

М.Л. Энтин, профессор МГИМО, ведущий научный сотрудник РИСИ, профессор-исследователь БФУ им. И. Канта, Е.Г. Энтина, доцент НИУ ВШЭ, старший научный сотрудник Института Европы РАН

Конкуренция национальной, наднациональной, трансрегиональной и международной правовой систем в Большой Евразии

1. Ослабление начал сотрудничества в международных отношениях и рост конфронтационных проявлений заставили Россию внимательнее отнестись к защите своего правового порядка. Законодателем, правоприменительными органами, экспертным сообществом был по-новому поставлен вопрос о правовой безопасности как способности национальной правовой системы эффективно регулировать, управлять и стимулировать развитие общества и одновременно противостоять деструктивному внешнему влиянию. Государством был предпринят ряд серьезных мер по «импортозамещению» в правовой сфере. Работа в этом направлении продолжается.

2. Вместе с тем, переход от правовой системы «открытого» типа к правовой системе «закрытого» типа России противопоказан. Задача освоения лучшего зарубежного, лучшего мирового опыта носит непреходящий характер.

Кроме того, Москва является лидером и мотором евразийской интеграции, ядром которой стал ЕАЭС. Нарращивание интеграции в рамках ЕАЭС, его институциональное и нормативное развитие требуют правовой экспансии, правового сотрудничества и правового сотворчества, которые возможны, только если национальные правовые системы, будучи надежно защищены от деструктивного внешнего влияния, носят открытый характер.

То же самое касается и осуществления новейшего геополитического проекта России – формирования Всеобъемлющего Большого Евразийского Партнерства.

3. Надлежащий баланс между открытостью национальной правовой системы и действенным обеспечением правовой безопасности в условиях углубления интеграции и межрегионального сотрудничества может быть найден только в том случае, если национальное законодательство, правоприменение и проекция национального законодательства во вне не допускают, предотвращают и снимают противоречия между национальной,

наднациональной, трансрегиональной и международной правовой системами, делают такие противоречия невозможными.

4. Решение этой очень сложной, но насущной и в то же время вполне достижимой задачи лежит на путях гармоничного сочетания инструментов, методов и механизмов регулирования, предоставляемых всеми этими правовыми системами, выстраивания правильных взаимоотношений между ними.

5. Расхождения между национальным и наднациональным правом снимаются, если наднациональное право конструируется государствами, участвующими в реализации интеграционного проекта, как общее для всех них национальное право. И по существу, и технически, и процессуально наднациональное право и становится национальным. Структурный конфликт между ними делается невозможным.

Расхождения возникают лишь на этапе превращения или перехода наднационального права в национальное, и/или когда участники интеграционного проекта допускают временной разрыв между возникновением нормы наднационального права и ее метаморфозой в норму национального права, то есть заменой нормы национального на норму наднационального права, имеющей тождественный объект регулирования.

Инструментами, с помощью которых устраняются или преодолеваются эти сугубо временные расхождения, выступают такие классические качества наднационального права, в отсутствие которых наднациональное право вообще перестает быть таковым, как интегрированность в национальные правовые системы, верховенство, прямое действие и прямое применение и юрисдикционная защита теми же судами, что и применительно к норме национального права, к которым добавляются специфические средства защиты наднационального правового порядка в целом.

6. В той части, в которой наднациональное право решает другие задачи, нежели единообразное и гармонизированное регулирование внутригосударственных и трансграничных отношений – в том числе учреждает органы управления интеграционными процессами и делегирует им суверенные полномочия, регламентирует межинституциональные отношения, определяет процедуры принятия и исполнения решений, «переплавляет» участников интеграционного проекта в сообщество/союз государств и народов – конфликта между наднациональной и национальными правовыми системами быть не может, поскольку у них различные объекты регулирования.

В этой части наднациональное право достраивает национальные правовые системы комплексом норм, обеспечивающих их трансформация в

интегральную часть создаваемого государствами-членами более широкого правового пространства и единую общность в отношениях с третьими странами и международными организациями.

7. Но если наднациональное право заменяет национальное и становится национальным, одновременно превращая государства, участвующие в реализации интеграционного проекта, в единого субъекта международного права и международных отношений, оно же частично подменяет национальные правовые системы в их взаимоотношениях с международным правом. С международным правом взаимодействует уже не национальное, а наднациональное право. Оно выступает не просто посредником между национальными правовыми системами и международной, а на безальтернативной основе препятствует им взаимодействовать напрямую.

Наиболее показательный пример – таможенные кодексы интеграционных объединений. В соответствии с ними товары и услуги поступают не на рынок отдельных государств согласно предписаниям их внутреннего права, а на общий рынок, общую таможенную территорию и согласно предписаниям наднационального права со всеми вытекающими отсюда правовыми последствиями.

