. 110–113.

³ URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3450>

теля — Афганистан, Белоруссия и Монголия, страны-партнеры: Азербайджан, Армения, Камбоджа, Непал, Турция и Шри-Ланка. В статье 1 Хартии ШОС обозначены цели и задачи этой организации, в том числе совместное противодействие терроризму, сепаратизму и экстремизму во всех их проявлениях, борьба с незаконным оборотом наркотиков и оружия, другими видами транснациональной преступной деятельности, а также незаконной миграцией.

Сотрудничество в ШОС основывается на принципах взаимного уважения суверенитета, независимости, территориальной целостности государств и нерушимости государственных границ, ненападения, невмешательства во внутренние дела, неприменения силы или угрозы силой в международных отношениях, отказа от одностороннего военного превосходства в сопредельных районах; равноправия всех государств-членов, поиска совместных точек зрения на основе взаимопонимания и уважения мнений каждого из них; поэтапного осуществления совместных действий в сферах общего интереса; мирного разрешения разногласий между государствами-членами; ненаправленности ШОС против других государств и международных организаций; недопущения любых противоправных действий, нацеленных против интересов ШОС; добросовестного выполнения обязательств, вытекающих из настоящей Хартии и других документов, принятых в рамках ШОС¹.

Однако эффективность международного сотрудничества вследствие сложности балансировки интересов снижена. Например, Россия и Китай занимают ведущее место в ШОС. Об этом свидетельствуют такие долговременные проекты, как «Сила Сибири», «Шелковый путь», «Ямал СПГ». В литературе² тем не менее отмечается, что к основным задачам китайской внешней политики, безусловно, можно отнести обеспечение безопасности государства, осуществление экономических и энергетических интересов. Вместе с тем партнерские отношения России и Китая принимают ассиметричную форму: Россия поставляет Китаю преимущественно сырьевые продукты (трубопроводный и сжиженный газ, нефть, продукты электроэнергетики и т. п.), а Китай ориентируется на производство и экспорт товаров народного потребления³.

¹ См.: Хартия Шанхайской организации сотрудничества. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3450>

² См.: Хо Дун. Национальные Интересы Китая и России в рамках ШОС // Вестник Московского государственного областного университета (электронный журнал). 2022. № 3. URL: www.evestnik-mgou.ru

³ Там же.

Сложными с точки зрения обеспечения безопасности являются проблемы пограничных споров, с одной стороны, между государствами, образовавшимися после распада СССР, а с другой — между этими странами и Китаем. Однако указанные проблемы решаются совместными усилиями стран-членов.

Важное место занимает проблема противодействия терроризму¹. В целях ее решения в ШОС были приняты следующие документы: Конвенция Шанхайской организации сотрудничества по противодействию экстремизму от 9 июля 2017 г. (Астана); План действий на 2018–2022 годы по реализации положений Договора о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве государств — членов ШОС и Программа сотрудничества государств — членов Шанхайской организации сотрудничества в противодействии терроризму, сепаратизму и экстремизму на 2019–2021 годы от 10 июня 2018 г. (Циндао); Антинаркотическая стратегия государств — членов ШОС на 2018–2023 годы². В 2019–2020 годах Региональная антитеррористическая структура сыграла координирующую роль в организации ряда конкретных мероприятий по обеспечению региональной безопасности. Обращают на себя внимание проводимые на регулярной основе антитеррористические командно-штабные учения «Мирная миссия», а также специальная пограничная операция «Солидарность — 2019–2021». В июне 2019 г. к совместным антитеррористическим учениям «Сары-Арка-Антитеррор-2019» на полигоне Спасска Карагандинской области были привлечены представители Кыргызстана, Узбекистана и Таджикистана. А в организованном в декабре 2019 г. на территории КНР совместном антитеррористическом учении компетентных органов стран — членов ШОС по выявлению и пресечению использования сети «Интернет» в террористических, сепаратистских и экстремистских целях «Сямьнь 2019» — беспрецедентном по своему составу — приняли участие представители компетентных органов Индии, Казахстана, КНР, Кыргызстана, Пакистана, Российской Федерации, Таджикистана и Узбекистана.

