

Нормативно-правовое регулирование интеграционных процессов на национальном и международном уровнях: сравнительный анализ

Аннотация. Регулирование интеграционных процессов на межгосударственном и внутринациональном уровнях имеет общие основы и принципиальные отличия с учетом реализуемых форм и направлений экономической интеграции. Интеграционное право относится к классическому варианту интеграции между государствами, тогда как для межрегиональной интеграции отдельных территорий одного государства актуальны другие возможности нормативного правового регулирования.

В статье автором проведен сравнительный анализ правовых систем, регулирующих макроэкономическую (региональную) и межрегиональную интеграции с обоснованием преимуществ для национальной экономики развития интеграционных процессов между ее регионами для роста экономической безопасности и выравнивания пространственного развития страны. Систематизированы нормативные правовые нормы и формы, направления межрегиональной экономической интеграции субъектов РФ, обеспечивающие экономическую безопасность и социально-экономическое выравнивание регионов.

Ключевые слова: интеграционное право, региональная интеграция, межрегиональная экономическая интеграция.



Александр Михайлович ГУБИН,

заведующий кафедрой управления и экономики Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук
amgubin@msal.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.97.9.161-169

ALEXANDER M. GUBIN,

Head of the Department of management and economics
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Cand. Sci. (Law)

amgubin@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Legal Regulation of Integration Processes at the National and International Levels: a Comparative Analysis

Abstract. The regulation of integration processes at the interstate and international levels has common foundations and fundamental differences, taking into account the implemented forms and directions of economic integration. Integration law refers to the classic version of integration between states, while for interregional integration of individual territories of one state, other possibilities of regulatory legal regulation are relevant.

© А. М. Губин, 2022

In the article, the author carried out a comparative analysis of the legal systems governing macroeconomic (regional) and interregional integration with the justification of the advantages for the national economy of the development of integration processes between its regions for the growth of economic security and alignment of the spatial development of the country. Regulatory legal norms and forms, directions of inter-regional economic integration of subjects of the Russian Federation, which ensure economic security and socio-economic alignment of regions, are systematized.

Keywords: *integration law, regional integration, interregional economic integration.*

Трансформация форм и направлений региональных интеграционных процессов в мировой, национальной экономических системах осуществляется в условиях формирования необходимых институциональных основ такого развития и деятельности всех участников экономической интеграции. Поэтому оценка содержания и тенденций развития нормативного правового регулирования интеграционных процессов зависит от их классификации, стадии и тенденций развития.

На протяжении последних десятилетий в профессиональной среде шло формирование интеграционного права, под которым российские специалисты в этой сфере понимают «перманентный поиск своего рода “обобщенной оптимальной правовой модели” реально функционирующего правового регулирования интеграционных отношений на конкретный период существования нашего глобализирующегося мира с его достижениями и недостатками, однако, модели, стремящейся к идеалу»¹.

Вторичность интеграционного права (рис. 1) связана с тем, что оно надстраивается и развивается на базе, с одной стороны, национальных правовых систем, регулирующих деятельность всех резидентов и их внешнеэкономическую деятельность, с другой стороны, международного права, определяющего режимы торговли и договорных отношений между странами, в частности:

- понятийный аппарат интеграционного права основан на терминологии международного права, теории государства и права, конституционного права, именно в интеграционном праве реализуется единство международно-правового и государственно-правового подходов;
- эволюция интеграционного права базируется на эмпирических практиках взаимодействия государств в рамках интеграционных процессов: переход от частичной интеграции в полную, от региональной интеграции в межрегиональную, континентальную, межконтинентальную; делегирование ряда суверенных прежде полномочий от государств — участников интеграционной группировки к самому союзному объединению на фоне одновременного стремления сохранить и укрепить свой государственный суверенитет; отказ от национальных валют в пользу наднациональной валюты экономического интеграционного

¹ *Кашкин С. Ю. Методология интеграционного права. Часть 1 : Общие основы // Юридическая наука. 2018. № 2. С. 6—16.*

союза государств-членов; возможности перехода от интеграции к дезинтеграции с открытой перспективой перехода к стадии новой интеграции в другую группировку, при этом эволюция интеграционных процессов в мировой экономике включает в себя «интеграцию интеграций», когда «объединения отдельных интеграционных образований в новый расширенный интеграционный союз, а также предвосхищать перспективное взаимодействие различных интеграционных организаций и их влияние на процессы глобализации»²;

- так как признается верховенство права интеграционной группировки, в национальном законодательстве государств-участников должны учитываться положения, нормы наднационального интеграционного права и интересы самой интеграционной организации;
- в глобальной мировой экономической системе функционирует регулярно растущее количество интеграционных группировок стран (как по их количеству, так и по количеству государств-участников), в результате сложилось взаимодействие национальных, наднациональных, международных, частных, региональных, глобальных уровней правоотношений;
- в юридической сфере понимание общей теории интеграционного права выстроено по аналогии с теорией государства и права с учетом особенностей функционирования таких субъектов правоотношений, как надгосударственных интеграционных группировок, активно институционализирующих свою деятельность и роль к национальной и мировой экономическим системам, обеспечивая необходимый уровень сближения национальных правовых систем в таких интеграционных объединениях государств.



