

## К вопросу о правовом обеспечении формирования общего европейского экономического пространства

*Исаев Д.А.\**

Полномасштабное сотрудничество России с Евросоюзом предопределено объективными причинами геополитического, макроэкономического и культурного характера. Развитие этого сотрудничества опирается на богатые исторические связи со странами Европы и является одним из основополагающих приоритетов внешней политики России на современном этапе. Именно устойчивое, без конъюнктурных колебаний, сотрудничество двух политико-экономических полюсов в Европе позволяет говорить о стратегическом партнерстве России с ЕС.

В настоящее время в отношениях Россия – ЕС происходит качественная перестройка всей архитектуры сотрудничества. В перспективе весь спектр политических, торгово-экономических, правовых, культурных отношений предполагается реализовывать в рамках четырех общих пространств: Общего европейского экономического пространства, Общего пространства свободы, безопасности и правосудия, Общего пространства внешней безопасности, Общего пространства научных исследований и образования, включая культурные аспекты.

Впервые идея создания данных пространств была закреплена в решениях Петербургского саммита Россия – ЕС 31 мая 2003 года. Поэтапное развитие этих пространств должно происходить в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС) Россия – ЕС на основе системного подхода. При этом для каждого из пространств будут ставиться конкретные цели и достигаться конкретные результаты.

Налаживание стратегического партнерства России и Европейского союза будет воплощаться в активном взаимодействии сторон в решении отдельных задач по созданию и практическому «наполнению» четырех общих пространств. Такой характер партнерства означает не только опору России на потенциал Европейского союза, но и под-

---

\* Исаев Дмитрий Александрович – магистр юриспруденции, аспирант Института европейского права МГИМО (У) МИД России.

держку ею усилий Европейского союза на важных для него направлениях, где интересы сторон объективно совпадают.

Законодательно-правовая основа формирования общих пространств Россия – ЕС должна создаваться путем выработки общего курса правовых решений, согласованных юридических правил, мер для преодоления различий в правовых системах и законодательных сферах. В этой связи возникает необходимость сближения и гармонизации законодательств России и Европейского союза с целью правового обеспечения создания четырех общих пространств Россия – ЕС.

В отношениях между Россией и ЕС, формирующих однородную область жизненно важных интересов, нельзя допускать возникновения пробелов в праве, «разрыва» в правовом регулировании или нарушения системообразующего влияния права. Именно гармонизация позволяет сориентировать право на реальные предметные сферы правовых отношений.

Гармонизация представляет собой конвергенцию систем законодательства, интегрирование основных принципов и свойств правовой системы в другой системе с учетом специфики этой другой системы и без обязательного принятия точно таких же требований во всех деталях. В данном понимании гармонизация выступает как цель правового регулирования, если иметь в виду чисто юридический подход и применение юридических методов к данной проблеме.

Конечно, при осуществлении гармонизации российского и европейского права необходимо учитывать специфику последнего как права интеграционного объединения. При гармонизации российского и европейского законодательства возможно использование методов негативной и позитивной рецепции, характерных для международного права. Рецепция осуществляется либо путем перенесения в национальное законодательство незнакомых ему ранее норм международного права, либо корректированием и дополнением собственного законодательства таким образом, чтобы максимально исключить противоречия с соответствующими международными актами. Основа для подобной гармонизации уже заложена в Соглашении о партнерстве и сотрудничестве Россия – ЕС. Пункт 1 ст. 55 Соглашения гласит: «Стороны признают, что важным условием для укрепления экономических связей между Россией и Сообществом является сближение законодательства. Россия стремится к постепенному достижению совместимости своего законодательства с законодательством Сообщества»<sup>1</sup>.

Кроме того, в качестве важнейшей и одной из наиболее эффективных форм сближения законодательства выступает договорная унификация национального законодательства. Под унификацией понимается создание при помощи международных договоров единых норм, подлежащих включению в систему применяемых государством правовых предписаний и обеспечивающих преодоление различий в регулировании какого-либо рода отношений. При этом международный договор может, как содержать нормы прямого действия, так и определять лишь общие параметры будущих правовых предписаний, чье конкретное содержание формулируется заинтересованными сторонами самостоятельно.

Наряду с договорной унификацией и рецепцией при гармонизации законодательства большое значение могут иметь всевозможные формы правоподобного унифицированного регулирования. Применение различных регламентирующих документов, специально разработанных для целей гармонизации, позволяет определить параметры единого правового поля. Не являясь по своей сути правовыми нормами в их традиционном понимании, такие регуляторы позволяют существенно упростить процессы гармонизации без значительного ущерба для интересов сторон.

