

ВОЗМОЖНОСТИ АППРОКСИМАЦИИ ПРАВА БЕЛАРУСИ С ПРАВОМ ЕС В РАМКАХ ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Максим Карлюк

Резюме

В данной работе проанализированы перспективы аппроксимации, или сближения, права Республики Беларусь с правом Европейского союза (ЕС) в связи с выбранным путем страны на евразийскую интеграцию. Многие государства, не являющиеся членами ЕС, аппроксимируют национальное право с правом ЕС, часто для приобретения экономических выгод, таких, например, как улучшение доступа на внутренний рынок ЕС. Такие же выгоды могла бы приобрести и Беларусь в случае начала полноценного процесса аппроксимации. Однако в Беларуси не было политической воли для этого, а теперь, в связи с развитием евразийской интеграции, многие сферы регулируются на интеграционном уровне.

В исследовании определяются сферы аппроксимации права и соответствующие им регулятивные рамки Таможенного союза и Единого экономического пространства. Также дается характеристика практикам аппроксимации в Беларуси и государствах-партнерах. На основе проведенного анализа делается вывод, что вступление Беларуси на путь евразийской интеграции и формирование Таможенного союза и Единого экономического пространства способствуют аппроксимации национального права с правом ЕС в ряде сфер. В других сферах, в случае появления политической воли, в Беларуси остается возможность осуществлять аппроксимацию самостоятельно и относительно независимо от институтов и партнеров по Таможенному союзу и Единому экономическому пространству.

Аббревиатуры и сокращения

ЕЭП - Единое экономическое пространство
ЕС - Европейский союз
ЕврАзЭС - Евразийское экономическое сообщество
ЕЭК - Евразийская экономическая комиссия
ТС - Таможенный союз
СПС - Соглашение о партнерстве и сотрудничестве

Введение

Многие страны, не являющиеся членами Европейского союза (ЕС), прилагают усилия по аппроксимации своего права с правом данного интеграционного образования. Под аппроксимацией права в отношении стран, не входящих в ЕС, подразумевается транспозиция, применение и обеспечение норм права ЕС в национальном правовом порядке¹. Однако более узко аппроксимацию права можно определить как процесс законодательной деятельности с целью постепенного сближения и, в итоге, достижения соответствия национального законодательства третьих стран законодательству ЕС².

Заинтересованность в аппроксимации права имеют как страны вне ЕС, так и сам ЕС. Причины аппроксимации в первом случае могут существенно отличаться. Так, полная аппроксимация права является обязательной для стран, находящихся в процессе вступления в ЕС. В данном случае всё право ЕС интегрируется в национальные правовые системы. Другие страны могут быть заинтересованы в аппроксимации права для установления благоприятной правовой среды, для обеспечения экономических выгод, таких как поощрение притока инвестиций, доступа к рынку ЕС и др. В данном случае право ЕС лишь частично интегрируется в национальные правовые системы с учетом целей, которых предполагается достичь.

В то же время, право ЕС имеет долгую историю развития и применения на практике, отражает современные правовые феномены, регулирует самые последние технологические инновации и изменения в экономической и социальной жизни, а также представляет собой образец качественной юридической техники. Это позволяет принимать национальное законодательство в соответствии с высшими стандартами. Со своей стороны, ЕС заинтересован в «экспортировании» своего права в правовые системы третьих стран, что, среди прочего, позволяет продвигать свои ценности за рубежом³.

Существует ряд исследований на тему заимствования норм права ЕС и аппроксимации права в странах Восточной Европы, в том числе, в постсоветских странах. Среди основных современных авторов можно назвать Петрова Г. А., Калиниченко П. А., Романову Т. А., Julia Langbein, Kataryna Wolczuk и др.⁴ Однако отсутствуют подобные исследования по Беларуси. Такое исследование становится еще более актуальным в связи с активизацией процесса евразийской интеграции. Уже сформирован Таможенный союз (ТС), в процессе формирования находится Единое экономическое пространство (ЕЭП), что влечет за собой существенную интервенцию в национальный правовой порядок государств-участников, в том числе, Беларуси.

¹ Czuczai, J. The notion of the *acquis communautaire* in the EU Eastward Enlargement-driven pre-accession as well as post-accession dimension? / J. Czuczai. - Warsaw, 2005 [mimeo]. - 12 p.

² Карлюк, М.У. Еўрапейскі саюз і трэція краіны: метадалогія прававой апраксімацыі / М.У. Карлюк // Журнал міжнароднаго права і міжнародных адносін. – 2012. - № 1. С. 23-28.

³ Более подробно см. Petrov R., Exporting the *Acquis Communautaire* into the Legal Systems of Third Countries / R. Petrov // European Foreign Affairs Review. – 2008. – N 13. – P. 33-52.

