

УДК 340.11

ББК 67.01

## О методологии права региональной интеграции

*Т.Н. Михалева<sup>1</sup>, Т.А. Волкогон<sup>2</sup>*

<sup>1</sup>Суд Евразийского экономического союза, Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь (Минск, Беларусь)

<sup>2</sup>Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

## On Methodology of the Law of Regional Integration

*T.N. Mikhailiova<sup>1</sup>, T.A. Volkogon<sup>2</sup>*

<sup>1</sup>The Court of the Eurasian Economic Union, the National Center of the Republic of Belarus (Minsk, Belarus)

<sup>2</sup>Altai State University (Barnaul, Russia)

Рассматриваются общие проблемы методологии в рамках концепции международной интеграции. Актуализируются вопросы взаимодействия национальной и интеграционной систем. При этом обращается внимание на различные вариации взаимодействия между субъектами региональной интеграции и как следствие — анализируется необходимость восприятия методологии в многоаспектном формате. В частности предлагается в рамках региональной интеграции не ограничиваться классическими механизмами международно-правового сотрудничества, а обеспечить сочетание договорного регулирования и метода субординации. Такая тенденция вполне обусловлена, и ее успешная апробация зависит от механизма имплементации.

Уделяется внимание анализу особого режима интеграционного взаимодействия отдельных регионов. Так, анализ практики Европейского союза позволил обозначить, что при интеграции происходит постепенный переход от традиционного межгосударственного метода регулирования к регулированию методами межгосударственной интеграции, обладающими различной степенью жесткости, императивности, построенными на различных механизмах балансировки наднационального и государственного в интеграционном сообществе. Обобщается практика использования специальной методологии при интеграционных процессах в Азии.

**Ключевые слова:** методология права, интеграция, региональная интеграция, имплементация.

General issues of methodology are considered in the article in the frames of international integration concept. The accent is put on the interaction of national and integration systems. The attention is paid to different variations of interaction between the subjects of regional integration and consequently the necessity to percept the methodology in multifaceted format is analyzed. In particular the authors propose not to limit regional integration to standard mechanisms of international cooperation but provide for combination of treaty regulation and method of subordination. This tendency is well founded and its effective realization depends upon the mechanism of implementation.

The attention is paid to the analysis of the regime of integration interaction of some regions. In particular, the analysis of the experience of the European Union let the authors conclude that while integrating there is a gradual transition from traditional interstate method of regulation to the methods of integration, which are characterised by different level of rigidity, prescriptiveness and based upon different mechanisms of balancing of supranational and sovereign in integration community. The experience of Asia in use of special methodology in integration is synthesized.

**Key words:** methodology of law, integration, regional integration, implementation.

DOI 10.14258/izvasu(2018)6-06

*Вводная часть.* Вопросы международной региональной интеграции ранее не рассматривались в отечественной доктрине в связи с совершенствованием методологических основ права. Методология права, в частности методология международного права, затрагивалась в трудах таких авторов, как С.С. Алексеев, В.В. Лазарев, О.И. Тиунов, Г.И. Тункин, В. Фридман. Теоретико-методологические проблемы правового обеспечения региональной интеграции развиты в европейской доктрине ввиду относительно давнего становления и развития Европейского союза и европейских сообществ, как исследованы и методы международного права (М. Капеллетти, М. Секомбе, Дж. Вайлер, М. Доусон, Ж. Майоне; М. Коскиенми, Я. Клабберс, И. Венцке, Э. Орфорд), отдельные вопросы особенностей правовых методов интеграционного взаимодействия раскрыты в статьях А.Я. Капустина, Т.Н. Михалевой, Е.Ф. Довгань.

Вместе с тем комплексного исследования по заявленной проблематике не проводилось.

*Методы исследования.* Используются общенаучные методы познания, формально-юридический, а также методы, присущие науке международного права: сравнительно-правовой и метод толкования права. Последний был особенно востребован при рассмотрении вопросов соотношения национального и государственного в интеграционном сообществе.