Однако в любом случае гармонизация национального права с нормами международного права является весьма тонким и трудоемким процессом и не должна приводить к полному единству. Важно выявить как можно полнее расхождения и особенности регулирования в конкретных системах права и учитывать их в процессе применения, в контактах с нормами законодательства других государств. Основой гармонизации законодательства является добровольность и самостоятельность сторон в определении направлений и глубины участия в процессах сближения законодательств, постепенность и этапность её реализации. Нельзя не огласиться с видными учеными в том, что «отказ от специфики национальных традиций права, отражающих разнообразие и уникальность организации жизни в разных государствах, не может быть целью гармонизации законодательства»<sup>2</sup>.

В настоящее время Россия и ЕС в наибольшей степени продвинулись в создании Общего европейского экономического пространства (ОЕЭП). Цель создания ОЕЭП как стратегического направления парт-

---

<sup>1</sup> [http://www.eur.ru/ru/p\\_330.htm](http://www.eur.ru/ru/p_330.htm)

<sup>2</sup> См.: Бачило И.Л. «Методика гармонизации законодательства» // [http://www.nasledie.ru/politvne/18\\_28/index.shtml#1](http://www.nasledie.ru/politvne/18_28/index.shtml#1)

нерства России и ЕС, заключается в содействии долгосрочному устойчивому экономическому росту ЕС и России на основе поэтапного устранения торговых барьеров, сближения законодательств и тем самым углубления экономической интеграции. Концепция ОЕЭП была одобрена на римском саммите Россия – ЕС 6 ноября 2003 г.<sup>3</sup> Она подразумевает расширение сфер экономического сотрудничества в области конкуренции, энергетики, транспорта, субсидий, госзакупок, инвестиций, экологии, а также углубление степени либерализации торговли товарами и услугами. Опираясь на имеющийся потенциал, Россия и ЕС на основах взаимности смогут эффективно решать проблемы по укреплению своих позиций в мире. ОЕЭП должно способствовать росту экономики и занятости по торгово-инвестиционным каналам, в том числе увеличению инвестиций в реальный сектор российской экономики, устранению дискриминационных условий в торговле. В рамках ОЕЭП будет обеспечиваться взаимовыгодное сотрудничество сторон в энергетическом секторе, в том числе через соглашения о разделе продукции и концессии, осуществляться углубленная интеграция научного потенциала сторон и коммерческое использование на рынке Европейского союза результатов российских фундаментальных и оборонных исследований. Стороны активно сотрудничают в исследовании и освоении космоса, включая создание систем глобальной навигации, связи и мониторинга окружающей среды. Предусматривается участие России в модернизации и обеспечении безопасности ядерной энергетики Европы. Российская сторона также заинтересована в становлении евро в качестве международной валюты путем официального ее включения в валютные резервы Банка России.

То, что во главу угла при создании ОЕЭП ставится именно гармонизация законодательства России и ЕС, не случайно. Это позволит осуществить оптимальную конвергенцию взаимозависимых и постоянно взаимодействующих экономик сторон.

Представляется, что первым шагом на пути гармонизации законодательства в сфере ОЕЭП должно стать определение требующих гармонизации отраслей законодательства. На начальном этапе работа по формированию плана действий по реализации концепции ОЕЭП может быть сосредоточена на отдельных секторах экономики и областях горизонтального правового регулирования. Во многих сферах сотрудничества России и ЕС присутствуют реальные возможности вза-

<sup>3</sup> <http://www.kremlin.ru/text/docs/2003/11/55347.shtml>

имного сближения, не предполагающие при этом изменения режима торговли и серьезных изменений в действующем законодательстве. В некоторых областях, таких как антимонопольное регулирование, банковское право и страхование, эта работа уже ведется, и задача состоит в ее корреляции с целями и задачами создания ОЕЭП в целом. Это приобретает еще большую актуальность, что сегодня во всем мире говорят о формировании глобального конкурентного и антимонопольного режима. Гармонизация этих аспектов законодательств существенно упростит действия российских фирм на европейском рынке.

