

**ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА
ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА:
КОНЦЕПЦИЯ КВАЛИФИЦИРОВАННОГО ПРИОРИТЕТА**

Т. Н. Михалева

*Белорусский государственный университет,
пр. Независимости, 4, 220030, Минск, Беларусь, MikhailiovaT@bsu.by*

В статье предложена концепция квалифицированного приоритета права ЕАЭС как удовлетворяющая критериям формирования автономной системы права регионального интеграционного объединения и необходимости учета конституционно-правовых основ государств-членов, с выстраиванием внутренней иерархии актов союза. Проанализированы правовые позиции Суда ЕАЭС, национальной правоприменительной практики государств-членов. Дан обзор нормативно-правовой основы реализации права союза в правовой системе Республики Беларусь.

Ключевые слова: Евразийский экономический союз; евразийское право; квалифицированный приоритет; принцип верховенства права ЕАЭС; принципы права.

**PRINCIPLE OF SUPREMACY
OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION LAW:
THE CONCEPT OF QUALIFIED PRIORITY**

T. N. Mikhailiova

*Belarusian State University,
Niezaliežnasci Avenue, 4, 220030, Minsk, Belarus, MikhailiovaT@bsu.by*

The article proposes the concept of qualified priority of the EAEU law as satisfying the criteria for the formation of an autonomous system of law of the regional integration union and the need to take into account the constitutional and legal foundations of the member states, while building an internal hierarchy of acts of the Union. The legal positions of the EAEU Court and national law enforcement practice of the member states are analyzed. The review of the legal framework for the implementation of the Union's law in the legal system of the Republic of Belarus is given.

Keywords: Eurasian Economic Union; Eurasian law; qualified priority; principle of supremacy of EAEU law; principles of law.

В исследованиях юристов евразийского региона крайне мало внимания уделяется объективным характеристикам принципов права интеграционных объединений, в основном публикации посвящены отдельным принципам права Европейского союза (далее — ЕС). Среди комплексных исследований характеристик различных систем интеграционного права, основанных в том числе на компаративных характеристиках, можно выделить публикации белорусских ученых Г. А. Василевича [1], Е. Ф. Довгань [2], российских исследователей Е. Б. Дьяченко, К. В. Энтина [3].

Принципы права — основополагающие константы построения любой правовой системы. Многие принципы носят схожий или аналогичный характер в различных интеграционных объединениях, например, мы находим аналоги принципа лояльного сотрудничества в Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (далее — АСЕАН), Евразийском экономическом союзе (далее — ЕАЭС, Союз), ЕС [4]. Однако следует критически оценить «приписывание» таких характеристик праву ЕАЭС, которые не обоснованы ни нормативным закреплением, ни практикой, а переносятся автоматически из одной правовой системы, как правило из европейского права, в право ЕАЭС (например, перенос принципа субсидиарности, принципа приоритета исключительно в значении и объеме, используемыми правом ЕС, без учета особенностей евразийской правовой системы [5]). Это определенная «европеизация» всего права региональной интеграции заметно обедняет его методологию, а также не дает полной и объективной картины данного типа правовой системы.

В данной публикации мы уделим внимание принципу приоритета (верховенства) права ЕАЭС. Как отмечают Е. Б. Дьяченко и К. В. Энтин, «с теоретических позиций верховенство права интеграционного объединения означает приоритет наднационального правопорядка над национальным, следствием чего является недопустимость принятия и применения норм законодательства государств-членов, если они противоречат праву интеграционного объединения», а Суд ЕАЭС «при вынесении судебных актов исходит из безусловного приоритета права Союза над национальным правом» [3, с. 130]. Данный принцип как основополагающая характеристика автономной интеграционной системы играет важнейшую роль в определении иерархии при правоприменении, а также соотношения норм национального и интеграционного права. Без такого приоритета правопорядок интеграционного объединения может быть поставлен под угрозу фрагментации ввиду различных условий, хронологии и даже степени реализации интеграционных норм в государствах-членах. Вместе с тем нельзя согласиться со следующими позициями в вышеозначенной цитате.

Во-первых, приоритет не во всех интеграционных системах, в том числе в ЕАЭС, является безусловным. Напротив, констатация приоритета сопряжена с его обусловленностью рядом нормативных и аксеологических правовых предписаний со стороны государств-членов.