⁴ См., напр., Петров Р.А. Транспозиция “*acquis*” Европейского Союза в правовые системы третьих стран: Монография. – К.: Истина, 2011; Калиниченко, П.А. Россия и Европейский союз: двухсторонняя нормативная база взаимоотношений. – М: Издательство «Элит», 2011; Petrov R., Kalinichenko P. The Europeanization of Third Country Judiciaries Through the Application of the EU *Acquis*: the Cases of Russia and Ukraine / ICQL. – 2011. – Vol. 60. – P. 325-353; Petrov R., Exporting the *Acquis Communautaire* into the Legal Systems of Third Countries / R. Petrov // European Foreign Affairs Review. – 2008. – N 13. – P. 33-52; Petrov R., Exporting the *Acquis Communautaire* into the Legal Systems of Third Countries / R. Petrov // European Foreign Affairs Review. – 2008. – N 13. – P. 33-52.; Romanova T. European Union-Russian Legal Approximation as the Basis for the Common European Economic Space: Opportunities and Barriers. In: European Union and Russia: 10 Years after Signing of Partnership and Co-operation Agreement. St. Petersburg, St. Petersburg State University. European Studies Library. No 19. – 2005; Langbein J., Wolczuk K. Convergence without membership? The impact of the European Union in the neighbourhood: evidence from Ukraine // Journal of European Public Policy iFirst 2011: 1-19; Langbein J. Organizing Regulatory Convergence Outside the EU. Setting Policy-Specific Conditionality and Building Domestic Capacities // KFG, The Transformative Power of Europe. - Working Paper No. 33, December 2011.

Данное исследование направлено на определение возможностей аппроксимации права Республики Беларусь с правом ЕС в связи с процессом евразийской интеграции. Во-первых, будут определены непосредственно сферы аппроксимации. Во-вторых, данные сферы будут проанализированы на предмет потенциальной возможности аппроксимации и поделены на сферы, в которых такая возможность отсутствует, в которых она ограничена интеграционными изменениями и которые сохраняют большой потенциал. В качестве основного методологического способа выбран сравнительный анализ стандартизованных сфер аппроксимации с правом ЕС с учетом новых полномочий институтов ЕЭП, прежде всего Евразийской экономической комиссии (ЕЭК).

В первом разделе «Сферы аппроксимации права Беларуси с правом Европейского союза» на основе международных соглашений ЕС с постсоветскими странами будут определены сферы аппроксимации. Второй раздел, «Общая характеристика регулирования сфер, касающихся аппроксимации, в Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве», посвященный рассмотрению общих характеристик регулирования в ТС и ЕЭП определенных сфер аппроксимации. В третьем разделе «Аппроксимация права в Беларуси и государствах-партнерах» осуществляется обзор аппроксимации права Беларуси и ее партнеров по ТС и ЕЭП с правом ЕС. После проведенного анализа делается обобщение и соответствующие выводы.

1. Сферы аппроксимации права Беларуси с правом Европейского союза

Наиболее существенно правовая аппроксимация осуществляется странами, которые находятся в процессе вступления в ЕС, что происходит с момента начала переговоров по вступлению. В таком случае, всё право ЕС в широком смысле, или *acquis*, подразделяется на разделы, в соответствии с которыми по очереди или параллельно осуществляется аппроксимация⁵.

Непосредственно сферы аппроксимации обычно определяются в международных соглашениях, которые ЕС заключает с третьими странами. Такими соглашениями в отношении постсоветских стран (кроме Литвы, Латвии и Эстонии, с которыми изначально заключались соглашения другого типа – соглашения об ассоциации) являются Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС), которые не были заключены только с Беларусью и Туркменистаном⁶. Таким образом, оба партнера Беларуси по ТС и ЕЭП также имеют данные соглашения. Была попытка заключить СПС с Беларусью, и оно даже было ратифицировано Верховным Советом Республики Беларусь в 1995 г.⁷ Однако из-за ухудшения политической ситуации в Беларуси соглашение не было ратифицировано в странах ЕС⁸. На сегодняшний день Беларусь не исключает возможности заключения СПС, что указано в программном документе – Концепции национальной безопасности Республики Беларусь 2010 г.⁹

Также с Беларусью не был заключен План действий в рамках Европейской политики соседства¹⁰. План действий является документом, который формируется исходя из потребностей страны и содержит план мероприятий по реформированию и сотрудничеству, в том числе, путем аппроксимации и с помощью ЕС, на ближайшую и среднесрочную перспективу¹¹.

В то же время, наличие международного соглашения не является обязательной предпосылкой: осуществлять аппроксимацию права можно и в одностороннем порядке. Наличие такого соглашения только упрощает и лучше структурирует процесс благодаря помощи самого ЕС.

Несмотря на то, что Беларусь не имеет действующего СПС, именно данное соглашение является наиболее полным источником для определения сфер аппроксимации права. Это связано с тем, что СПС является стандартизированным соглашением для постсоветских стран. Еще одно важное соглашение, которое до сих пор является действующим и регулирует отношения Беларуси и ЕС – Соглашение о торговле и сотрудничестве,

⁵ Количество разделов различалось в разные периоды. Хорватия, завершившая переговоры по вступлению в ЕС в 2011 г., осуществила аппроксимацию по 35 разделам. См. Negotiations Chapters, Delegation of the European Union to the Republic of Croatia <http://www.delhrv.ec.europa.eu/?lang=en&content=67> (дата доступа: 04.11.2012).

⁶ Partnership and Cooperation Agreements (PCAs): Russia, Eastern Europe, the Southern Caucasus and Central Asia http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17002_en.htm/ (дата доступа: 04.11.2012).

⁷ СПС было подписано сторонами в 1995 г. и ратифицировано Беларусью постановлением Верховного Совета Республики Беларусь от 12 апреля 1995 г. №3719-ХІІ «О ратификации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Европейскими Сообществами и их Государствами-Членами и Республикой Беларусь» (Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь, 1996 г., № 1-2, с.1).