Второй этап заключается в проведении всестороннего сравнительно-правового анализа законодательства как Европейского союза, так и России в соответствующих сферах общественных отношений. Это позволит определить, в каком объеме и насколько успешно законодательства могут быть интегрированы. Здесь необходимо отметить, что создание гармонизированного правового пространства во многом зависит от упорядоченности правовых систем его участников. Евросоюз же в настоящее время претерпевает процессы глубокой правовой и политической трансформации, связанные с утверждением единой европейской конституции и реформой институтов ЕС. Эти процессы нельзя не учитывать уже сегодня, при подготовке планов действий и осуществлении «секторальной» гармонизации.

Следующим этапом могла бы стать адаптация законодательства с тем, чтобы интегрировать основные принципы и свойства правовых систем. Однако здесь встает вопрос о степени подобной адаптации и ее результатах. Учитывая, что концепция ОЕЭП весьма расплывчато определяет результат формирования пространства, можно назвать два возможных варианта развития ОЕЭП.

В первом случае возможно построение пространства ОЕЭП на основе новой «европейской политики соседства», стратегия которой была одобрена Евросоюзом 12 мая 2004 года. В основе политики лежит уже апробированный Евросоюзом принцип «политической обусловленности». В соответствии с данным принципом уровень сотрудничества ставится в зависимость от соответствия критериям и стандартам Евросоюза, прежде всего в части соблюдения прав человека, национальных меньшинств, верховенства закона, надлежащего управления, а также развития межгосударственных отношений, рыночной экономики и сотрудничества в решении конкретных вопросов внешней политики. Подчеркивается, что прогресс в развитии связей ЕС с его

партнерами «напрямую связан с их успехами в обозначенных областях»<sup>4</sup>. Политика реализуется путем заключения на срок от 3 до 5 лет планов действий с каждой страной-соседом. Планы будут дифференцированными, т.е. будут учитывать характер отношений каждой страны с ЕС. По истечении этого срока и выполнении основных положений планов с государствами-партнерами вместо действующих двусторонних договоров будут заключаться европейские соглашения о добрососедстве, означающие переход к привилегированным отношениям. Со стороны ЕС отчетливо проявляется тенденция встроить создание общих пространств, в том числе и экономического, в рамки своей новой унифицированной политики.

Такой вариант построения ОЕЭП для России вряд ли можно назвать приемлемым. При отсутствии европерспективы на вступление в ЕС принятие Россией законодательства ЕС фактически низводит ее до уровня сателлита обновленного Евросоюза. Тем не менее Россия, в отличие от развивающихся стран, на которые направлена новая политика, имеет гораздо больший экономический потенциал и политические рычаги давления. Кроме того, с расширением до 25 государств зависимость Евросоюза от сотрудничества с Россией будет объективно возрастать.

Развитие экономического пространства также может пойти по пути заключения классического Соглашения о создании ОЕЭП. Аналогичное пространство уже создано между ЕС и Норвегией, Лихтенштейном, Исландией, Швейцарией. Использование схемы, в основе которой будет лежать классический международный договор, в наибольшей мере отвечает интересам России. Создание ОЕЭП не выльется в безусловное приведение своего законодательства в соответствие с европейским «*acquis communautaire*». Россия получит возможность полноценно участвовать во внутреннем рынке ЕС со свободным перемещением товаров, услуг, людей и капитала. В тех сферах деятельности, которые будут охвачены ОЕЭП, российские экономоператоры будут обладать теми же правами и обязанностями, что и юридические и физические лица ЕС. Создание ОЕЭП послужит катализатором для формирования других общих пространств и будет способствовать налаживанию расширенного сотрудничества России и ЕС в таких областях, как научные исследования, образование, культурные связи, общественная политика, функционирование малого и среднего бизне-

<sup>4</sup> [http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/strategy/Strategy\\_Paper\\_EN.pdf](http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/strategy/Strategy_Paper_EN.pdf)

са. Вместе с тем нельзя не отметить, что формирование ОЕЭП налагает на Россию серьезные обязательства. Европейский союз будет строить с Россией общее пространство только на основе обязательного учета правил и требований, направленных на обеспечение здоровья граждан, безопасности, защиты окружающей среды и защиты интересов потребителя. А это неизбежно приведет к восприятию Россией норм права ЕС, регулирующих данные отношения.

В целом данный вариант развития событий представляется наиболее благоприятным для России. Однако необходимо принимать во внимание и тот факт, что прогресс формирования ОЕЭП реально зависит от сопоставимого экономического веса партнеров, одинакового уровня их развития и отсутствия технической и финансовой помощи со стороны Евросоюза. В условиях же, когда Россия пока не отвечает этим критериям, единственным вариантом становится выделение ключевых для развития ОЕЭП сфер, проведение гармонизации в которых будет способствовать развитию в новом качестве торгово-экономических связей Россия – ЕС.