Во-вторых, подмена приоритета интеграционных норм приоритетом правопорядка не соответствует задачам интеграционного объединения и даже может привести к нарушению принципа наделения полномочиями как еще одного важнейшего принципа функционирования интеграционного объединения, поскольку обеспечение правопорядка сопряжено с реализацией властных полномочий. Более того, как показывает практика ряда интеграционных объединений, подход, который не сопряжен с объективно требуемыми условиями формирования приоритета, рано или поздно будет подвергнут критике со стороны акторов национального правопорядка как не учитывающий ценностно-правовые основы конституционных правопорядка. Так, «конституционные суды государств-членов, избегая открытых конфликтов с Европейским судом, нередко предполагают, что их национальные конституции имеют высшую силу. Например, они оставляют за собой право проверять, не влечет ли за собой делегирование полномочий нарушение основополагающих принципов конституционного порядка и неотъемлемых прав личности (Италия) или не нарушает ли интеграция основополагающие права и структурные принципы конституционного строя (Испания)» [6, с. 75]. Примеры из практики высших и конституционных судов ФРГ, Польши, доктрины контр-лимитов и т. п. также свидетельствуют о важности формирования положений о приоритете права интеграционного объединения, учитывающих определенные условия реализации такого приоритета.

Вместе с тем, приоритет права интеграционного объединения, при выполнении таких условий, о которых подробнее мы скажем ниже, как таковой не зависит от формы, источника права. В противном случае это бы нарушило принцип добросовестного сотрудничества и ряд иных общих и функциональных принципов. Внутренняя иерархия актов интеграционного сообщества, определенная самой системой такого объединения (как правило, в учредительном акте) упреждает разногласия относительно приоритета внутри системы. При возникновении сомнений о противоречии между актами более высокого порядка и нижестоящими в иерархии актами, они разрешаются посредством надлежащих процедур контроля, в том числе судебного.

В рамках ЕАЭС выполнены изначально и внешние и внутренние условия для формирования и реализации принципа приоритета права Союза. Как указано в преамбуле Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (далее — Договор), государства руководствовались «необходимостью безусловного соблюдения верховенства конституционных прав и свобод человека и гражданина». Совместимость с конституционным порядком напрямую упоминается в пункте 59 Протокола о торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций (Приложение № 16 к Договору). При этом приоритет применения Договора может и должен быть обеспечен за счет достижения такой совместимости положений.

В государствах — членах ЕАЭС различным образом урегулирован вопрос соотношения международного и национального права, в некоторых государствах есть отдельные указания относительно актов интеграционных объединений. В Республике Беларусь нормативно-правовой механизм реализации права регионального объединения изначально заложен в Конституции Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. (с изм. и доп. с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г., 17 октября 2004 г. и 27 февраля 2022 г.), реализован в актах законодательства (законах Республики Беларусь «Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь» от 14 ноября 2005 г. № 60-З, «О нормативных правовых актах» от 17 июля 2018 г. № 103-З (далее — Закон об НПА), «О международных договорах Республики Беларусь» от 23 июля 2008 г. № 421-З (далее — Закон о международных договорах) и раскрыл свой потенциал в полной мере с утверждением Указом Президента Республики Беларусь от 28 июня 2023 г. № 196 Концепции правовой политики Республики Беларусь.

Конституцией Республики Беларусь признан приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивается соответствие им законодательства, при этом заключение международных договоров, противоречащих Основному закону, недопустимо (с.1 и 3 ст. 8 Конституции Республики Беларусь). Данный конституционный запрет отнесен пунктом 9 Концепции национальной безопасности к эффективным гарантиям обеспечения государственного суверенитета и территориальной целостности.

Одним из важнейших конституирующих элементов правовой системы Республики Беларусь указано верховенство Конституции «при формировании наднационального права, в том числе в рамках интеграционных процессов» (абз. 3 ч.2 п. 20 Концепции правовой политики). Это в полной мере отражает заложенные в Конституции базовые положения относительно таких процессов, коррелирует с вышепредложенной концепцией квалифицированного (условного) верховенства права ЕАЭС. Отметим, что использованный термин «наднационального права» отражает именно ту часть интеграционного правового норматива, который создается и действует как нормы прямого эффекта и в отношении которого оставалась необходимость четкого закрепления нормативной иерархии, поскольку механизм имплементации или непосредственного действия был отражен в специальных актах законодательства.

Так, частью 3 статьи 37 Закона о международных договорах установлено: «если международным договором Республики Беларусь предусмотрена обязательность акта органа международной организации или межгосударственного образования, участницей которого является Республика Беларусь, то такие акты подлежат добросовестному исполнению Республикой Беларусь в соответствии с условиями международного догово-

ра и (или) международным правом, а также непосредственному применению в случае, когда непосредственное применение следует из такого акта и (или) соответствующего международного договора, для применения норм которого не требуется принятие (издание) нормативного правового акта.

Нормативные правовые акты, направленные на реализацию международных договоров и иных международно-правовых актов, принимаются (издаются) в случаях, если исполнение международных договоров и иных международно-правовых актов невозможно без принятия (издания) соответствующих нормативных правовых актов или если из содержания международных договоров и иных международно-правовых актов следует необходимость принятия (издания) соответствующих национальных нормативных правовых актов. Это положение зафиксировано в статье 10 Закона об НПА.