⁸ Relations between Belarus and the EU – an Outline: http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/eu_belarus/political_relations/index_en.htm (дата доступа: 04.11.2012).

⁹ П. 14 ч. 5 ст. 49. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 9 нояб. 2010 г., № 575 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2010. - № 1/12080.

¹⁰ Relations between Belarus and the EU – an Outline http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/eu_belarus/political_relations/index_en.htm (дата доступа: 04.11.2012).

¹¹ European Neighbourhood Policy http://ec.europa.eu/world/enp/howitworks_en.htm (дата доступа: 04.11.2012).

заключенное в 1989 г. Европейским экономическим сообществом и СССР – не содержит положений об аппроксимации¹².

Анализ всех имеющихся СПС позволяет выделить следующие девятнадцать сфер аппроксимации права: таможенное право; инвестиции; регулирование предпринимательской деятельности и правового режима предприятий; банковское право и финансовые услуги; бухгалтерский учет и налоги компаний; интеллектуальная собственность; общее и профессиональное образование; охрана труда; правила конкуренции, государственные закупки; охрана здоровья и жизни людей, животных и растений; защита окружающей среды; защита прав потребителей; косвенное налогообложение; технические нормы и стандарты; ядерная энергетика; правила о перемещении и использовании золота и серебра; транспорт; телекоммуникации¹³.

Большинство этих сфер повторяются в СПС всех стран, иногда с небольшими отличиями. Однако две из них, общее и профессиональное образование и правила о перемещении и использовании золота и серебра, являются специфичными именно для незаключенного соглашения с Беларусью и отсутствуют в соглашениях с другими странами. Дальнейший анализ будет осуществляться в соответствии с данным перечнем сфер.

¹² Agreement between the European Community and the European Atomic Energy Community and the Union of Soviet Socialist Republics on trade and commercial and economic cooperation, O.J. 1990 L 68/3.

¹³ Ст. 43 СПС Армении; ст. 43 СПС Азербайджана; ст. 52 СПС Беларуси; ст. 43 СПС Грузии; ст. 43 СПС Казахстана; ст. 44 СПС Кыргызстана; ст. 50 СПС Молдовы; ст. 55 СПС России; ст. 40 СПС Таджикистана; ст. 42 СПС Узбекистана; ст. 51 СПС Украины.

2. Общая характеристика регулирования сфер, касающихся аппроксимации, в Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве

В рамках евразийской интеграции сформирован ТС и в процессе формирования находится ЕЭП. Создание последнего принесло ряд новых сфер межгосударственного и наднационального регулирования. В рамках создания ЕЭП принимаются соглашения и другие документы, которые затрагивают большинство из определенных выше сфер аппроксимации. Стоит отметить, что ни одна из сфер не была передана полностью в исключительную компетенцию межгосударственных и наднациональных органов ЕЭП. Исключительная компетенция означает полную передачу полномочий по регулированию с национального уровня на интеграционный (в будущем исключительная компетенция может быть определена в сферах торговой политики, технического регулирования, интеллектуальной собственности и политики в области конкуренции). В Приложении 1 представлены основные соглашения в соответствии со сферами аппроксимации.

С образованием Евразийского экономической комиссии (ЕЭК), которая заменила собой Комиссию Таможенного союза, был определен перечень сфер, в которых ЕЭК может осуществлять свою деятельность в пределах полномочий, предусмотренных непосредственно Договором о Евразийской экономической комиссии, международными договорами, формирующими договорно-правовую базу ТС и ЕЭП, а также решениями Высшего Евразийского экономического совета¹⁴. Причем перечень является открытым, что означает возможность расширения полномочий и на другие сферы. В Приложении 2 представлен перечень сфер деятельности ЕЭК в соответствии со сферами аппроксимации. На основе этого перечня, в таблице ниже представлено описание состояния развития некоторых сфер¹⁵.

Таблица 1.
Степень регулирования ТС и ЕЭП в некоторых сферах аппроксимации

Сфера	Степень регулирования
Инвестиции, банковское право и финансовые услуги	<ul style="list-style-type: none"> - Действуют два основных соглашения и до конца 2013 г. планируется заключение нового¹⁶. - К 2015 г. планируется рассмотреть вопрос создания и функционирования наднационального органа по регулированию финансового рынка, а к 2020 г. завершить процесс гармонизации национальных законодательств в секторах банковских и страховых услуг, а также услуг на рынке ценных бумаг¹⁷. - Запланирован полный переход на использование международных стандартов финансовой отчетности¹⁸. - Не запрещается заключение соглашений об экономической интеграции с третьими странами при соблюдении определенных условий¹⁹. <p>Таким образом, данные сферы находятся в процессе передачи их на регулятивный уровень интеграционных учреждений с учетом международных норм, но при сохранении существенных полномочий на национальном уровне.</p>
Предпринимательская деятельность и правовой режим предприятий	Регулирование фрагментированное: определенные нормы содержатся в некоторых договорах, регулирующих другие сферы. Однако основная компетенция находится на национальном уровне.
Интеллектуальная собственность	- Регулирование базируется на общей международной правовой базе ²⁰ . Предусматривается обязательное присоединение к соответствующим

¹⁴ Ст. 3 Договора о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 г.

¹⁵ Таможенное право является наиболее развитой сферой регулирования в связи с существованием ТС, поэтому оно не было включено в таблицу. Другие невключенные сферы рассматриваются далее.