В настоящий момент можно отметить существенное продвижение в гармонизации российского законодательства именно в областях, связанных с созданием общего европейского экономического пространства.

Формирование ОЕЭП способствовало ускорению в России процессов либерализации **валютного законодательства**. 1 июля 2004 года вступил в силу измененный Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле», предусматривающий более либеральный порядок проведения валютных операций<sup>5</sup>. Законом установлено, что валютные операции между резидентами и нерезидентами осуществляются без ограничений, за исключением некоторых из них, в отношении которых ограничения устанавливаются в целях предотвращения существенного сокращения золотовалютных резервов, резких колебаний курсов валюты Российской Федерации, а также для поддержания устойчивости платежного баланса Российской Федерации. Еще раньше вступило в силу Указание Банка России «О внесении изменений и дополнений в Инструкцию Банка России «О специальных счетах нерезидентов типа «С»» № 96 от 28.12.2000» 1319-У от 13.08.2003, которое сняло ограничения на операции нерезидентов с ГКО-ОФЗ<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Российская газета. 1 июля 2004 г.

<sup>6</sup> Вестник Банка России. № 49. 3 сентября 2003 г.

При этом следует отметить, что российская сторона не использует право, предоставленное СПС, ограничить число филиалов дочерних банков Сообщества. В настоящее время в отношении дочерних кредитных организаций банков ЕС, созданных на территории Российской Федерации, действует разрешительный порядок открытия филиалов, аналогичный порядку, который установлен в отношении филиалов дочерних кредитных организаций банков других стран без каких-либо количественных ограничений.

Банк России также предпринимает практические меры по обеспечению перехода российских банков на международные стандарты бухгалтерского учета и отчетности.

Дальнейшие мероприятия по гармонизации законодательства в этой отрасли могли бы предусматривать активные двусторонние переговоры со странами ЕС (например, с Финляндией, Бельгией, Нидерландами) и Евросоюзом по проектам межправительственных соглашений о поощрении и защите инвестиций.

**Страхование** является одним из основных приоритетов создания общего пространства торговли услугами в рамках ОЕЭП. Основы гармонизации российского законодательства в этой сфере заложены в СПС Россия – ЕС. С закреплением в итогах петербургского саммита Россия – ЕС курса на создание ОЕЭП и в результате последующих переговоров с Европейским союзом объективно сложилась ситуация, при которой потребовалось изменение российского законодательства с целью приведения его в соответствие с европейским правом в части международных соглашений.

В связи с этим были подготовлены соответствующие поправки в текст Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела»» и другие акты законодательства Российской Федерации<sup>7</sup>. Измененный закон предусматривает безусловную отмену 49% ограничения предела доли иностранного (в данном случае европейского) участия в уставном капитале компании, осуществляющей прямое страхование, включая страхование жизни и обязательное страхование, увеличение квоты участия иностранного (в том числе и европейского) капитала в совокупном уставном капитале российских страховых организаций с 15 до 25%. Также в Закон был внесен ряд уточнений технического характера: в части определения понятия «иностраннные инвестиции»,

---

<sup>7</sup> Российская газета. 17 декабря 2003 г.

срока выдачи надзорным органом ответа заявителям по поводу увеличения или изменения уставного капитала за счет иностранных инвестиций, механизма выдачи предварительного разрешения страховым организациям, являющимся дочерними обществами по отношению к иностранным инвесторам.

Особый интерес представляет сегодня развитие российского страхового права в связи с расширением Европейского союза и распространением норм коммунитарного права ЕС на новые государства-члены. В области отношений страхования с ЕС не существует нормативно-правовых двусторонних документов, которые бы подлежали пересмотру, отмене или повторной ратификации в связи с расширением ЕС. Существующие Соглашения о торгово-экономическом и научно-техническом сотрудничестве, договор о международном автомобильном сообщении предусматривают в качестве самостоятельных статей договоренности общего характера. Регулирование отношений Россия – ЕС в области страхования строится на общепринятых в мировой практике принципах страхования, а также на взаимодействии в рамках международных организаций, участниками которых они являются (в сфере обязательного страхования средств транспорта, гражданской ответственности владельца и перевозчика).