Рис. 1. Структура интеграционного права по уровням и последовательности развития³

² Кашкин С. Ю. Методология интеграционного права. Часть 1 : Общие основы.

³ Источник: составлено автором с использованием статей: Идрышева С. К. Формирование интеграционного права региональных объединений // Право.бу. 2015. № 3 (35). С. 18—21 ; Интеграционное право в современном мире. Сравнительно-правовое исследование / отв. ред. С. Ю. Кашкин. М. : Проспект, 2014 ; Кашкин С. Ю. Основы интеграционного права : учебное пособие / А. О. Четвериков, ; С. Ю. Кашкин. М. : Проспект, 2014. 225 с.

По мере развития интеграционное право обретает различные характеристики, в зависимости от преследуемых целей интеграционного объединения и желания государств-членов делиться своим суверенитетом:

- путем передачи (делегирования) части своих полномочий и развития практик скоординированного взаимодействия с наднациональными институтами;
- через обеспечение силами и средствами национального правопорядка реального действия актов объединений, их институтов, органов управления на своих территориях в отношении своих граждан⁴.

В настоящее время эксперты признают, что интеграционное право не только регламентирует общественные отношения в правовой системе интеграционной группировки, но и влияет и распространяет свое действие на системы внутреннего права государств — членов интеграционного объединения, а также на различные отрасли и институты, как частноправовые, так и публично-правовые, вплоть до деятельности юридических и физических лиц — как резидентов государств — членов интеграционной группировки, так и представителей третьих государств⁵. Здесь и заложена одна из правовых и политических угроз национальной безопасности, в том числе экономической, так как подобная практика использования интеграционного права может реализовываться в ущерб интересам этих третьих государств, нарушая их национальные правовые нормы и международное право одновременно.

Тем не менее в стабильных политических и экономических условиях развития мировой экономики интеграционное право можно считать очередным этапом развития международной и национальных правовых систем, так как именно через смешение правовых культур, традиций достигается более сложная, но и более универсальная, совершенная правовая система, способная управлять экономическим развитием в условиях трансформации глобальных процессов и усиливающейся борьбы с транснациональными монополиями, в условиях активно меняющегося мирового права в целом.

Для определения влияния интеграционного права на межрегиональную интеграцию внутри одной страны (на примере субъектов РФ) представим результаты сравнительного анализа интеграционного права и национальных нормативных правовых норм, регулирующих экономическую интеграцию отдельных территорий внутри страны. Для этого необходимо уточнить используемую терминологию по видам интеграции, в основе которых лежит масштаб интегрируемых объектов, а именно:

- *макрэкономическая интеграция* (или *региональная интеграция*) представляет собой процесс объединения стран, который характеризуется сращиванием национальных рынков труда, капитала, товаров, формированием единого рыночного пространства с единой валютой, правовой системой, созданием наднациональных органов управления;

⁴ Пименова О. И. Правовая интеграция в Европейском союзе и Евразийском экономическом союзе: сравнительный анализ // Вестник международных организаций. 2019. Т. 14. № 1. С. 76—93.

⁵ Васякина Е. В. Правовое регулирование интеграционных процессов в Евразийском экономическом союзе: компромисс международного и внутригосударственного права // Евразийский юридический журнал. 2021. № 11 (162). С. 27—29.

- *межрегиональная интеграция* рассматривается как процесс создания из регионов одного или нескольких государств новой вышестоящей системы, чтобы они взаимодействовали между собой в социально-экономических, политических и других сферах. Разрабатывается общая программа стратегии и развития, все это приводит к слиянию в единый интегрированный регион;
- *микроэкономическая интеграция* (или *локальная*) — процесс слияния предприятий или отраслей одного региона или государства. Микроэкономическая интеграция осуществляется, например, для сокращения издержек или получения синергетического эффекта⁶.

Далее в статье представлен результат проведенного автором сравнительного анализа реализуемых правовых норм и их ограничений или универсальных сфер на уровне макроэкономической (региональной) и межрегиональной интеграции.