В актах высших судебных органов государств-членов постепенно находит поддержку позиция приоритета права Союза. Обоснование такого приоритета, как правило, до настоящего времени носило международно-обязательственный характер, в силу общепризнанного принципа *pacta sunt servanda*. Так, в решении Конституционного суда Республики Беларусь от 28 декабря 2017 г. № Р-1117/2017 указано на необходимость изменения Закона Республики Беларусь о противодействии монополистической деятельности ввиду согласования его положений с нормами Договора.

В Постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 13 февраля 2018 г. № 8-П установлено, что «национальный принцип исчерпания исключительного права на товарный знак подлежит применению во взаимосвязи с международно-правовым регулированием принципа исчерпания прав, включая пункт 16 приложения № 26 к Договору, которым предусматривается исчерпание исключительного права на товарный знак правомерным введением в гражданский оборот товаров непосредственно правообладателем размещенного на них товарного знака или другими лицами с его согласия на территории любого из государств — членов ЕАЭС».

В Нормативном постановлении Конституционного Совета Республики Казахстан от 5 ноября 2009 г. № 6 указано на верховенство и непосредственное действие актов Комиссии Таможенного союза (предшественник Евразийской экономической комиссии), одновременно с акцентом на обязательность конституционности положений таких актов.

Интерес представляет эволюция юридического обоснования принципа приоритета (верховенства) права Союза в практике Суда Евразийского экономического союза (далее — Суд ЕАЭС, Суд).

В решении по делу «О калининградском транзите» Суд констатировал несоответствие принципам функционирования Таможенного союза, установленным статьей 25 Договора, действий таможенных органов,

которые выходят за пределы требований таможенного законодательства Таможенного союза.

В консультативном заключении по делу «*О сокращении штатов*» Суд пришел к выводу о невозможности применения к сотрудникам Евразийской экономической комиссии гарантий, предоставленных национальным законодательством, если это противоречит пункту 3 статьи 9 Договора, указав, что он исходит из приоритета норм Договора.

В консультативном заключении по делу «*О профессиональных спортсменах*» Суд указал, что при противоречии праву Союза актов национального законодательства, в том числе по вопросу ограничения трудовой деятельности, не соответствующих пункту 2 статьи 97 Договора, следует руководствоваться положениями права Союза.

В консультативном заключении по делу «*О применении принципа non bis in idem*» указано, что любые действия уполномоченных органов государств-членов в сфере конкуренции, в том числе по принятию нормативных правовых актов должны быть совместимы с правом Союза, а противоречия между положениями права Союза и национальными нормами в сфере конкуренции разрешается с учетом приоритета права ЕАЭС.

Внутренняя иерархия источников права Союза регламентирована статьей 6 Договора. Так, в случае противоречия актов органов Союза Договору о ЕАЭС, это позволяет ставить вопрос о контроле законности таких актов в рамках интеграционной правовой системы.

Таким образом, принимая во внимание положения преамбулы и всего текста Договора, можно говорить о квалифицированном приоритете права Союза, обусловленном, во-первых, верховенством национальных конституционных прав и свобод, положениями Конституций государств-членов, отражающих общепризнанные принципы международного права, прежде всего суверенного равенства государств, во-вторых, внутренней иерархией актов права Союза. Данный подход в целом коррелирует с правовыми позициями Суда ЕАЭС. В Республике Беларусь сформирован целостный нормативно-правовой механизм реализации права региональных объединений.

Библиографические ссылки

1. Василевич, Г. А. Правовые основы взаимодействия Суд ЕАЭС и высших судебных органов Республики Беларусь / Г. А. Василевич // Весн. БДУ. Сер. 3. Гісторыя. Эканоміка. Права. — 2016. — № 3. — С. 93—97.

2. Довгань, Е. Ф. Правовая природа права Европейского союза / Е. Ф. Довгань // Актуальные проблемы международного публичного и международного частного права: сб. науч. трудов. Вып. 2. — Минск : БГУ, 2010. — С. 47—59.

3. Дьяченко, Е. Б. Свойства права Евразийского экономического союза сквозь призму практики Суда ЕАЭС / Е. Б. Дьяченко, К. В. Энтин // Журн. рос. права. — 2018. — № 10. — С. 123—133. (https://doi.org/10.12737/art_2018_10_12)

4. Михалева, Т. Н. Право Евразийского экономического союза : учеб.-метод. пособие / Т. Н. Михалева. — Минск : БГУ, 2022. — 191 с.
5. Малый, А. Ф. Принципы права Евразийского экономического союза как основа его правовой системы / А. Ф. Малый, О. Ю. Кондрашова [Электронный ресурс] // Наука. Общество. Государство. — 2019. — Т.7, № 2 (26). — С. 83—91. — Режим доступа: <https://esj.pnzgu.ru/page/48114>. — Дата доступа: 01.09.2023.
6. Чехарина, В. И. Принцип верховенства права в контексте конституционной практики Польши и оценке органов ЕС / В. И. Чехарина // Юрид. наука. — 2019. — № 11. — С. 74—78.