Учитывая тот факт, что присоединение новых членов к СПС Россия – ЕС произошло посредством оформления соответствующего протокола (с его последующей ратификацией Федеральным Собранием Российской Федерации), особое внимание в ходе переговоров с каждой отдельно взятой страной уделяется вопросам определения порядка доступа на российский рынок страховых организаций государств, не являвшихся сторонами Соглашения по состоянию на дату его подписания. Решение данного вопроса во многом зависит от хода переговоров по вступлению России в ВТО, так как в перспективе либерализация условий доступа на российский страховой рынок компаний с преобладающим (более 49%) иностранным участием в капитале будет касаться не только компаний ЕС, но и третьих стран.

Процесс формирования ОЕЭП также требует выведения на качественно новый уровень взаимодействия России и ЕС в области конкуренции. Это подразумевает сближение **конкурентного законодательства**, которое должно быть дополнено созданием гармонизированной системы регулирования конкуренции в целом. Предпринятое к настоящему времени сближение антимонопольного законодательства Рос-

сии и ЕС (происходившее главным образом путем внесения изменений в российское законодательство) имело позитивный характер для российской экономики, поскольку позволило России внедрить в свое законодательство ряд новых положений, направленных на более эффективную организацию антимонопольного контроля.

В настоящее время планируется внесение изменений в Закон РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» в части увеличения величины пороговых значений стоимости активов хозяйствующих субъектов, чьи сделки и иные действия совершаются с предварительного согласия антимонопольного органа, направлены на ликвидацию избыточных функций федеральных органов исполнительной власти и повышение государственного антимонопольного контроля. Данные изменения базируются на общих тенденциях реформирования конкурентного законодательства ЕС и предполагают освобождение антимонопольного органа от рассмотрения дел, не оказывающих существенного влияния на конкуренцию, и сосредоточение внимания на более крупных сделках.

Кроме того, учитывая дальнейшее развитие структурных реформ в сферах естественных монополий в Российской Федерации и странах Евросоюза, важным с точки зрения сближения регулирования представляется учет накопленного ЕС опыта реформирования естественных монополий.

Активное взаимодействие с Европейским союзом осуществляется также в рамках создания в России системы контроля государственной помощи, где имеются реальные предпосылки для проведения гармонизации законодательства. Так, в соответствии со статьей 53 СПС Россия – ЕС «в Российской Федерации должны быть созданы сопоставимая с ЕС правовая база, обеспечивающая контроль за соблюдением условий конкуренции при выделении государственной помощи и транспарентность процесса предоставления субсидий в целом, а также институциональная система обеспечения данного контроля»<sup>8</sup>. В этой связи внесение изменений в Закон РФ «О конкуренции» в части осуществления государственного контроля за предоставлением органами власти льгот и преимуществ позволяет, в частности, предотвратить серьезные нарушения конкурентного законодательства и обеспечить устойчивое экономическое развитие.

---

<sup>8</sup> [http://www.eur.ru/ru/p\\_330.htm](http://www.eur.ru/ru/p_330.htm)

Несмотря на существенные подвижки на отдельных направлениях гармонизации законодательства, процесс формирования ОЕЭП в целом продвигается достаточно медленно. Прежде всего на это влияет увязывание развития ОЕЭП с ходом переговоров по присоединению России к ВТО. И хотя на майском саммите Россия – ЕС 2004 года Евросоюз подтвердил свою готовность поддержать Россию при ее вступлении в ВТО, ОЕЭП попадает в зависимость от необходимости достижения аналогичных политических договоренностей между Россией и США. Учитывая сложность переговоров по ВТО, главное здесь – не допустить, чтобы решение о практическом наполнении ОЕЭП было отложено в долгий ящик.

Таким образом, гармонизация законодательства в сфере формирования ОЕЭП в основном носит односторонний, эпизодический характер. Вместе с тем в современных условиях любая форма сотрудничества с Европейским союзом, которая предполагает интеграционное взаимодействие, неизбежно приведет к необходимости воспринять в российской правовой системе весь массив права Евросоюза, а не только его отдельные элементы. У России нет возможности выбрать одно измерение интеграции и оставлять за пределами гармонизации правового пространства другие. Для развития полноценного сотрудничества между Россией и ЕС необходимо практическое наполнение всех общих пространств конкретным содержанием, что подразумевает более глубокий уровень гармонизации уже на уровне нормативных актов, отдельных институтов и отраслей права.