Широкий функциональный диапазон и стремление обеспечить эффективность деятельности ШОС нашли отражение в ее органи-

¹ См.: Малышев Д.В. Шанхайская организация сотрудничества и ее роль в системе современных международных отношений (к 20-летию создания ШОС // Вестник Московского университета. Сер. 25: Международные отношения и мировая политика. 2021. Т. 13. № 4. С. 29.

² См.: Норов В. Пять лет Стратегии ШОС до 2025 года (Жэньминь Жибао, 9 июля 2020 г. URL: <http://russian.people.com.cn/n3/2020/0709/c95181-9708834.html?from=singlemessage>).

зационной структуре, принятой на саммите в Москве в мае 2003 г. Ее ключевыми элементами являются: Совет глав государств; Высший орган ШОС, принимающий основные решения принципиального характера, занимающийся внутренним устройством организации, осуществляющий взаимодействие с другими государствами и международными организациями и рассматривающий наиболее важные международные проблемы; Совет глав правительств, занимающийся вопросами текущей деятельности, бюджетом организации; Совет министров иностранных дел, действующий в сфере межгосударственных отношений, имеющий право вносить в советы глав государств и глав правительств предложения по развитию сотрудничества в рамках ШОС и выступать с различными заявлениями по вопросам мировой политики, организующий взаимодействие внешнеполитических органов и ведомств государств ШОС; Совет национальных координаторов, осуществляющий проведение заседаний высших органов ШОС; Региональная антитеррористическая структура, отвечающая за развитие сотрудничества в борьбе с терроризмом, экстремизмом и сепаратизмом, за оказание содействия соответствующим органам ШОС в противодействии этим угрозам, за сбор и анализ информации в этой сфере, в том числе: о международных террористических организациях и их лидерах, лицах, поддерживающих подобные организации, о распространении терроризма, о подготовке специалистов и инструкторов по антитеррористической деятельности. Секретариат координирует функционирование самой ШОС и ее сотрудничество с наблюдателями, партнерами по диалогу, другими странами и международными организациями; действует координационно-консультативный механизм на уровне министерств иностранных дел и министерств обороны¹.

Деятельность ШОС осуществляется на плановой основе и организуется в рамках принятой в 2015 г. в г. Уфе Стратегии развития Шанхайской организации сотрудничества до 2025 года².

В условиях одновременно происходящих разнонаправленных процессов глобализации и регионализации международное сотрудничество, осуществляемое в сфере безопасности, приобретает интегративное объединяющее значение. Комплексный характер такого партнерства требует от его участников постоянной активности, а зна-

¹ См.: Мальшев Д.В. Указ. соч. С. 91–94.

² См.: Клименко А.Ф. Стратегия развития Шанхайской организации сотрудничества: проблемы и перспективы ее реализации в аспекте обеспечения безопасности. С. 139–153; Стратегия развития Шанхайской организации сотрудничества до 2025 года // Общие контуры Стратегии развития ШОС (sco-russia2020.ru).

чит, постоянного совершенствования его правовых основ и правовой регламентации. Отмеченные профессором И.В. Холиковым и Ш.П. Амонуловым характерные признаки военного сотрудничества, заключающиеся в устойчивости, активности, наличии сложной структуры, элементы которой взаимосвязаны и взаимообусловлены, вполне могут быть применены и к совместной деятельности в сфере безопасности¹.

§ 3. ФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБОРОНЫ НА НАДНАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ И ЕЕ ПРОЕКЦИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

Сотрудничество Российской Федерации с иностранными государствами по вопросам обороны — важный институт обеспечения геополитических интересов Российской Федерации. Стремление России не допустить на бывшем пространстве СССР возникновения военных угроз миру выразилось в организации военно-оборонного сотрудничества в рамках СНГ.

Как известно, под обороной понимаются система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории.

Оборона выражает публичный интерес, направленный на исполнение обязанности государства по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина.

Государственный интерес выражается через его функции, а функции, в свою очередь, реализуются государственными органами.

Оборону как вид деятельности государства можно разделить на две сферы. С одной стороны, оборона — это непосредственное осуществление вооруженной защиты государства, с другой — оборона представляет собой деятельность по подготовке к вооруженной защите национальных интересов страны и интересов ее союзников военными мерами.