*Актуальность и цель работы.* Вопрос о методологии, а не просто о правовом методе интеграции, поставлен не случайно. Полагаем, недостаточно указать на специфику метода интеграции — путем сопоставления эмпирического материала. Можно совершенно точно определить, что интеграции действительно присущ свой, характерный метод правового регулирования, а интеграционная система не довольствуется классическими методами взаимодействия субъектов и регулирования правоотношений. Но понимание, почему такой метод (методы) необходим, может быть достигнуто только в процессе познания концептуальных основ, категорий, принципов, сущности интеграционных процессов. Особенности воздействия способа на предмет регулирования (что и составляет метод) могут быть проанализированы только при соответствующем анализе самого предмета и выстраивании парадигмы существования этого предмета в реальности.

«Вне зависимости от области применения, метод может рассматриваться как совокупность приемов и способов достижения конкретной цели» [1, с. 32]. Согласимся с данным утверждением, поскольку очевидна прямая зависимость «как воздействовать» — «для чего воздействовать». Не меньшую значимость при выборе метода воздействия имеют и такие фак-

торы, как юридическое положение субъектов права — «на кого воздействовать».

Известный теоретик права С.С. Алексеев к вышеизложенному добавляет и критерии характера правовой защиты, основания возникновения, изменения и прекращения правоотношения [2, с. 187], но относит их к вторичным. В международных и интеграционных правоотношениях их также можно охарактеризовать как влияющие на особенности метода правового регулирования. С учетом того, что в интеграционных правоотношениях четко выражены несколько вариаций правоотношений (государство — государство, государство — интеграционное объединение, государство — частное лицо, частное лицо — частное лицо), то и методология будет гораздо шире и многообразнее.

Цель и субъект (его правовое положение) играют главную роль при определении того, каков будет метод правового воздействия. Важно как положение субъекта, создающего норму (для характеристики правовых оснований возникновения правоотношений), так и субъекта, к которому данная норма применяется (правовое положение субъекта воздействия). Для интеграционной системы права, регулирующей единое пространство, важно, каковы правовые последствия такого воздействия и обеспечивается ли эффективная и равная реализация заданного правового регулирования.

Основной метод международного права — консенсуальный, поскольку общепризнана согласительная природа современного международного права. Это определенное согласие некоторого круга государств, иных субъектов международного права о том, как должны развиваться международные отношения и какие обязательства (права и обязанности) в связи с этим они будут нести. Отношения субъектов носят явно выраженный координационный характер. Это связано с особым статусом основных субъектов международного права — суверенным и равным. *Par in parem non habet jurisdictionem* — в публичной сфере это правило не меняется уже столетия. Принцип суверенного равенства установлен Уставом ООН в качестве базиса развития современных международных отношений.

Консенсуальный метод правового регулирования международных отношений выражается в создании традиционных основных источников международного права, которые носят обязательный характер для субъектов. Традиционно существуют договорные регуляторы, обязательные для государств, в них участвующих, обычное право.

Причем императивных норм в международном праве (тех, которые субъекты не могут изменить даже при взаимном согласии) относительно немного. В основном речь идет о диспозитивных нормах. Вместе с тем нормы *jus cogens* (императивные нормы)

«являются единственным источником, в отношении которого неприменим общий принцип добровольности принятия на себя государствами международных обязательств» [3]. Согласно ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. императивная норма общего международного права является нормой, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер. Императивные нормы характеризуются особой значимостью защищаемого ими интереса для всего мирового сообщества.

