

А.А. Каширкина

ПРОДВИЖЕНИЕ ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ ВО ВРЕМЕНИ И ПРОСТРАНСТВЕ: ДЕЙСТВУЮЩЕЕ И БУДУЩЕЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Аннотация. Статья посвящена анализу проблем и перспектив развития и функционирования Евразийского экономического союза как правопреемника Таможенного союза. В работе рассматриваются хронологический и пространственный параметры продвижения евразийской интеграции на постсоветском пространстве. В хронологическом аспекте формированию Евразийского экономического союза предшествовали четыре Таможенных союза, созданных в соответствии с международными договорами. С точки зрения пространственного аспекта Евразийский экономический союз расширился за счет вступления в него новых членов – Республики Армения и Кыргызской Республики. В то же время необходимо и дальнейшее расширение Евразийского экономического союза, как за счет наращивания совместных сфер сотрудничества, так и за счет приема новых членов. Отмечается тот факт, что в настоящее время сотрудничество государств-членов Евразийского экономического союза носит достаточно ограниченный характер. Однако достижение даже такого уровня является крупным прогрессом для постсоветских государств. При этом опыт Европейского Союза при строительстве Евразийского экономического союза не может слепо заимствоваться, а подлежит глубокой проработке и адаптации. В статье содержатся предложения по расширению международно-правовой базы Евразийского экономического союза в части разработки и принятия Евразийской антикоррупционной стратегии. При этом подчеркивается позитивная роль международных антикоррупционных стандартов, которые могут быть закреплены в Евразийской антикоррупционной стратегии. Предлагается также заключение международного договора о согласованных подходах государств-членов Евразийского экономического союза к предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и проведению аварийно-спасательных работ. Даются конкретные предложения по структуре и содержанию данного договора.

Ключевые слова: интеграция, Евразийский экономический союз, Таможенный союз, международно-правовое регулирование, хронологический фактор, пространство, время, международный договор, Евразийская антикоррупционная стратегия, чрезвычайные ситуации, предупреждение, ликвидация, международное сотрудничество.

Евразийская интеграция – явление, рассматриваемое нами как возникшее после распада СССР на постсоветском пространстве и проявившееся в создании различных межгосударственных объединений (Содружество Независимых Государств, четыре Таможенных союза, ЕврАзЭС, Евразийский экономический союз), с точки зрения диалектического познания должно исследоваться как в хронологическом, так и в пространственном аспектах.

Так, хронологический фактор или фактор времени существенно влиял и продолжает влиять как на интеграционные, так и на дезинтеграционные процессы, происходящие в евразийском регионе. С позиций международного права хронологический фактор тесно сопрягается или даже сопряжен с политическими, экономическими, социо-культурными и иными условиями, преобладающими как в отдельных государствах, так и на международной арене в целом. Именно поэтому после распада СССР в начале 90-х годов первые таможенные союзы, созданные в соответствии с международными договорами между Российской Федерацией и Республикой Беларусь, не могли реально продвинуть интеграцию, поскольку на всей террито-

рии бывшего СССР преобладал «дух суверенного размежевания». И только таможенные союзы 1999 г., а затем 2007 г., в составе трех государств – Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан, – смогли реально встать на рельсы интеграции, а государства, являющиеся их членами, смогли ощутить потребность и необходимость правового и экономического сближения.

В настоящее время в связи с принятием 29 мая 2014 г. Договора о Евразийском экономическом союзе (далее – ЕАЭС), его ратификацией парламентами государств-членов и вступлением в силу с 1 января 2015 г., можно сделать справедливый вывод о том, что на определенную перспективу государствами-членами ЕАЭС намечен экономический вектор продвижения евразийской интеграции. основополагающие направления подобного экономического сближения весьма важны: в соответствии с Договором о ЕАЭС это единая таможенная политика, тарифные и нетарифные меры, техническое регулирование, общая миграционная политика, а впоследствии – создание общих топливно-энергетических рынков. В тоже время не надо забывать, что только экономическое сближение должно

Евразийская антикоррупционная стратегия может найти отражение в международно-правовой базе Евразийского экономического союза и включать в себя, в частности, следующие положения:

- основополагающие принципы евразийского антикоррупционного сотрудничества;
- основные направления деятельности компетентных органов государств-членов Евразийского экономического союза в области противодействия коррупции;
- основные направления имплементации евразийских антикоррупционных стандартов.