Согласно ст. 11 Устава СНГ государства-члены проводят согласованную политику в области международной безопасности, разоружения и контроля над вооружениями, строительства вооруженных сил и обеспечивают безопасность в СНГ, в том числе с помощью групп военных наблюдателей и коллективных сил по поддержанию мира². Составной частью этого института является сотрудничество:

¹ Холиков И.В., Амонулов Ш.П.

² СПС «КонсультантПлюс».

1) военно-техническое; 2) в области подготовки военных кадров; 3) в сфере военно-специальной подготовки в форме проведения совместных маневров, учений, соревнований; 4) по защите национальных интересов страны и интересов ее союзников.

Механизм реагирования на возникновение угроз миру, национальной безопасности, суверенитету и территориальной целостности одного или нескольких государств — участников СНГ закреплен в ст. 12 Устава СНГ и предусматривает: 1) взаимные консультации координационного характера по принятию мер для устранения возникшей угрозы; 2) принятие мер, включая проведение миротворческих операций и прямого использования в случае необходимости вооруженных сил в порядке осуществления права на индивидуальную или коллективную самооборону согласно ст. 51 Устава ООН. Кроме того, Устав СНГ содержит обязывающую норму, в соответствии с которой каждое государство-член принимает надлежащие меры по обеспечению стабильного положения на внешних границах государств — членов Содружества¹.

Концепцией военного сотрудничества государств — участников СНГ до 2025 г. (утверждена Решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств о Концепции военного сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств до 2025 года от 18 декабря 2020 г., Баку) (далее — Концепция военного сотрудничества) определены основные субъекты военного сотрудничества, которыми являются: государства — участники СНГ, определяющие степень и уровень участия в военном сотрудничестве; министерства обороны (оборонные ведомства) государств — участников СНГ как уполномоченные органы, осуществляющие военное сотрудничество; вооруженные силы государств — участников СНГ как субъекты непосредственного взаимодействия в

¹ К таким мерам могут быть отнесены, например, Соглашение между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о статусе и условиях пребывания объединенной российской военной базы на территории Киргизской Республики (ред. от 28 марта 2019 г.) (заключено в г. Бишкеке 20 сентября 2012 г.); Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о статусе и условиях пребывания российской военной базы на территории Республики Таджикистан (заключено в г. Душанбе 5 октября 2012 г.); Договор между Российской Федерацией и Республикой Армения о российской военной базе на территории Республики Армения (подписан в г. Москве 16 марта 1995 г.); Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Южная Осетия об объединенной российской военной базе на территории Республики Южная Осетия (заключено в г. Москве 7 апреля 2010 г.); Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Абхазия об объединенной российской военной базе на территории Республики Абхазия (заключено в г. Москве 17 февраля 2010 г.).

§ 3. Формирование политики в сфере обороны на наднациональном уровне...

военной сфере; ключевые цели и задачи, а также основные форматы и уровни военного сотрудничества.

Военное сотрудничество государств — участников СНГ имеет сложно структурированный характер и основывается на базе партнерских отношений. Концепцией военного сотрудничества определен организационно-правовой механизм осуществления военного сотрудничества, включающий в себя углубленное взаимодействие государств — участников СНГ на основе региональных приоритетов; двустороннее сотрудничество государств — участников СНГ, исходя из сложившихся отношений и национальных приоритетов; военное сотрудничество в формате СНГ с международными организациями и странами, не входящими в Содружество.

К основным формам военного сотрудничества в Концепции военного сотрудничества отнесены: заседания высших органов СНГ; заседания Совета министров обороны государств — участников СНГ; заседания Комитета начальников штабов вооруженных сил государств — участников СНГ; официальные визиты и рабочие встречи; заседания координационных комитетов при Совете министров обороны государств — участников СНГ; координационные совещания по перспективным направлениям военного сотрудничества; заседания экспертных групп; совместные мероприятия подготовки вооруженных сил государств — участников СНГ; состязания (конкурсы) по военно-профессиональной подготовке военнослужащих; деятельность совместных (объединенных, единых, региональных) систем взаимодействия в военной сфере; совместные программы (проекты, планы) сотрудничества в различных областях военной сферы; обучение военнослужащих в военно-учебных заведениях, подготовка научно-педагогических (научных) кадров; деятельность ассоциаций учебно-образовательных заведений оборонных ведомств государств; обмен военно-научной, военно-правовой, военно-технической и другой информацией; противодействие международному терроризму и иным современным вызовам и угрозам военного характера; распространение опыта применения подразделений вооруженных сил в ходе антитеррористической операции и постконфликтном урегулировании в Сирийской Арабской Республике; обмен опытом подготовки миротворческих контингентов и участия в миротворческих операциях; организация подготовки специалистов по гуманитарному разминированию; совместные образовательные, научные, спортивные, культурные и другие мероприятия; внедрение информационных технологий в процесс многоуровневого взаимодействия в военной сфере; информационное обеспечение развития военного сотрудничества; проведение совместных мероприятий с уставными