Международно-правовые обязательные к исполнению нормы могут создаваться и в рамках организации, и под эгидой организации, но сами международные организации по общему правилу не создают для государств международных обязательств. Международные организации создают акты рекомендательного, а не обязательного характера. Некоторые исключения касаются, например, актов Совета Безопасности ООН, прозелитных норм, технических стандартов, создаваемых в отдельных сферах (например, в воздушных перевозках — ИКАО), внутреннего права организаций. Цель создания таких норм — обеспечение всеобщей безопасности, предотвращение угрозы миру, либо создание унифицированных технико-правовых режимов, либо, если речь идет о внутреннем праве организации, внутренняя направленность создаваемой нормы на самого создающего субъекта. Все это оправдывает отклонение от координирующего метода создания международно-правовой нормы в сторону метода субординационного.

Интеграция не ограничивается классическими механизмами международно-правового сотрудничества и нуждается в собственных механизмах, обеспечивающих эффективное правовое регулирование. Интеграция наравне с договорным регулированием задействует и метод субординации — регулирование, не согласованное государствами, а выработанное специальными органами или организациями.

В рамках интеграционной правовой системы на определенном этапе начинают формироваться нормы, обязательные для государств, но не разрабатываемые ими напрямую. Такой процесс может выражаться в создании нормы специальным субъектом — наднациональным органом либо в создании норм межгосударственным органом, но с применением интеграционных методов. Главное, что в отношении таких источников отсутствует характерный, всенепременный атрибут международного нормотворчества — непосредственное согласование воли субъектов. При этом национальный правопорядок в определенных сферах подчинен правопорядку

интеграционному, и в пределах юрисдикции интеграционное право действует напрямую в отношении государств, физических и юридических лиц. Особенности такого правового воздействия свидетельствуют не просто о включении субординационного воздействия, но и характеризуются элементами наднациональности.

Такая тенденция объективно обусловлена целью и субъектом. Цель интеграции — достижение гомогенного в той или иной области пространства. Единое пространство (таможенное, экономическое, валютное и пр.) должно обеспечиваться единообразным унифицированным режимом. В противном случае чистого положительного мультиплицирующего эффекта интеграции не будет.

Единообразные правовые инструменты наиболее эффективно создаются только при наличии соответствующих органов. Такие органы должны обладать функциями и полномочиями, которые позволят:

- снять все противоречия на этапе согласования нормы и максимально соответствовать ожиданиям и интересам всех участвующих в ее разработке и принятии государств;
- обеспечить направленность этой нормы на реализацию целей и задач интеграции, т.е. руководствоваться не только совокупностью интересов государств, но и интересом интегрирующегося сообщества;
- в дальнейшем гарантировать ее единообразное и эффективное применение (иметь в распоряжении механизмы контроля *postante*, механизмы принуждения).

Исходя из такого объема функций соответствующие органы должны обладать определенной степенью наднациональности, которая будет определяться как уровнем (стадией) экономической интеграции, так и политической готовностью государств.

Теоретики права достаточно давно пришли к выводу, что палитра методов, применимых в реальности, гораздо шире и не столь однозначна в выборе императивности или диспозитивности воздействия. Этот тезис в полной мере применим и к методологии международного и интеграционного права.

Выше мы показывали примеры, когда в международном праве происходит смещение в сторону субординационного метода, отклонение от классического межправительственного консенсуса. В интеграционном взаимодействии такой спектр еще шире, поскольку, во-первых, сложнее сама архитектура взаимодействия, межинституциональный баланс в системе. Во-вторых, сложнее взаимодействие системы интеграционной и национальной, происходит так называемая передача части полномочий на уровень интеграционного объединения.

Безусловно, степень смещения акцента от консенсуальности к наднациональности в методе пра-

вового регулирования будет вновь, как мы и описывали, зависеть от цели, которой нужно достичь в той или иной сфере интеграции, от категорий субъектов, задействованных в правоотношениях, ряда дополнительных факторов.

Межгосударственный метод — аналог консенсуальности в международном праве. Фактически речь идет о том, что интеграционные цели достигаются либо путем заключения и реализации международных договоров (назовем его межгосударственный договорной метод), либо принятием на консенсуальной основе актов органами международной организации, формируемыми представителями государств (на высшем уровне, уровне правительств, иных исполнительных компетентных органов; назовем такой метод межгосударственным недоговорным).