¹⁶ План мероприятий по реализации Соглашений, формирующих ЕЭП, утверждённый решением Межгоссовета ЕврАзЭС (Высшего органа Таможенного союза) на уровне глав правительств 15 марта 2011 г. № 77.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Ст. 3 Соглашения о создании условий на финансовых рынках для обеспечения свободного движения капитала от 9 декабря 2010 г.

¹⁹ Ст. 3 и 9 Соглашения о торговле услугами и инвестициях в государствах - участниках Единого экономического пространства от 9 декабря 2010 г.

	<p>международным договорам, в которых Беларусь еще не участвует.</p> <p>- Предусмотрено, что в национальном законодательстве могут применяться нормы, которые будут обеспечивать больший уровень охраны и защиты прав интеллектуальной собственности, чем те, которые содержатся в регулировании ЕЭП. Соответственно, в такой степени может осуществляться и аппроксимация с правом ЕС на национальном уровне.</p>
Трудовая деятельность	<p>Преимущественно регулируется национальным законодательством²¹, но частично и в рамках ЕЭП – в отношении трудящихся-мигрантов и членов их семей²². Соответственно, это существенная сфера для аппроксимации национальных стандартов охраны труда со стандартами ЕС.</p>
Право конкуренции	<p>- Существенное регулирование, в том числе, в виде установления единых правил конкуренции, установления ЕЭК в качестве уполномоченного органа в сфере контроля над соблюдением единых правил конкуренции (с рядом полномочий, соответствующих тем, которые выполняет Еврокомиссия в ЕС)²³.</p> <p>- Этапы реализации соглашения: 1) создание необходимой нормативной базы для функционирования уполномоченного органа в сфере контроля над соблюдением единых правил конкуренции в рамках ЕЭП и для осуществления обжалования его решений; 2) гармонизация законодательства каждой из стран; 3) передача полномочий по контролю за соблюдением субъектами рынка единых правил конкуренции, нарушение которых негативно влияет или может повлиять на конкуренцию на трансграничных рынках²⁴.</p> <p>- На 2013 г. запланирована разработка модельного закона о конкуренции²⁵.</p> <p>- В сфере естественных монополий, исходя из единых принципов и правил, действуют национальные органы по регулированию и контролю. Соответственно, регулирование естественных монополий пока происходит в большей степени на координационном уровне с дальнейшим выявлением необходимости гармонизации²⁶.</p>
Государственная помощь	<p>До 2017 г. планируется наделить ЕЭК существенными полномочиями по регулированию вопросов промышленных субсидий²⁷. Таким образом, происходит постепенная передача полномочий в данной сфере на интеграционный уровень.</p>
Государственные закупки	<p>- Существенное регулирование в Соглашении о государственных (муниципальных) закупках.</p> <p>- Несмотря на то, что компетентными органами по государственным закупкам являются национальные органы, кроме общих принципов, был также закреплён ряд существенных требований к национальному законодательству²⁸.</p> <p>- Полномочия постепенно передаются на уровень ЕЭК²⁹.</p>
Здравоохранение	<p>- Существенное регулирование в рамках ТС и ЕЭП в связи с особой важностью данной сферы³⁰.</p> <p>- ЕЭК была наделена широкими полномочиями по утверждению</p>

²⁰ Ст. 2 Соглашения о единых принципах регулирования в сфере охраны и защиты прав интеллектуальной собственности от 9 декабря 2010 г.

²¹ См., напр., ст. 12 Соглашения о торговле услугами и инвестициях в государствах - участниках Единого экономического пространства от 9 декабря 2010 г.; ст. 4 Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей от 19 ноября 2010 г.

²² Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей от 19 ноября 2010 г.

²³ Ст. 15 Соглашения о единых принципах и правилах конкуренции от 9 декабря 2010 г.

²⁴ *Ibid.* ст. 28.

²⁵ Календарный план разработки документов в целях реализации Соглашений, формирующих ЕЭП. Утверждён Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 14 мая 2012 г. № 29.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ План мероприятий по реализации Соглашений, формирующих ЕЭП, утверждённый решением Межгоссовета ЕврАзЭС (Высшего органа Таможенного союза) на уровне глав правительств 15 марта 2011 г. № 77.

²⁸ Ст. 3 и далее Соглашения о государственных (муниципальных) закупках от 9 декабря 2010 г.

²⁹ План мероприятий по реализации Соглашений, формирующих ЕЭП, утверждённый решением Межгоссовета ЕврАзЭС (Высшего органа Таможенного союза) на уровне глав правительств 15 марта 2011 г. № 77.

³⁰ См. Приложение 1.

	ветеринарно-санитарных требований и порядка надзора за их осуществлением. - Некоторые вопросы могут регулироваться техническими регламентами.
Косвенное налогообложение	- Действует соглашение об общих принципах и несколько процедурных протоколов ³¹ . - В ЕС данная сфера существенно более урегулирована; имеется обширный опыт её применения для возможного заимствования усовершенствованной практики.
Технические правила и стандарты	- Проводится согласованная политика, и ЕЭК приобрела широкие полномочия ³² . - Введенные технические регламенты ТС, которые готовятся на основе международных стандартов и имеют прямое действие на таможенной территории ³³ . Однако не вся продукция подпадает под единый перечень, устанавливаемый ЕЭК ³⁴ , а также не все технические регламенты ТС вступили в силу, что позволяет в определенных случаях применять национальные нормы ³⁵ . - Применение на добровольной основе ряда международных, региональных и (или) национальных стандартов является достаточным условием соблюдения требований соответствующего технического регламента ТС ³⁶ . - Устанавливается единый знак обращения продукции на рынке ТС.
Транспортные услуги	Сфера не получила широкого регулирования в рамках евразийской интеграции. Так, действует Концепция ЕврАзЭС ³⁷ , а более детально регламентируются вопросы железнодорожного транспорта ³⁸ .
Телекоммуникации	Ограниченное регулирование в рамках ЕЭП. В основном регулируется рынок услуг связи ³⁹ . Однако даже при этом устанавливаются только основные принципы, большинство полномочий остается на национальном уровне.