Кроме того, поскольку процессы евразийской интеграции протекают достаточно динамично, то в рамках Евразийского экономического союза, возможно рассмотреть вопрос о создании теоретических и практических основ международного мониторинга проявлений коррупции и реализовывать его посредством каналов указанного межгосударственного интеграционного объединения.

Таким образом, что Евразийская антикоррупционная стратегия призвана стать качественно новым международным регулятором в самом широком спектре правовых мер по противодействию коррупции для государств евразийского региона.

Евразийская антикоррупционная стратегия может иметь две формы по юридической силе, которые согласятся ей придать государства – международный договор с обязательной юридической силой после выполнения государствами соответствующих процедур, либо рекомендательный акт, сила которого будет в создании ориентиров для международного антикоррупционного сотрудничества государств³.

Реализация и внедрение Евразийской антикоррупционной стратегии позволит повысить внешнеполитический имидж Российской Федерации на различных мониторинговых (оценочных) международных площадках в части предпринимаемых нашей страной мер по противодействию коррупции как на международном, так и на национальном уровнях, поднять престиж

коррупционные стандарты ОЭСР: понятие и направления имплементации // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 76 – 88; Морозов А.Н. Международно-правовые и внутригосударственные аспекты присоединения России к Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 87 – 95.

³ См. подробнее: Плохой О.А., Семилютин Н.Г., Цирин А.М. и др. Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции и практики его применения / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2014; Каширкина А.А., Морозов А.Н. Антикоррупционные мониторинговые механизмы в деятельности международных организаций на универсальном и региональном уровнях // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 131-133.

российского антикоррупционного законодательства и укрепить доверие к российской правовой системе⁴.

Как указывалось выше, сотрудничество государств-членов Евразийского экономического союза может выйти на новую более высокую ступень, в случае включения в орбиту международно-правового регулирования этого межгосударственного интеграционного объединения вопросов предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Так, в части совершенствования международного сотрудничества в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и проведения аварийно-спасательных работ необходимо учитывать, что Договор о ЕАЭС не касается вопроса о скоординированном реагировании государств-членов Евразийского экономического союза в части предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и проведении аварийно-спасательных работ. Однако риски, связанные с наступлением чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая возможную тяжесть последствий от их наступления, неуклонно возрастают. В связи с этим для государств-членов Евразийского экономического союза, являющихся по отношению к друг другу сопредельными, дружественными и имеющими общие рынки, включая создание топливно-энергетического рынка, предусмотренного Договором о ЕАЭС, разработка и принятие международного договора о согласованных подходах государств-членов Евразийского экономического союза к предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и проведению аварийно-спасательных работ является весьма важной и актуальной задачей.

Таким образом, поскольку Договор о Евразийском экономическом союзе предполагает углубление регионального сотрудничества по целому ряду направлений, включая намеченное к 2015 году создание общего топливно-энергетического рынка, целесообразно предусмотреть под эгидой Евразийского экономического союза согласованный международно-правовой подход к предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и проведению аварийно-спасательных работ. Данный международный договор должен быть открыт для подписания другими государствами, поскольку расширение состава государств-членов Евразийского экономического союза является насущной задачей интеграции и несомненно одной из ее стратегических целей.

Проект Договора о согласованных подходах государств-членов Евразийского экономического союза к

⁴ Каширкина А.А., Морозов А.Н. Указ. соч.

предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и проведению аварийно-спасательных работ (далее – проект Договора) разработан инициативной группой специалистов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (А.А. Каширкина, А.Н. Морозов). Проект Договора призван регламентировать сотрудничество государств-членов в рамках Евразийского экономического союза в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и проведения аварийно-спасательных работ.