и отраслевыми органами СНГ; участие в мероприятиях, проводимых международными организациями и государствами, не входящими в Содружество.

Однако этот перечень не является исчерпывающим. Перечисленные формы военного сотрудничества допускают вариативность их использования и могут дополняться и адаптироваться в зависимости от стоящих задач и специфики конкретных направлений взаимодействия в военной сфере. При совершенствовании форм взаимодействия предусматривается широкое применение современных технологий и накопленного опыта военного сотрудничества.

Организационный механизм осуществления военного сотрудничества представляет собой сложную многоуровневую структуру, состоящую из образуемых государствами — участниками СНГ совещательных органов, комитетов начальников штабов вооруженных сил государств — участников СНГ, координационных комитетов (рабочих органов) при Совете министров обороны государств — участников СНГ. К составным элементам механизма также относятся органы военного управления вооруженных сил государств — участников СНГ, национальные вооруженные силы государств — участников СНГ, уставные и отраслевые органы СНГ, а также общественные организации, функционирующие в формате СНГ.

Сотрудничество Российской Федерации в области обороны не ограничивается странами — членами СНГ. Другим направлением в этой области является участие России в Коллективных силах оперативного реагирования (КСОР), созданных еще в рамках ДКБ.

Целью военного сотрудничества является обеспечение коллективной и национальной безопасности государств — членов ОДКБ¹ путем поддержания оборонного потенциала каждого государства-члена, сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ и своевременного реагирования на возможные вызовы и угрозы национальной и коллективной безопасности государств — членов ОДКБ в форме участия Российской Федерации в отражении военной агрессии и проведении специальных операций по борьбе с международным терроризмом и экстремизмом в регионе, контролируемом ОДКБ.

Организационные основы сотрудничества в области коллективной обороны закреплены в ст. 4–6 Договора о коллективной безопасности ОДКБ и в ст. 11 ее Устава. Направления сотрудничества определены в ст. 9 Устава ОДКБ. Так, для достижения целей Организации

¹ В состав ОДКБ входят Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Россия и Таджикистан.

§ 3. Формирование политики в сфере обороны на наднациональном уровне...

государства — члены ОДКБ принимают совместные меры к формированию в ее рамках действенной системы коллективной безопасности, обеспечивающей защиту всех государств-участников в случае возникновения угрозы безопасности, стабильности, территориальной целостности и суверенитету и реализацию права на оборону, включая создание коалиционных сил ОДКБ, региональных (объединенных) группировок войск, миротворческих сил, объединенных систем и органов управления ими, военной инфраструктуры. Государства — члены ОДКБ также взаимодействуют в сферах военнотехнического (военно-экономического) сотрудничества, обеспечения вооруженных сил, правоохранительных органов и специальных служб необходимыми вооружением, военной, специальной техникой и средствами подготовки военных кадров и специалистов для национальных вооруженных сил, специальных служб и правоохранительных органов¹.

На основании анализа норм Устава ОДКБ и положений об институтах и органах ОДКБ можно заключить, что организация обеспечивает коллективную оборону с высокой формализацией и взаимосогласованностью принципов и норм, но не правил и процедур принятия решений².

Одной из самых эффективных и реализуемых форм военного сотрудничества стало обучение военнослужащих в военно-учебных заведениях России.