Таким образом, в ряде сфер в той или иной степени происходит постепенная передача полномочий на интеграционный уровень. Существуют частые ссылки на использование международных принципов и стандартов или лучшей международной практики, что делает актуальным вопрос аппроксимации регулирования в рамках ЕЭП с правом ЕС как с образцом лучшей международной практики, особенно в контексте региональной интеграции. Следует добавить, что Евразийский экономический союз (и ЕЭП как ступень к нему), как неоднократно заявлялось, формируется с учетом опыта ЕС. Многие нормы являются идентичными нормам права ЕС, а первые варианты соглашения об учреждении Евразийского экономического союза содержат заимствования норм договоров, на которых основан ЕС.

Основными сферами аппроксимации, перечисленными выше и не получившими существенного регулирования в рамках евразийской интеграции, являются предпринимательская деятельность и правовой режим предприятий, бухгалтерский учет и

³¹ Соглашение о принципах взимания косвенных налогов при экспорте и импорте товаров, выполнении работ, оказании услуг в Таможенном союзе от 25 января 2009 г. Также см. процедурные протоколы на официальной странице ЕЭК: http://www.tsouz.ru/Docs/IntAgrmnts/Pages/Perechen_MDTs.aspx (дата доступа: 04.11.2012).

³² *Ibid.* ст. 13.

³³ П. 2 ст. 2, п. 4 ст. 4 Соглашение о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации от 18 ноября 2010 г.

³⁴ Единый перечень продукции, в отношении которой утверждаются обязательные требования, и порядок его ведения. Утверждён Решением Комиссии Таможенного союза № 526 от 28.01.2011.

³⁵ Ст. 3 Соглашения о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации от 18 ноября 2010 г.

³⁶ *Ibid.* п. 3 ст. 7.

³⁷ Концепция формирования Единого транспортного пространства Евразийского экономического сообщества. Утверждена Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 25 января 2008 г N 374.

³⁸ Соглашение о регулировании доступа к услугам железнодорожного транспорта, включая основы тарифной политики от 9 января 2010 г.

³⁹ Соглашение о торговле услугами и инвестициях в государствах - участниках Единого экономического пространства от 9 декабря 2010 г. Приложение I. Рынок услуг связи.

налогообложение компаний, общее и профессиональное образование, охрана труда, охрана окружающей среды (кроме сфер, затрагиваемых техническими регламентами, санитарными нормами и т. д.), защита прав потребителей (регулируется только частично в секторальных соглашениях), ядерная энергетика, а также правила о перемещении и использовании золота и серебра. Среди обозначенных сфер весьма актуальным является ядерное право в связи с постройкой атомной электростанции в Беларуси. Однако как в данной сфере, так и в других сферах, которые не получили существенного регулирования в ЕЭП, можно сосредоточить усилия по аппроксимации на национальном уровне. Для этого необходимо обеспечение соответствующих условий и наличие политической воли у государственного руководства, чего до сих пор не хватало.

Безусловно, степень интеграции и реального исполнения заявленных положений покажет практика. В теоретическом плане, во всех сферах, которые передаются на интеграционный уровень, необходимо осуществлять аппроксимацию на уровне межгосударственных и наднациональных образований в рамках евразийской интеграции, в том числе, путем продвижения собственных интересов и влияния на принятие соответствующих решений. В этом особую роль может сыграть и ЕС, в первую очередь посредством передачи опыта, ноу-хау и др., что в определенной степени уже осуществляется⁴⁰.

⁴⁰ Напр., семинар ТАІЕХ по кодификации права для белорусских чиновников для использования опыта ЕС в построении Таможенного союза (18—19 апреля 2012 г.).

3. Аппроксимация права в Беларуси и государствах-партнерах

Наиболее развитый процесс аппроксимации права в нашем регионе разработан в Украине. Он базируется на общегосударственной программе по адаптации законодательства к законодательству ЕС, которая определяет данный процесс приоритетным⁴¹. Создан ряд государственных органов, обеспечивающих аппроксимацию. Уже были достигнуты успехи во многих сферах, а заключение уже подготовленного соглашения об ассоциации еще больше углубит этот процесс.

Беларусь никогда не предпринимала существенных попыток по аппроксимации национального права с правом ЕС. В основном в рамках международной технической помощи ЕС ведется работа по введению стандартов ЕС в сферах охраны окружающей среды, энергетики и качества продукции⁴². Однако аппроксимация права никогда не была приоритетом, так как не существовало политической воли и, к тому же, отсутствовала договорная база. Так, Концепция совершенствования законодательства отдает приоритет координации и сближению национального законодательства, прежде всего, с законодательством России, государств-участников ЕврАзЭС и СНГ, а потом уже – с законодательством «стран Европы»⁴³. Также Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, который готовит ежегодные обоснования необходимости принятия нормативных актов, редко включает обоснования, связанные с аппроксимацией с правом ЕС. Однако иногда такие положения фигурируют и в таких обоснованиях, и непосредственно в законодательстве, особенно в сферах охраны окружающей среды, технических норм и стандартов⁴⁴.