В настоящее время на постсоветском пространстве рассматриваемые вопросы регулируются, главным образом, посредством двусторонних международных договоров о сотрудничестве в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также на уровне Содружества Независимых Государств в соответствии с многосторонними международными договорами. Данные международные договоры не отличаются достаточной проработанностью и в значительной степени устарели, что не позволяет говорить о создании на их основе достаточной и эффективной международно-правовой базы в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В связи с тем, что под эгидой Евразийского экономического союза государства-участники достигли наиболее высокой степени интеграции, то предлагаемый проект Договора может включать в себя апробированные и доказавшие свою эффективность решения, используемые в практике международного сотрудничества в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и проведения аварийно-спасательных работ.

Проект Договора предполагается разработать на межправительственном уровне, как и большинство международных договоров Таможенного союза – межгосударственного объединения, правопреемником которого стал Евразийский экономический союз.

В случае принятия и вступления в силу положения Договора о согласованных подходах государств-членов Евразийского экономического союза к предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и проведению аварийно-спасательных работ будут обладать приоритетом применения по отношению к национальному законодательству, что предопределяется Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 г., а также закреплено в ч.4 ст.15 Конституции Российской Федерации. Кроме того, самоисполнимые положения предлагаемого международного договора могут применяться непосредственно, что, в частности, предусмотрено в законодательных актах, регламентирующих вопросы

заключения, реализации и прекращения международных договоров Российской Федерации.

В проекте Договора о согласованных подходах государств-членов Евразийского экономического союза к предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и проведению аварийно-спасательных работ предусматриваются следующие положения:

- цель договора;
- принципы сотрудничества;
- понятийный аппарат;
- наименования компетентных органов и формы их сотрудничества;
- возможности сотрудничества правительственных и неправительственных организаций;
- информационное взаимодействие;
- направления сотрудничества в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и проведения аварийно-спасательных работ;
- запросы об оказании помощи;
- порядок осуществления различных видов контроля;
- порядок оказания помощи;
- разрешение спорных вопросов;
- порядок вступления в силу и внесения изменений.

Проект Договора определяет порядок участия и осуществление взаимодействия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и проведения аварийно-спасательных работ государств-членов ЕАЭС. Также проект Договора устанавливает согласованные подходы скоординированной помощи Сторон в случае чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и проведения аварийно-спасательных работ.

Проект документа предусматривает, что Стороны разрабатывают методы и проводят мероприятия, повышающие эффективность сотрудничества в области предупреждения, готовности и реагирования на чрезвычайные ситуации.

Кроме того, проект Договора предусматривает, что компетентные органы Сторон отвечают за руководство и координацию реализации настоящего Договора. При этом согласно проекту Договора компетентными органами Сторон являются:

- с Белорусской Стороны – Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь;
- с Казахской Стороны – Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан;
- с Российской Стороны – Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Для организации взаимодействия по вопросам, связанным с выполнением положений настоящего До-

говора, компетентные органы Сторон установят между собой прямые контакты.

Компетентные органы Сторон определяют пункты связи для оперативного обмена информацией в рамках настоящего Договора и информируют о них друг друга по дипломатическим каналам.

Компетентные органы в соответствии с национальным законодательством и в пределах своей компетенции могут развивать сотрудничество в рамках настоящего Договора.

Кроме того, проект Договора предусматривает конкретные действия Сторон в случае оказания помощи, а также порядок уведомления Сторон в случае наступления чрезвычайных ситуаций.

В то же время необходимо отметить, что возникновение чрезвычайных ситуаций может быть вызвано факторами, имеющими совершенно разное происхождение, что не может отразиться на соответствующем правовом регулировании, включая международное право. Так, большой блок чрезвычайных ситуаций составляют последствия, вызванные различными природными катаклизмами, катастрофами (например, цунами, ураганы, землетрясения, извержения вулканов, наводнения и т.д.). Другая группа чрезвычайных ситуаций может быть связана с техногенными катастрофами, последствиями взрывов электростанций, АЭС, ГЭС, пожарами, эпидемиями, которые вызваны антропогенными факторами (в том числе, помимо природных аномалий), но относятся к рискам, имеющим место в мирное время. Совсем другую группу рисков возникновения чрезвычайных ситуаций, составляют факторы, имеющие место в военное время. При этом, на наш взгляд, такие риски могут иметь место как при наличии вооруженных конфликтов международного, так и немеждународного характера.