В соответствии с Соглашением о развитии сотрудничества в области подготовки военных кадров, заключенным в г. Москве 6 марта 1998 г. (далее — Соглашение), стороны осуществляют согласованные действия, направленные на подготовку военных кадров для вооруженных сил государств — участников СНГ, исходя из потребностей их вооруженных сил и возможностей военно-учебных заведений принимающих сторон по профессиональным образовательным программам. Соглашением предусмотрено, что порядок и условия подготовки военных кадров определяются Положением, утверждаемым Советом министров обороны государств — участников СНГ (ст. 3). Обучение осуществляется в военно-учебных заведениях на специальных факультетах (в отделениях, группах) или совместно с обучаемыми принимающей стороны (по взаимному согласию сторон) на кон-

¹ URL: https://odkb-csto.org/documents/documents/ustav_organizatsii_dogovora_o_kollektivnoy_bezopasnosti_/#loaded

² Подробнее об этом см.: Троицкий Е.Ф., Зиновьев В.П. Организация Договора о коллективной безопасности: становление, эволюция и кризис военно-политического союза // Русин. 2018. № 54. С. 339.

трактно-договорной основе между министерствами обороны сторон (ст. 4). Организована подготовка научных и научно-педагогических кадров для вооруженных сил государств — участников СНГ, которая осуществляется в рамках Соглашения о сотрудничестве в области подготовки научных и научно-педагогических кадров для вооруженных сил государств — участников СНГ, заключенного главами правительств стран СНГ 31 мая 2013 г. в г. Минске.

Координация в указанной сфере осуществляется Координационным комитетом по вопросам военного образования при Совете министров обороны государств — участников СНГ, положение о котором утверждено Решением Совета министров обороны государств — участников СНГ от 23 декабря 2015 г. При этом ведущая роль принадлежит Концепции военного сотрудничества, предусматривающей всемерное развитие взаимодействия в области военного образования.

В настоящее время действует ряд форм сотрудничества в сфере военного образования:

- обучение в базовых организациях государств — участников СНГ, иных вузах по подготовке военных кадров для вооруженных сил государств СНГ;

- проведение международных мероприятий исследовательского и научно-практического характера (конференций, семинаров, круглых столов, конкурсов молодых преподавателей и ученых и т.п.);

- взаимный обмен делегациями руководящего и профессорско-преподавательского состава высших военно-учебных заведений вооруженных сил государств — участников СНГ;

- проведение международных конкурсов (соревнований) в области высшего военного образования и довузовской военной подготовки (образовательных олимпиад, конкурсов военно-научных работ, кадетских игр);

- проведение международных мероприятий военно-спортивного и творческого характера;

- осуществление международных организационно-методических мероприятий по совместному развитию системы подготовки военных кадров для вооруженных сил государств — участников СНГ.

Базовой организацией государств — участников СНГ в области оперативно-стратегической подготовки офицеров Вооруженных Сил Российской Федерации с 2019 г. стала Военная академия Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации.

Специалистами в области военного образования ставится вопрос о единой межгосударственной информационно-образовательной среде СНГ и предлагается следующий состав включаемых в нее информационных ресурсов: органы управления военным образова-

§ 3. Формирование политики в сфере обороны на наднациональном уровне...

ем министерств обороны, Ассоциация высших военно-учебных заведений государств — участников СНГ; вузы, научно-исследовательские организации Содружества; внешние библиотеки и центры обработки данных государственных органов в области обеспечения обороны и безопасности государства¹. Реализация подобной информационной системы позволит готовить военные кадры стран СНГ, в совершенстве владеющие военным делом.

Одним из главных видов сотрудничества с иностранными государствами в сфере обороны было и остается военно-техническое сотрудничество (далее — ВТС)².

Правовые положения ВТС закреплены в Федеральном законе от 19 июля 1998 г. № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами»³, в котором установлены принципы государственной политики в области ВТС Российской Федерации с иностранными государствами, правовые и организационные основы деятельности органов государственной власти Российской Федерации, методы государственного регулирования и финансирования работ в области ВТС. Также определены порядок участия в осуществлении ВТС разработчиков, производителей продукции военного назначения и других субъектов ВТС и их права в этой области.

