

**Актуальные вопросы права интеграционного образования и
конституционного права государств – членов**

К.Л. Чайка

Заслуженный юрист РФ, к.ю.н.

судья Суда Евразийского

экономического союза

220006, Республика Беларусь,

г. Минск, ул.Кирова, 5

Развитие права интеграционного образования на определенном этапе ставит вопрос о приоритете его норм над нормами права государств – членов, о соотношении компетенции его суда и компетенции высших судов государств – членов. Этот вопрос актуален и для Евразийского экономического союза.

Одновременно выявляются сферы, требующие комплиментарной деятельности международных и высших национальных судов. В праве Евразийского экономического союза к их числу относится, в том числе разрешение споров, обусловленных существованием частей правовой нормы в актах наднационального и национального уровня. Возникают ситуации различной ответственности за нарушение нормы союзного права в государствах – членах, предоставления несовпадающих по объему тарифных льгот.

Дуализм правового регулирования ведет к отсутствию правовой определенности и стабильности, непосредственно затрагивает права и свободы человека и гражданина.

В статье рассматриваются особенности существования права Евразийского экономического союза на данном этапе, предлагаются возможные способы преодоления обозначенной проблемы.

Ключевые слова: Евразийский экономический союз, Таможенный союз, Суд Евразийского экономического союза, Конституционный суд Российской

Федерации, Конституционный совет Республики Казахстан, дуализм правового регулирования.

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

Казалось бы, взаимосвязь международного и национального права должна с неизбежностью влечь взаимодействие международных и национальных судов, но не все столь однозначно, и тому есть объективные причины.

В отличие от национальных судов, имеющих длительную историю и традиции, пользующихся доверием, международные суды находятся в сложной ситуации: они должны доказать свою беспристрастность, способность рассматривать дела, несмотря на «молодость» и отсутствие собственных традиций, необходимость соединять в практике различные национальные правовые подходы.

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

По вопросу о взаимосвязи права Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС), а ранее Таможенного союза и, как следствие, о взаимоотношениях Суда Союза, а ранее Евразийского экономического сообщества (далее – ЕврАзЭС) и конституционных судов государств – членов этот тезис может быть проиллюстрирован Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 3 марта 2015 года № 417-О, Нормативным постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан от 5 ноября 2009 года № 6.

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

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

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

Данная проблема не уникальна, а свойственна и другим интеграционным объединениям. Долгая и трудная работа проделана Судом Европейского союза (далее – Суд ЕС) на пути выстраивания взаимоотношений с конституционными судами Германии и Италии.

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

Еще сложнее развивались отношения между **Судом ЕС и Федеральным конституционным судом Германии**. Последний в 1974 году в решении Solange I² подтвердил свое право оценивать конституционность актов Европейских сообществ до тех пор, пока перечень основных прав человека, защищаемых коммунитарным правом, не станет сопоставим с теми, гарантиями, которые установлены в Конституции Германии. Суд ЕС, реагируя на решение Solange I как на своеобразный вызов, постепенно расширял круг основных прав человека, которым предоставлял защиту своими решениями. Результатом этого процесса стало признание в 1986 году Федеральным конституционным судом Германии в решении по делу Re Wunsche (более известному как Solange II), что Суд впредь не намерен пересматривать коммунитарное законодательство на

¹ См.: P. Craig. The ECJ, national courts and the supremacy of community law // <http://www.ecln.net/elements/conferences/bookrome/craig.pdf> (дата обращения - 23 ноября 2015 года); решение Суда ЕС по делу Costa v ENEL (Case 6/64) 1964 // <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=87399&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=93476> (дата обращения – 23 ноября 2015 года); решение Суда ЕС по делу Italian Minister of Finance v Simmenthal (Case 106/77) 1978 // <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=89693&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=93552> (дата обращения – 23 ноября 2015 года); решение Конституционного суда Италии по делу Spa Granital v. Amministrazione delle Finanze. Dec. 170. 8 June 1984. Цит по P. Craig. Opp.cit. P. 39.