К сожалению, в настоящее время отсутствует специальное международно-правовое закрепление согласованных подходов государств к реагированию при

возникновении чрезвычайных ситуаций в условиях вооруженных конфликтов. Однако, по нашему мнению, ввиду острой значимости данного вопроса для международной безопасности выработка согласованных подходов государств к реагированию на чрезвычайные ситуации, имеющие последствия трансграничного характера, при наличии вооруженных конфликтов в одном или нескольких государствах, представляется весьма актуальной задачей. Данный вопрос тем более важен для государств, поскольку реагирование на трансграничные чрезвычайные ситуации в период вооруженных конфликтов и в мирное время может напрямую касаться суверенитета государства, что тем не менее не должно допускать умаления государственного суверенитета и вмешательства во внутренние дела государства на основе, не совместимой с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Однако при разработке и принятии новых международных договоров нельзя забывать и о доведении их положений до населения, граждан государства. И речь здесь идет не только об официальном опубликовании текстов международных договоров. Необходимо осуществлять реализацию международных договоров в составе общей политики государства, где население будет воспринимать нормы международного права не как «оторванные» от законодательства, а как действующий и эффективный механизм правового регулирования. «В настоящее время реализация международных договоров РФ законодательно не урегулирована, основная масса вопросов разрешается практикой органов власти, а население нередко вообще не знает о международных договорах, которые затрагивают их права и свободы. Современные условия диктуют необходимость выверенных подходов к выполнению международных договоров, их законодательное отражение»⁵. Это в полной мере относится к действующему и будущему международно-правовому регулированию.

Библиографический список:

1. Dermot Walsh. Introduction to EU Legal System // www.nuigalway.ie/.../Dermot%20Walsh%20teaching%20materials%20education/jean-monnet/doc/ecsa10/monarb_en.pdf
2. Jörg Monar. The European Union's institutional balance of power after the Treaty of Lisbon // http://ec.europa.eu/education/jean-monnet/doc/ecsa10/monarb_en.pdf
3. Klara Kanska. The Normative Force of Decisions of International Organizations // http://www.esil-sedi.eu/fichiers/en/Kanska_174.pdf
4. Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов: научно-практическое пособие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.И. Спектор. М. 2012;
5. Каширкина А.А. Антикоррупционные стандарты ОЭСР: понятия и направления имплементации // Журнал российского права. 2013. № 10.
6. Каширкина А.А. Доктринальные подходы к соотношению международно-правовых и национальных норм // Журнал российского права. 2009. № 6.

⁵ По данному вопросу см. подробнее: Морозов А.Н. Реализация международных договоров в Российской Федерации: правовые основания // Журнал российского права. 2009. № 2.

7. Каширкина А.А. Международно-правовые модели имплементации антикоррупционных конвенций // Журнал российского права. 2014. № 3.
8. Каширкина А.А., Морозов А.Н. Антикоррупционные мониторинговые механизмы в деятельности международных организаций на универсальном и региональном уровнях // Журнал российского права. 2014. № 10.
9. Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография. Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М. 2012.;
10. Морозов А.Н. Международно-правовые и внутригосударственные аспекты присоединения России к Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию // Журнал российского права. 2014. № 3.
11. Морозов А.Н. Реализация международных договоров в Российской Федерации: правовые основания // Журнал российского права. 2009. № 2.
12. Плохой О.А., Семилютина Н.Г., Цирин А.М. и др. Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции и практики его применения / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2014;
13. Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: материалы Первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30–31 мая 2012 г.) / отв. ред. Л.В. Андриченко, А.М. Цирин. М. 2012;
14. Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / Т.Я. Хабриева, О.И. Тиунов, В.П. Кашепов и др.; отв. ред. О.И. Тиунов. – М. 2012;
15. Правовые проблемы противодействия коррупции (материалы Международной научной конференции «Правовые проблемы противодействия коррупции». Москва, 2 ноября 2011 г.) / отв. ред. Л.В. Андриченко, О.О. Журавлева. М. 2012;
16. Правовые средства противодействия коррупции: научно-практическое пособие / Н.А. Власенко, С.А. Грачева, Е.Е. Рафалюк и др.; отв. ред. Н.А. Власенко. М. 2012;
17. Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти: научно-практическое пособие / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М. 2012;