Основными принципами государственной политики в области ВТС являются:

- приоритетность интересов Российской Федерации;
- государственная монополия на деятельность в указанной области;
- соблюдение международных договоров о нераспространении ядерного оружия, сокращении вооружения и разоружении, запрещении и уничтожении химического, биологического и других видов оружия массового поражения;

¹ См.: Карпов В.В. Современный формат сотрудничества // Вестник военного образования. 2021. Сентябрь-октябрь. № 5 (32) С. 20.

² Подробнее об этом см.: Гришко А.Н. Организационно-правовые вопросы военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999; Кудашкин В.В. Правовое регулирование военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003; Правовое регулирование деятельности субъектов военно-технического сотрудничества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук // Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. М., 2006; Горелавский С.С. Торговля вооружениями как инструмент политического влияния на международной арене: дис. ... канд. полит. наук. М., 2019.

³ СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3610.

- соблюдение международных обязательств Российской Федерации в области контроля за экспортом продукции военного назначения, товаров и технологий двойного назначения;
- защита государством прав и законных интересов юридических лиц, связанных с разработкой, производством и реализацией продукции военного назначения;
- государственный протекционизм;
- недопустимость нанесения ущерба обороноспособности и безопасности Российской Федерации;
- сохранение и поддержание политических, экономических и военных интересов Российской Федерации;
- соблюдение взаимовыгодных военно-политических и экономических интересов в указанной области сотрудничества с иностранными государствами на приемлемых для Российской Федерации условиях;
- обеспечение равных условий участия в указанной области деятельности для субъектов ВТС;
- подконтрольность и подотчетность федеральных органов исполнительной власти и всех российских юридических лиц, участвующих в названной области деятельности;
- охрана и защита прав Российской Федерации на результаты интеллектуальной деятельности¹.

При осуществлении ВТС, по мнению В.В. Кудашкина, значительное место занимают отношения, регулируемые нормами административного права, образующими в законодательстве о ВТС следующие административно-правовые институты: 1) порядок осуществления ВТС Российской Федерации с иностранными государствами (ст. 9); 2) порядок создания государственных посредников в области ВТС; 3) порядок предоставления российским организациям права на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения; 4) порядок лицензирования в Российской Федерации ввоза и вывоза продукции военного назначения²; 5) порядок расчетов между производителями и разработчиками продукции военного назначения при поставках ее на экспорт (абз. 7 ст. 10); 6) порядок возмещения возможного ущерба (выплаты компенсаций) субъектам ВТС в случае принятия в установленном порядке решения

¹ См.: Пункт 1 ст. 4 Федерального закона от 19 июля 1998 г. № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» // СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3610.

² Утвержден Указом Президента РФ от 10 сентября 2005 г. № 1062 // СЗ РФ. 2005. № 38. Ст. 3800.

§ 3. Формирование политики в сфере обороны на наднациональном уровне...

о приостановлении или прекращении военно-технического сотрудничества с иностранными государствами (абз. 8 ст. 10)¹; 7) порядок формирования списка продукции военного назначения, разрешенной к передаче иностранным заказчикам, т.е. определение перечня объектов гражданских правоотношений, которые могут быть предметами внешнеторговых сделок в сфере ВТС²; 8) порядок определения государств, в которые разрешена передача продукции военного назначения³; 9) порядок принятия решения о поставке продукции военного назначения иностранным заказчикам⁴.

Все перечисленные выше институты регулируют правоотношения при совершении внешнеторговых сделок в части продукции военного назначения разрешительным или запретительным порядком. В этих сферах установлено императивно-государственное регулирование, исключающее всякое проявление автономии воли субъектов ВТС, образуя в совокупности административно-правовой режим деятельности в области ВТС⁵.

¹ См.: Пункт 17 Положения о порядке предоставления организациям Российской Федерации права на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения; постановление Правительства РФ от 15 декабря 2012 г. № 1313 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий на возмещение ущерба (выплаты компенсаций) субъектам военно-технического сотрудничества в случае принятия в установленном порядке решения о приостановлении (прекращении) военно-технического сотрудничества с иностранными государствами» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7487.

² См.: Пункт 5 Положения о порядке осуществления военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами; постановление Правительства РФ от 1 декабря 2007 г. № 831 «Об утверждении Правил разработки списка продукции военного назначения, разрешенной к передаче иностранным заказчикам, и Правил разработки списка государств, в которые разрешена передача продукции военного назначения, указанной в списке продукции военного назначения, разрешенной к передаче иностранным заказчикам» // СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6293.