В межгосударственном методе нет ничего изначально не подходящего для целей интеграции, противоречащего ей, если это касается вопросов, которые не переданы на уровень исключительно интеграционного объединения, а, напротив, нуждаются в координации. Безусловно, передача полномочий с уровня национального регулирования на наднациональный в определенных сферах исключает дальнейшее использование межгосударственного метода в этих сферах (сфера исключительной компетенции), если государства не договорятся об ином в той же форме и на том же уровне, как и при передаче полномочий на наднациональный уровень.

Межгосударственный недоговорной метод будет действенным только при условии закрепления обязательности таких актов (решений) и максимально полного механизма их реализации, в том числе судебных и иных юрисдикционных гарантий.

Попыткой широкого применения межгосударственного метода обоих видов была постдезинтеграционная модель интеграции в рамках СНГ. Правовой основой межгосударственных отношений в рамках данной организации стали многосторонние и двусторонние соглашения в различных областях взаимоотношений государств-членов, как это и было зафиксировано в ст. 5 Устава СНГ. Основной проблемой в этом вопросе стала не только и не столько длительность сроков разработки таких актов и необходимость прохождения внутригосударственных процедур, как длительность сроков имплементационных действий и контроль за их эффективным выполнением. По мнению ученых и практиков, решением могло бы стать введение ускоренного порядка прохождения договорами, заключаемыми в рамках СНГ, внутригосударственных процедур (приоритетный порядок, сжатые сроки) [4]. Г.В. Симонян предлагал разработать и подписать общее соглашение, регулирующее порядок, сроки рассмотрения и ратификации заключенных договоров [5, с. 9]. В действительности такой акт, но в иной правовой фор-

ме, даже был принят, и на достаточно ранних этапах интеграции. Постановление «О процедуре ратификации многосторонних соглашений, заключаемых государствами — участниками СНГ» было принято еще в 1997 г. Советом Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ. Необходимость синхронизации вступления в силу межгосударственных договоров и соглашений, подписанных в рамках СНГ, подчеркивалась и в Постановлении Совета Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ «О перспективах развития СНГ и роли Межпарламентской ассамблеи в его правовом обеспечении» 2000 г. Проблема была все та же — его рекомендательность, необязательность.

Этим объясняется и неудачный эксперимент в рамках СНГ с иным видом межгосударственного регулирования — межгосударственным недоговорным. И в теории, и на практике зачастую достаточно непросто было установить правовую природу принятого акта, следовательно, и его юридическую силу, и иерархию в системе актов СНГ [6]. Такая ситуация долгое время существовала в СНГ: принятие решений осуществлялось не на договорной основе, а посредством актов органов СНГ. Впоследствии они все равно нуждались в процедурах одобрения со стороны государств, осуществляемых, как если бы это были международные договоры, статус которых такие решения впоследствии и приобретали.

Не последнюю роль в выборе метода правового регулирования играет и правосознание, особенности правовой культуры субъекта. Так, интеграция в Азии продвигается хотя и медленно, но уверенно, при этом предпочтение отдается отнюдь не наднациональному методу регулирования и даже не всегда договорному. Весьма распространенным является метод мягкого интеграционного воздействия, политических договоренностей, а также интеграции «снизу». Для этих целей очевидно более эффективным является не метод жесткого регулирования, а гибкие средства — декларации, межпарламентское сотрудничество, в производственной сфере — создание агропромышленных комплексов, трансграничных «треугольников роста». И все это — при относительно слабо выраженной динамике межгосударственной интеграции. Иными словами, на уровне межгосударственном задействован вовсе и не метод правового регулирования, а квазиправовой метод координации и консультаций. Следует признать, однако, что юридическая оболочка все же существует, но не общая межгосударственная, а, например, трансграничная: создание режима интеграционного взаимодействия отдельных регионов, секторальная интеграционная модель — в отдельных экономических вопросах, где используются как вполне традиционные методы правового регулирования, так и неформальные. По мнению Е.Я. Араповой,

неформальные объединения функционируют наравне с формальными интеграционными образованиями, что свидетельствует о появлении совершенно новой и еще слабо изученной интеграционной модели [7, с. 224].