8. Наиболее последовательную линию в этом плане проводит Суд ЕС. На заре европейской интеграции он внес определяющий вклад в становление правовой системы ЕС в качестве системы «*sui generis*», обособленной как от национального, так и международного права, и расширительное понимание полномочий институтов ЕС, как выходящих за букву учредительных документов объединения, если и в той степени, в какой это нужно для достижения целей интеграции. За последние годы Суд ЕС довел это обособление до логического конца. Он обосновал концепцию правового порядка ЕС как мерила соблюдения предписаний международного права (дело Кади)¹ и закрыл для государств членов возможность обращаться во внешние для ЕС международные инстанции во всех тех случаях, когда речь идет о толковании и применении права ЕС.

При этом Люксембургский суд оставил за ЕС решение вопроса о сочленении наднационального и международного права, степени обязательности для ЕС соблюдения нормы международного права, характере и методах включения нормы международного права во внутреннее право интеграционного объединения, об определении подсудности и возможности

¹ Энтин Марк. 2005. Установление косвенной юрисдикции Суда ЕС над резолюциями Совета Безопасности ООН. *Вся Европа*. 50 с. <http://www.alleuropa.mgimo.ru/ustanovlenie-kosvennoy-iurisdiksii-suda-es-nad-rezoliutsiyami-soveta-bezopasnosti-oon>

прямого действия нормы международного права на единой территории интеграционного объединения.

Главное, из чего он исходит, в той степени, в которой соответствующие вопросы регулируются правом ЕС – нормы международного права должны пониматься и применяться всеми государствами-членами единообразно, как если бы они были объединены в государственный, а не международный энтитет.

9. При этом противоречие между наднациональной правовой системой и международной снимается за счет того, что международная квалифицируется как устанавливающая минимальный стандарт поведения государств, а наднациональная – как более продвинутый, совершенный, лучше обслуживающий интересы государств-членов, а, следовательно, заменяющий его и подлежащий применению.

Так, в области защиты окружающей среды, противодействия изменению климата, защиты биоресурсов право ЕС предъявляет государствам более жесткие требования, чем международное – именно они и должны соблюдаться.

В области защиты прав человека устанавливает с приданием Хартии фундаментальных прав конституционного статуса более современное их понимание, нежели Европейская конвенция по правам человека и Пересмотренная Европейская социальная хартия.

В области конкуренции настаивает на соблюдении антитрестовского законодательства и транспарентных правил ведения бизнеса ЕС любыми банками, авиакомпаниями и другими хозяйствующими субъектами, действующими на его внутреннем рынке, как если бы они были его собственными национальными компаниями, то есть и на территории ЕС, и за его пределами.

10. В той степени, в какой соответствующие вопросы еще не регулируются наднациональным правом, взаимоотношения национальных правовых систем и международной выстраиваются по традиционной схеме. Государства делают выбор в пользу того или иного варианта монической или дуалистической системы права.

Но каким бы ни был их выбор, всюду действует единое правило – противоречия между нормой внутреннего и международного права быть не должно. Государства вступают в международные договоры только после или одновременно с приведением внутреннего законодательства в соответствие с закрепляемыми ими требованиями.

В том, что касается Российской Федерации, эта процедура тщательнейшим образом прописана в федеральном законе о заключении

международных договоров. Кстати, и учредительные акты ЕС предусматривают, что интеграционное объединение и его государства-члены могут вступать в международные соглашения только тогда, когда они не противоречат праву ЕС.

11. Сложнее всего дело обстоит с трансрегиональным или межрегиональным правом. Его задача заключается в том, чтобы различия в правовом регулировании, складывающемся в ранее обособленных интеграционных объединениях и регионах, не затрагивающие правильно выстроенное соотношение между национальными, наднациональной и международной правовыми системами, не мешали эффективному и наиболее рациональному осуществлению больших инфраструктурных проектов и созданию многорегиональных цепочек добавленной стоимости.

Методы его формирования – негативная (снижение барьеров) и позитивная (совместное регулирование) интеграция, разработка и принятие единых гармонизированных стандартов или достижение договоренностей о плюрализме технических стандартов в тех областях, где это не влечет за собой негативных последствий.

В какой-то степени это право, обслуживающее интеграцию интеграций. Именно о необходимости формирования такого права на нынешнем витке усиления глобальной взаимозависимости и тенденций к регионализации от лица Российской Федерации говорил на последней сессии Генеральной Ассамблеи ООН глава ее внешнеполитического ведомства С.В. Лавров².

² Выступление министра иностранных дел России Сергея Лаврова на Генассамблее ООН. 2019. *Россия 24*. 27.09. <https://www.youtube.com/watch?v=hTcGnvwtGls>; Пресс-конференция С.Лаврова по итогам 74-й сессии ГА ООН. 2019. Нью-Йорк, 27.09. <https://www.youtube.com/watch?v=mLXrZyxx4pY>