³ См.: Пункты 4 и 5 Положения о порядке рассмотрения обращений иностранных заказчиков и согласования проектов решений Президента РФ, Правительства РФ, Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству с иностранными государствами о поставках продукции военного назначения, утвержденного Указом Президента РФ от 10 сентября 2005 г. № 1062.

⁴ Там же.

⁵ См.: Кудашкин В.В. Особенности правового регулирования в области военно-технического сотрудничества: исходные начала (принципы) // Государство и право. 2020. № 4. С. 170; Его же. Правовые основы военно-технического сотрудничества: в 3 т. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2018. Т. 1: Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами».

Глава IV. Правовая основа организации сотрудничества...

Однако, несмотря на развитую нормативную базу Российской Федерации, в условиях открытого всестороннего давления западных стран на нее и проведения специальной военной операции эффективность существующих инструментов сотрудничества снижается. Между тем его укрепление и развитие в области обороны является значимым показателем национальной мощи России, обеспечивающей ее безопасность и определяющей место страны в мировой системе. Следовательно, есть необходимость разработки новых правовых инструментов, позволяющих как минимум сохранить место и роль нашего государства в условиях острого соперничества в глобальном мировом сообществе.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В современных условиях формирование и реализация единой (согласованной) регуляторной политики государствами-участниками — только первый этап региональной наднациональной интеграции. При этом появление такой политики не является самоцелью интеграционных процессов. Подлинная же их цель — обеспечение наднациональной и транснациональной кооперации, возникновение устойчивых региональных систем разделения труда (функций), в рамках которых все их участники выступают равноправными и заинтересованными партнерами. Ее достижение возможно только тогда, когда всеми участниками кооперационных отношений осознаются общие вызовы и угрозы, на основе чего через формирование механизма преодоления рисков, вытекающих из них, происходит балансировка публичных и частных, национальных и наднациональных интересов. Как следствие, соответствующий результат не может быть достигнут на основе классического международного права. Он предполагает возникновение правового инструментария, опосредующего прямое согласованное регулирование и реализацию исполнительно-распорядительных функций на наднациональном, транснациональном, национальном и субнациональном уровнях.

Опыт успешных региональных интеграционных объединений демонстрирует то, что одним из необходимых условий результативности социально-экономического развития государств, участвующих в таких объединениях, достижения баланса частных и публичных, национальных и наднациональных интересов является наличие эффективной системы стратегического планирования на наднациональном уровне. В свою очередь, такая система не может быть реализована без включенных в нее механизмов взаимодействия с национальными системами стратегического планирования, а также без учета интересов хозяйствующих субъектов.

Стратегическое планирование, осуществляемое на национальном и наднациональном уровнях, позволяет решать разнообразные задачи: обеспечить догоняющее развитие отдельных государств и территорий; определить условия и порядок восстановления экономики после окончания войны, экономического кризиса, природной или техногенной катастрофы; установить ориентиры поступательного экономического развития. При этом в зависимости от решаемой задачи оно может носить директивный, индикативный или прогнозный характер. Одним из успешных проектов стратегического плани-

рования на наднациональном уровне был Совет экономической взаимопомощи, объединявший в середине прошлого века социалистические страны. Его незаслуженно забытый опыт, в том числе в части административно-правового регулирования соответствующих отношений, может быть использован и в наши дни.

Региональная наднациональная интеграция предполагает структурную перестройку механизма административно-правового регулирования, появление качественно новых источников (форм) административного права и административно-правовых институтов, трансформацию институциональной основы формирования и реализации регуляторной политики, осуществления публичного администрирования.