² См. D.J. Soto Diaz. Relationship between the European court of justice and the national constitutional court // http://www.academia.edu/4441491/RELATIONSHIP_BETWEEN_THE_EUROPEAN_COURT_OF_JUSTICE_AND_THE_NATIONAL_CONSTITUTIONAL_COURTS (дата обращения - 24 ноября 2015 года). S. Bier. The ECJ and Member-state relations. A constructivist analysis of the european legal order // <http://www.gvpt.umd.edu/irconf/papers/bier.pdf> (дата обращения - 24 ноября 2015 года).

соответствие стандартам Конституции, «поскольку Европейскими сообществами обеспечена эффективная защита основных прав человека, сопоставимая с тем уровнем защиты, который гарантирует Конституция Германии»³.

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

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

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

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

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

³ Решение Федерального конституционного суда Германии по делу Re Wunsche Handelsgesellschaft, Dec. od 22 Oct. 1986. Цит. По P. Craig. Opp. Cit. P. 39.

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

Применительно к праву Таможенного союза в решении Суда ЕврАзЭС от 10 июля 2013 года о вынесении преюдициального заключения по запросу Высшего хозяйственного суда Республики Беларусь была прямо установлена допустимость **двухуровневого регулирования отношений: в нормах международного и национального права**⁴. В последующих решениях (дела по заявлениям ООО «СеверАвтоПрокат»⁵ и ООО «Джекпот»⁶) Суд ЕврАзЭС развил свой тезис о **дуализме правового регулирования**.

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

Дуализм правового регулирования порождает разный уровень ответственности за одно и то же деяние в разных государствах – членах, а также разный уровень, к примеру, тарифных льгот, на которые могут рассчитывать субъекты хозяйствования. Следствие этого – **отсутствие правовой определенности и стабильности**, возможность возникновения ситуации, когда одному и тому же субъекту, действующему на рынках нескольких государства –

⁴ Решение Суда ЕврАзЭС от 10 июля 2013 года о вынесении преюдициального заключения по запросу Высшего хозяйственного суда Республики Беларусь // <http://www.eurasiancommission.org/ru/docs> (дата обращения - 25 ноября 2015 года).

⁵ Решение Коллегии Суда ЕврАзЭС от 1 ноября 2013 года и постановление Апелляционной палаты Суда ЕврАзЭС от 24 февраля 2014 года по делу по заявлению ООО «СеверАвтоПрокат» // <http://www.eurasiancommission.org/ru/docs> (дата обращения - 25 ноября 2015 года).

⁶ Решение Коллегии Суда ЕврАзЭС от 31 октября 2013 года и постановление Апелляционной палаты Суда ЕврАзЭС от 11 февраля 2014 года по делу по заявлению ООО «Джекпот» // <http://www.eurasiancommission.org/ru/docs> (дата обращения - 25 ноября 2015 года).

членов, за одно и то же деяние может быть назначена разная санкция либо субъектам хозяйствования, действующим в одной и той же сфере, но в разных государствах, будет предоставлен разный уровень и объем льгот и преференций.

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

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

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

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

В Российской Федерации административная ответственность за неисполнение данного требования прямо не предусмотрена. Иное решение вопроса – в Республике Беларусь, где соответствующие нормы Технического регламента имплементированы в национальное законодательство (в Правила

дорожного движения), а их неисполнение влечет административную ответственность. Таким образом, выстроена последовательность: норма вторичного права Союза – национальная позитивная норма – национальная негативная норма (норма об ответственности).

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

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

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

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

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

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

Библиография

1. S. Bier. The ECJ and Member-state relations. A constructivist analysis of the european legal order. URL: <http://www.gvpt.umd.edu/irconf/papers/bier.pdf> (дата обращения: 24 ноября 2015 года).

2. P. Craig. The ECJ, national courts and the supremacy of community law. URL: <http://www.ecln.net/elements/conferences/bookrome/craig.pdf> (дата обращения: 23 ноября 2015 года)..

3. D.J. Soto Diaz. Relationship between the European court of justice and the national constitutional court. URL: http://www.academia.edu/4441491/RELATIONSHIP_BETWEEN_THE_EUROPEAN_COURT_OF_JUSTICE_AND_THE_NATIONAL_CONSTITUTIONAL_COURTS (дата обращения: 24 ноября 2015 года).