References (transliteration):

1. Antikorruptsiyonnaya ekspertiza proyektov normativnykh pravovykh aktov: nauchno-prakticheskoye posobiye / отв. ред. YU.A. Tikhomirov, Ye.I. Spektor. М. 2012;
2. Kashirkina A.A. Antikorruptsiyonnyye standarty OESR: ponyatiye i napravleniya implementatsii // Zhurnal rossiyskogo prava. 2013 № 10.
3. Kashirkina A.A. Doktrinal'nyye podkhody k sootnosheniyu mezhdunarodno-pravovykh i natsional'nykh norm // Zhurnal rossiyskogo prava. 2009 № 6.
4. Kashirkina A.A. Mezhdunarodno-pravovyye modeli implementatsii antikorruptsiyonykh konventsiy // Zhurnal rossiyskogo prava. 2014 № 3.
5. Kashirkina A.A., Morozov A.N. Antikorruptsiyonnyye monitoringovyye mekhanizmy v deyatel'nosti mezhdunarodnykh organizatsiy na universal'nom i regional'nom urovnyakh // Zhurnal rossiyskogo prava. 2014 № 10.
6. Korruptsiya: priroda, proyavleniya, protivodeystviye. Monografiya. Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М. 2012. ;
7. Morozov A.N. Mezhdunarodno-pravovyye i vnutrigosudarstvennyye aspekty prisoyedineniya Rossii k Konventsii o grazhdansko-pravovoy otvetstvennosti za korruptsiyu // Zhurnal rossiyskogo prava. 2014 № 3.
8. Morozov A.N. Realizatsiya mezhdunarodnykh dogovorov v Rossiyskoy Federatsii: pravovyye osnovaniya // Zhurnal rossiyskogo prava. 2009 № 2.
9. Plokhoy O.A., Semilyutina N.G., Tsirin A.M. i dr. Problemy sovershenstvovaniya zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii o protivodeystvii korruptsii i praktiki yego primeneniya / Pod red. T.YA. Khabriyevoy. М., 2014;
10. Pravovyye innovatsii v sfere protivodeystviya korruptsii: materialy Pervogo Yevraziyskogo antikorruptsiyonnogo foruma i VII Mezhdunarodnoy shkoly-praktikuma molodykh uchenykh-yuristov (Moskva, 30-31 maya 2012 g.) / отв. ред. L.V. Andrichenko, A.M. Tsirin. М. 2012;
11. Pravovyye mekhanizmy implementatsii antikorruptsiyonykh konventsiy: monografiya / T.YA. Khabriyeva, O.I. Tiunov, V.P. Kashenov i dr. ; отв. ред. O.I. Tiunov. – М. 2012;
12. Pravovyye problemy protivodeystviya korruptsii (materialy Mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii «Pravovyye problemy protivodeystviya korruptsii»). Moskva, 2 noyabrya 2011 g.) / отв. ред. L.V. Andrichenko, O.O. Zhuravleva. М. 2012;
13. Pravovyye sredstva protivodeystviya korruptsii: nauchno-prakticheskoye posobiye / N.A. Vlasenko, S.A. Gracheva, Ye.Ye. Rafalyuk i dr. ; отв. ред. N.A. Vlasenko. М. 2012;
14. Protivodeystviye korruptsii v federal'nykh organakh ispolnitel'noy vlasti: nauchno-prakticheskoye posobiye / отв. ред. A.F. Nozdrachev. М. 2012;