Основное отличие межгосударственного метода от интеграционного состоит не столько в субъекте принятия как таковом, но и в механизме принятия решения этим субъектом и механизме его последующего исполнения.

Субъект принятия решения, который формируется из представителей государств, действующих от имени государств, в их интересах, — это межгосударственный орган, а не наднациональный. Межгосударственный орган также может использовать интеграционный метод регулирования в тех случаях, когда речь идет о принятии обязательного для всех решения не единогласно, а большинством — квалифицированным, простым и т. п. и которое обеспечено механизмом исполнения.

Если речь идет об органе, формируемом не из представителей государств-членов, а в качестве служащих международной организации интегра-

ционного типа, независимых в принятии решения, очевидно, что метод будет использован не межгосударственный, не требующий консенсуса государств. Однако и такие решения должны быть обеспечены изначально механизмом имплементации, не завязанном на выражении дополнительного согласия государств его исполнять, в противном случае он ничем не будет отличаться от межгосударственного метода.

Практика Европейского союза показывает, что при интеграции происходит постепенный переход от традиционного межгосударственного метода регулирования к регулированию методами межгосударственной интеграции, обладающими различной степенью жесткости, императивности, построенными на различных механизмах балансировки наднационального и государственного в интеграционном сообществе [8–10].

В иных сообществах метод коммунитарный либо иные интеграционные методы задействованы не столь успешно. Чаще используется межгосударственный консенсуальный метод, однако есть примеры использования различных вариаций интеграционных методов.

### Библиографический список

1. Сорокина Ю.В. Метод правового регулирования как проявление сущностных свойств права // Вопросы российского и международного права. — 2011. — № 1.
2. Алексеев С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. — М., 1961.
3. Ключа А.Ю. Соотношение императивных норм международного права и обязательств *erga omnes* [Электронный ресурс]. — URL: [http://www.eurasialegal.info/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4461:erga-omnes&catid=116:2011-09-19-12-34-31&Itemid=1](http://www.eurasialegal.info/index.php?option=com_content&view=article&id=4461:erga-omnes&catid=116:2011-09-19-12-34-31&Itemid=1) (Дата обращения : 01.06.2016).
4. Шумский В.Н. Формирование нормативно-правовой базы СНГ // Журнал российского права. — 1998. — № 9.
5. Симонян Г.В. К вопросу о механизме обеспечения исполнения межгосударственных (межправительственных) соглашений государствами — участниками Содружества Независимых Государств // Белорусский журнал международного права и международных отношений. — 1999. — № 1.
6. Барковский И.А. Особенности правовых актов Содружества Независимых Государств // Белорусский журнал международного права и международных отношений — 2004. — № 4 [Электронный ресурс]. — URL: <http://evolutio.info/content/view/710/55/> (Дата обращения : 08.08.2016).
7. Арапова Е.Я. Экономическая интеграция в Восточноазиатском регионе: ретроспективный анализ и будущие возможности. — М., 2015.
8. Dero-Bugny D. The Dilution of the Community Method and the Diversification of Intergovernmental Practices // *Revue de l'OFCE / Debates and policies* 2014. — № 134.
9. Dehousse R. The 'Community Method' at Sixty. // Dehousse R. (eds) *The 'Community Method'*. Palgrave Studies in European Union Politics. — L., 2011.
10. Monar J. Deviations from the Community Method In Justice and Home Affairs // Dehousse R. (eds) *The 'Community Method'*. Palgrave Studies in European Union Politics. — L., 2011.