С этой точки зрения, то, что формирование ЕЭП и регулирование ряда сфер осуществляется на основе международных стандартов, в том числе, норм ЕС, является существенным фактором, который позволяет хоть и не напрямую, но обеспечить соответствие белорусского права нормам права ЕС.

В то же время, оба партнера Беларуси по ТС и ЕЭП, Россия и Казахстан, имеют СПС с соответствующими положениями по аппроксимации права. Вопрос состоит в том, насколько данные соглашения применяются на практике, в том числе, насколько данные страны осуществляют аппроксимацию права. Действительно, соглашения и, по сути, право ЕС применяются, в том числе, национальными судами⁴⁵. Аппроксимация права происходит, среди прочего, и для отмены нетарифных ограничений во взаимной торговле с ЕС, и для лучшего доступа на рынок ЕС⁴⁶. Сейчас Россия и ЕС осуществляют переговоры по заключению нового, более основательного соглашения⁴⁷.

С учетом такого опыта, своеобразным эффектом является аппроксимация через торговых партнеров Беларуси, в первую очередь через Россию. Как было указано выше, Беларусь отдает приоритет сближению с российским правом. В то же время, это заставляет ее

⁴¹ Закон України від 18 березня 2004 року Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського союзу, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, N 29, ст.367.

⁴² См., напр., Поддержка инфраструктуры качества в Республике Беларусь – Пищевая безопасность http://www.belgim.by/podderjka_infrastrukturyi_kachestva_v_respublike_bielarus_pischevaya_bezopasnost_1/ (дата доступа 04.11.2012).

⁴³ Ст. 21. О Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 10 апр. 2002 г., № 205 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2002. – № 1/3636.

⁴⁴ Напр., в п. 35 Обоснования необходимости включения законопроектов в проект плана подготовки законопроектов на 2011 год непосредственно упоминается о сближении с правом ЕС при разработке Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов диких животных и дикорастущих растений, а также природных территорий, подлежащих специальной охране».

⁴⁵ См., напр., Petrov R., Kalinichenko P. The Europeanization of Third Country Judiciaries Through the Application of the EU *Acquis*: the Cases of Russia and Ukraine / ICQL. – 2011. – Vol. 60. – P. 325-353.

⁴⁶ Калининченко, П.А. Россия и Европейский союз: двухсторонняя нормативная база взаимоотношений. – М: Издательство «Элит», 2011. с. 76.

⁴⁷ European External Action Service – Russia http://eeas.europa.eu/russia/index_en.htm (дата доступа: 04.11.2012).

косвенным образом перенимать нормы права ЕС, которые перед этим были приняты в российское законодательство. Получается эффект «скрытой аппроксимации»: формальной целью является одно, но, по сути, осуществляется другое, а именно заимствование норм права ЕС⁴⁸.

⁴⁸ Так случилось с Постановлением главного государственного санитарного врача от 24 января 2005 г., когда с целью гармонизации законодательства Беларуси и России по факту было осуществлено заимствование норм ЕС. О внесении изменений в санитарные правила и нормы «Гигиенические требования к качеству и безопасности пищевых добавок и их применению» 13-10 РБ 2002: Постановление Главного государственного санитарного врача Респ. Беларусь, 24 янв. 2005 г., № 2 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

Выводы

Процесс евразийской интеграции достиг стадии, когда большинство потенциальных сфер аппроксимации приобрели в той или иной степени регулирование в рамках ТС и ЕЭП. Аппроксимация не получила существенного регулирования в сферах предпринимательской деятельности и правового режима предприятий, бухгалтерского учета и налогообложения компаний, общего и профессионального образования, охраны труда, охраны окружающей среды, защиты прав потребителей и ядерной энергетики. В данных сферах все основные компетенции сохранились на национальном уровне. Однако ни одна из сфер полностью не находится в исключительной компетенции институтов ТС и ЕЭП. Очень часто определяются только общие принципы и конкретные границы регулирования.

В Беларуси отсутствовала и отсутствует политическая воля осуществлять аппроксимацию с правом ЕС. Соответственно, участие в евразийской интеграции, в рамках которой используются международные стандарты и опыт ЕС, косвенно способствует аппроксимации. Согласно проведенному исследованию, можно выделить два основных способа такой «скрытой аппроксимации»:

- 1.** Обеспечение соответствия национального законодательства нормам соглашений и других документов ТС и ЕЭП.
- 2.** Обеспечение гармонизации права с правом основных торговых партнеров, которые в определенной степени осуществляют аппроксимацию с правом ЕС.

Таким образом, если заимствование норм права ЕС будет происходить на уровне ТС и ЕЭП, а также в не регулируемых на этих уровнях сферах в законодательствах стран-торговых партнеров Беларуси, последняя неминуемо будет обеспечивать соответствие своего права праву ЕС. Сферами, в которых будет осуществляться «скрытая аппроксимация», являются, в первую очередь, инвестиции, банковское право и финансовые услуги; интеллектуальная собственность; право конкуренции; технические правила и стандарты. Существенную роль в этом процессе может сыграть сам ЕС при активном «экспортировании» своего права.