Так, традиционными признаками административно-правового института являются: 1) регулирование общественных отношений нормами административного права; 2) обособленность общественных отношений, составляющих предмет регулирования административно-правового института; 3) однородность и взаимосвязанность общественных отношений, составляющих предмет регулирования административно-правового института; 4) внутреннее единство общественных отношений, составляющих предмет регулирования административно-правового института; 5) единство и согласованность применяемых регулятивных средств и способов регулирования; 6) достаточность правовых средств, применяемых для регулирования общественных отношений, составляющих предмет административно-правового института. В свою очередь, в рамках права ЕАЭС сформировались и реализуются такие административно-правовые институты, как: 1) таможенное регулирование, 2) антимонопольное регулирование, 3) техническое регулирование, 4) регулирование обращения лекарственных средств, 5) квазиадминистративная ответственность и другие. Несмотря на то что названные институты права ЕАЭС имеют сходные с аналогичными национальными институтами предметы регулирования, тем не менее они принципиально отличаются от них, так как их реализация не основывается на традиционном государственном принуждении, а предполагает согласованность национальных и наднациональных интересов.

Институциональная основа формирования и реализации единой (согласованной) регуляторной политики, а также осуществления публичного администрирования в рамках интеграционного объединения предполагает появление надгосударственных организационных структур. Их альтернативой может быть также построение административного сотрудничества национальных компетентных органов. Для этого необходим механизм реализации принципа

сотрудничества и взаимопомощи органов исполнительной власти государств — членов Евразийского экономического союза, который обеспечивает политическое единство при осуществлении смежных полномочий национальных компетентных органов. Данный принцип способствует эффективности соответствующих инструментов регулирования и контроля. Так, например, в Договоре об ЕАЭС предполагается, что организация взаимного административного сотрудничества компетентных органов государств-членов наряду с гармонизацией их законодательства выступает базовым средством реализации единой политики Союза и достижения целей его создания. Государства — члены ЕАЭС при налаживании административного сотрудничества должны учитывать наилучшие мировые практики, соблюдать пропорциональность, обеспечивая необходимый и достаточный уровень взаимодействия.

Право региональных наднациональных интеграционных объединений в части формирования и реализации механизма достижения баланса между национальными и наднациональными, частными и публичными интересами может предусматривать различные модели. Однако те объединения, членом которых является Российская Федерация, в настоящее время находятся на этапе своего становления. Их инструментарий в данной части ограничен исключительно такими средствами, как консенсус и голосование, предполагающими принятие решения на основании большинства голосов. При этом при установлении принципа юридического равенства государств-участников для экономической наднациональной интеграции они недостаточно эффективны. Следует отметить, что данный принцип заложен, например, в учредительные документы ЕАЭС, согласно которым все государства-члены равны, а при голосовании у каждого из них есть только один голос. Такой подход уже в настоящее время негативным образом влияет на функционирование ЕЭК и может дискредитировать саму идею евразийской экономической интеграции. Международные практики, в том числе действовавшие в рамках Совета экономической взаимопомощи, содержат в себе более гибкие процессуальные механизмы решения вопроса достижения баланса национальных и наднациональных интересов.

Вместе с тем ЕАЭС в качестве организации региональной экономической интеграции, в контексте которой обеспечиваются свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики, на современном этапе развития имеет все возможности и основания для формирования и реализации регуляторной политики, которая будет способствовать достижению целей данной между-

Заключение

народной организации, обеспечивая единство экономического пространства в Евразийском регионе и его взаимодействие с иными экономическими регионами мира. В ЕАЭС осуществляется сближение национальных правовых систем по различным секторам экономики. Проведенный анализ права ЕАЭС свидетельствует о синтезе в его рамках публично- и частноправовых, основанных на жесткой и мягкой силе механизмов регулирования экономических и смежных с ними отношений. Совершенствование регуляторной политики ЕАЭС сегодня представляется приоритетным направлением развития евразийской экономической интеграции, которое позволит усилить экономические связи в пределах ЕАЭС и укрепить экономику региона в целом, решить задачи не только экономической, но и социально-культурной интеграции.

ФЗ № 436-ФЗ	Издание не подлежит маркировке в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1
----------------	--

Научное издание

**РЕГИОНАЛЬНАЯ
ИНТЕГРАЦИЯ**
В АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ
ДОКТРИНЕ И ПРАКТИКЕ

Монография

Ответственные редакторы
А.С. Емельянов, А.В. Калмыкова

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127214, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru <http://www.infra-m.ru>

Подписано в печать 20.05.2024.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Newton.
Печать цифровая. Усл. печ. л. 16,5.
Тираж 500 экз. Заказ № 00000

ТК 823420-2134598-200524

Отпечатано в типографии ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127214, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