В случае проявления политической воли, Беларусь может обеспечить аппроксимацию в сферах, которые не получили существенного регулирования в рамках ТС и ЕЭП. В то же время, можно осуществлять аппроксимацию и в других сферах, но с учетом имеющегося регулирования ТС и ЕЭП.

Список источников

Czuczai, J. The notion of the *acquis communautaire* in the EU Eastward Enlargement-driven pre-accession as well as post-accession dimension? / J. Czuczai. - Warsaw, 2005 [mimeo]. - 12 p.

Langbein J. Organizing Regulatory Convergence Outside the EU. Setting Policy-Specific Conditionality and Building Domestic Capacities // KFG, The Transformative Power of Europe. - Working Paper No. 33, December 2011.

Langbein J., Wolczuk K. Convergence without membership? The impact of the European Union in the neighbourhood: evidence from Ukraine // Journal of European Public Policy iFirst 2011: 1-19.

Petrov R., Exporting the *Acquis Communautaire* into the Legal Systems of Third Countries / R. Petrov // European Foreign Affairs Review. - 2008. - N 13. - P. 33-52.

Petrov R., Kalinichenko P. The Europeanization of Third Country Judiciaries Through the Application of the EU *Acquis*: the Cases of Russia and Ukraine / ICQL. - 2011. - Vol. 60. - P. 325-353.

Romanova T. European Union-Russian Legal Approximation as the Basis for the Common European Economic Space: Opportunities and Barriers. In: European Union and Russia: 10 Years after Signing of Partnership and Co-operation Agreement. St. Petersburg, St. Petersburg State University. European Studies Library. No 19. - 2005.

Калиниченко, П.А. Россия и Европейский союз: двухсторонняя нормативная база взаимоотношений. - М: Издательство «Элит», 2011. - 344 с.

Карлюк, М.У. Еўрапейскі саюз і трэція краіны: метадалогія прававой апраксімацыі / М.У. Карлюк // Журнал міжнародного права и международных отношений. - 2012. - № 1. - С. 23-28.

Петров Р.А. Транспозиция «*acquis*» Европейского Союза в правовые системы третьих стран. - Київ: Істина, 2011.

Договор о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 г.

Единый перечень продукции, в отношении которой утверждаются обязательные требования, и порядок его ведения. Утверждён Решением Комиссии Таможенного союза № 526 от 28.01.2011.

Закон України від 18 березня 2004 року Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства європейського союзу, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, N 29, ст.367.

Календарный план разработки документов в целях реализации Соглашений, формирующих ЕЭП. Утверждён Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 14 мая 2012 г. № 29.

Концепция формирования Единого транспортного пространства Евразийского экономического сообщества. Утверждена Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 25 января 2008 г N 374.

О внесении изменений в санитарные правила и нормы «Гигиенические требования к качеству и безопасности пищевых добавок и их применению» 13-10 РБ 2002: Постановление Главного государственного санитарного врача Респ. Беларусь, 24 янв. 2005 г., № 2 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

О Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 10 апр. 2002 г., № 205 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2002. – № 1/3636.

О Концепции формирования Единого транспортного пространства Евразийского экономического сообщества от 25 января 2008 г.

Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 9 нояб. 2010 г., № 575 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2010. – № 1/12080.

Петров Р.А., Транспозиция “acquis” Европейского Союза в правовые системы третьих стран: Монография. – К.: Истина, 2011. – 384.

План мероприятий по реализации Соглашений, формирующих ЕЭП, утверждённый решением Межгоссовета ЕврАзЭС (Высшего органа Таможенного союза) на уровне глав правительств 15 марта 2011 г. № 77.

План мероприятий по реализации Соглашений, формирующих ЕЭП, утверждённый решением Межгоссовета ЕврАзЭС (Высшего органа Таможенного союза) на уровне глав правительств 15 марта 2011 г. № 77.

План мероприятий по реализации Соглашений, формирующих ЕЭП, утверждённый решением Межгоссовета ЕврАзЭС (Высшего органа Таможенного союза) на уровне глав правительств 15 марта 2011 г. № 77.

Приложение I. Рынок услуг связи. Соглашения о торговле услугами и инвестициях в государствах - участниках Единого экономического пространства от 9 декабря 2010 г.

Соглашение о государственных (муниципальных) закупках от 9 декабря 2010 г.

Соглашение о единых принципах и правилах конкуренции от 9 декабря 2010 г.

Соглашение о единых принципах регулирования в сфере охраны и защиты прав интеллектуальной собственности от 9 декабря 2010 г.

Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей от 19 ноября 2010 г.

Соглашение о принципах взимания косвенных налогов при экспорте и импорте товаров, выполнении работ, оказании услуг в Таможенном союзе от 25 января 2009 г.

Соглашение о регулировании доступа к услугам железнодорожного транспорта, включая основы тарифной политики от 9 января 2010 г.

Соглашение о регулировании доступа к услугам железнодорожного транспорта, включая основы тарифной политики от 9 января 2010 г.

Соглашение о создании условий на финансовых рынках для обеспечения свободного движения капитала от 9 декабря 2010 г.

Соглашение о торговле услугами и инвестициях в государствах-участниках Единого экономического пространства от 9 декабря 2010 г.

Соглашения о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации от 18 ноября 2010 г.

Соглашения о торговле услугами и инвестициях в государствах - участниках Единого экономического пространства от 9 декабря 2010 г.

Приложение 1

Основные действующие соглашения в рамках евразийской интеграции, которые регулируют сферы аппроксимации права

Сферы аппроксимации	Основные соглашения
Таможенное право	<p>Договор о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза от 6 октября 2007 г.</p> <p>и др.</p>
Инвестиции	<p>Соглашение о торговле услугами и инвестициях в государствах - участниках Единого экономического пространства от 9 декабря 2010 г.</p> <p>Соглашение о создании условий на финансовых рынках для обеспечения свободного движения капитала от 9 декабря 2010 г.</p> <p>Соглашение о согласованных принципах валютной политики в государствах - участниках Единого экономического пространства от 9 декабря 2010 г.</p>
Банковское право и финансовые услуги	
Регулирование предпринимательской деятельности и правового режима предприятий	-
Бухгалтерский учёт и налогообложение компаний	-
Интеллектуальная собственность	Соглашение о единых принципах регулирования в сфере охраны и защиты прав интеллектуальной собственности от 9 декабря 2010 г.
Общее и профессиональное название	
Охрана труда	Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей от 19 октября 2010 г.
Правила конкуренции	<p>Соглашение о единых принципах и правилах регулирования деятельности субъектов естественных монополий от 9 декабря 2010 г.</p> <p>Соглашение о единых принципах и правилах конкуренции от 9 декабря 2010 г.</p> <p>Соглашение об обеспечении доступа к услугам естественных монополий в сфере электроэнергетики, включая основы ценообразования и тарифной политики от 19 ноября 2010 г.</p> <p>Соглашение о единых правилах предоставления промышленных субсидий от 9 декабря 2010 г.</p> <p>Соглашение о правилах доступа к услугам естественных монополий в сфере транспортировки газа по газотранспортным системам, включая основы ценообразования и тарифной политики от 9 декабря 2010 г.</p>

Государственные закупки	Соглашение о государственных (муниципальных) закупках от 9 декабря 2010 г.
Охрана здоровья, жизни людей, животных и растений	Соглашение о проведении согласованной политики в области технического регулирования, санитарных и фитосанитарных мер от 25 января 2008 г. Соглашение Таможенного союза по санитарным мерам от 11 декабря 2009 г. Соглашение Таможенного союза по ветеринарно-санитарным мерам от 11 декабря 2009 г. Соглашение Таможенного союза о карантине растений от 11 декабря 2009 г.
Охрана окружающей среды	-
Защита прав потребителей	-
Косвенное налогообложение	О принципах взимания косвенных налогов при экспорте и импорте товаров, выполнении работ, оказании услуг в Таможенном союзе от 25 января 2009 г.
Технические нормы и стандарты	Соглашение об основах гармонизации технических регламентов государств - членов Евразийского экономического сообщества от 24 марта 2005 г. Соглашение о проведении согласованной политики в области технического регулирования, санитарных и фитосанитарных мер от 25 января 2008 г. Соглашение об обращении продукции, подлежащей обязательной оценке (подтверждению) соответствия, на таможенной территории Таможенного союза от 11 декабря 2009 г. Соглашение о взаимном признании аккредитации органов по сертификации (оценке (подтверждению) соответствия) и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по оценке (подтверждению) соответствия, от 11 декабря 2009 г. Соглашение о единых принципах и правилах технического регулирования в РБ, РК и РФ от 18 ноября 2010 г.
Ядерная энергетика	-
Правила о перемещении и использовании золота и серебра	-
Транспорт	О Концепции формирования Единого транспортного пространства Евразийского экономического сообщества от 25 января 2008 г. Соглашение о регулировании доступа к услугам железнодорожного транспорта, включая основы тарифной политики от 9 декабря 2010 г.
Телекоммуникации	Соглашение о торговле услугами и инвестициях в государствах - участниках Единого экономического пространства от 9 декабря 2010 г.

Приложение 2

Соотношение полномочий Евразийской экономической комиссии со сферами аппроксимации права

Сферы аппроксимации	Сферы полномочий Евразийской экономической комиссии
Таможенное право	<ul style="list-style-type: none"> • таможенно-тарифное и нетарифное регулирование • таможенное администрирование • зачисление и распределение ввозных таможенных пошлин • установление торговых режимов в отношении третьих стран • статистика внешней и взаимной торговли
Инвестиции	Взаимная торговля услугами и инвестиции
Банковское право и финансовые услуги	Финансовые рынки (банковская сфера, сфера страхования, валютный рынок, рынок ценных бумаг)
Регулирование предпринимательской деятельности и правового режима предприятий	
Бухгалтерский учет и налогообложение компаний	
Интеллектуальная собственность	Охрана и защита результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации товаров, работ и услуг
Общее и профессиональное образование	
Охрана труда	Трудовая миграция
Правила конкуренции	<ul style="list-style-type: none"> • конкурентная политика • промышленные и сельскохозяйственные субсидии • естественные монополии
Государственные закупки	Государственные и (или) муниципальные закупки
Охрана здоровья и жизни людей, животных и растений	Санитарные, ветеринарные и фитосанитарные меры
Охрана окружающей среды	
Защита прав потребителей	
Косвенное налогообложение	
Технические нормы и стандарты	Техническое регулирование
Ядерная энергетика	Энергетическая политика
Правила о перемещении и использовании золота и серебра	
Транспорт	Транспорт и перевозки
Телекоммуникации	
-	Макроэкономическая политика
-	Валютная политика

	Другие сферы
--	--------------