Первый критерий сравнительного анализа — доминирующая правовая система. Если для макроэкономической (региональной) интеграции речь идет о мировой правовой системе и интеграционной правовой системе, то для межрегиональной интеграции в рамках одного государства, которая направлена на максимальную защиту национальной экономики и ее интересов, речь идет о национальной правовой системе.

Второй критерий для сравнения — влияние на национальный суверенитет участников интеграционного объединения. Для макроэкономической (региональной) интеграции можно представить два варианта: 1) полная утрата суверенитета государств — членов интеграционной группировки; 2) взаимное влияние интеграционного и национального права при сохранении части национального суверенитета. Для межрегиональной интеграции в рамках одного государства влияние выражается в усилении национального суверенитета на мировой арене. Межрегиональная интеграция направлена в том числе на выравнивание социально-экономического развития регионов — членов интеграционного объединения.

Третий критерий для сравнения — доступность ресурсного обмена (трудовыми, финансовыми, материальными, интеллектуальными ресурсами). Для макроэкономической (региональной) интеграции характерны сложности правового регулирования ресурсного обмена при разном уровне экономического развития государств — членов интеграционной группировки. Для межрегиональной интеграции в рамках одного государства, наоборот, типично свободное движение ресурсов в рамках единой национальной правовой системы. При этом процедуры ресурсного обмена упрощены по срокам, стоимости и другим важным для совместных проектов параметрам.

Четвертый критерий для сравнения — широта интеграционных процессов по отраслевому признаку и другим характеристикам взаимодействия. В этом случае макроэкономическая (региональная) интеграция может быть ограничена мерами национального права в целях защиты национальных экономических интересов (внутренних производителей и потребителей). Межрегиональная интеграция

⁶ Бутова Т. В., Тамразян Д. А., Ядоян В. О. Основные признаки и виды интеграций территорий // Экономика и управление: анализ тенденций и перспектив развития. 2013. № 9. С. 13—17.

в рамках одного государства, наоборот, будет не ограничена (за исключением национальных интересов и действующего национального законодательства).

Пятый критерий для сравнительного анализа — это ключевые факторы развития режима свободной торговли и экономического объединения. Для макроэкономической (региональной) интеграции можно говорить: 1) о готовности к открытию национальных рынков; 2) географической целесообразности торговых отношений; 3) исторически тесных торговых связей между государствами — членами интеграционной группировки; 4) наличии элементов взаимодополняемости структур национальных экономик.

Для межрегиональной интеграции в рамках одного государства принципиальными отличиями будут: 1) территориальная близость и эффективность совместных проектов и экономических отношений; 2) объединение ресурсов для получения эффектов масштаба и синергетических эффектов от объединения; 3) исторические тесные связи; 4) наличие элементов взаимодополняемости структур региональных экономик.

Несмотря на сходный состав факторов развития в правовом поле межрегиональная интеграция позволяет получить ожидаемые результаты в краткосрочной перспективе в действующей единой национальной правовой системе. Различия в регулировании региональных налогов не являются существенным фактором сдерживания интеграции.

Переходя к детализации форм и направлений межрегиональной экономической интеграции, представим себе результат проведенной автором их систематизации с детализацией состава сопровождающих такие интеграционные процессы нормативных правовых норм национальной правовой системы. В первую очередь отметим важные пункты Указа Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года».

В данном документе нас интересуют следующие трактовки и направления государственной политики регионального развития:

- уточнено определение региона как части территории РФ в границах территории субъекта РФ;
- для целей государственной политики приводится трактовка понятия макро-региона как «части территории РФ, включающей в себя территории двух и более субъектов РФ, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке и реализации документов стратегического планирования; здесь можно увидеть приоритеты государства, но это никак не ограничивает возможности экономической интеграции субъектов РФ, выходящие за рамки данного определения.

То есть межрегиональная интеграция между субъектами РФ является востребованным направлением реализации государственной политики регионального развития и требует детального анализа действующего нормативно-правового обеспечения при реализации.

К базовым формам межрегионального сотрудничества отнесем:

- соглашение о сотрудничестве в экономической сфере, оформление, принятие которого полностью лежит в плоскости нормативного регулирования

- деятельности региональных органов исполнительной власти и обязывает их фиксировать все подобные соглашения в соответствующем реестре;
- межрегиональную ассоциацию экономического взаимодействия, являющуюся полноценной формой институционализации межрегиональной интеграции и имеющей свои нормативные акты, организационную структуру и другие атрибуты подобных ассоциаций.

На рис. 2 представлена классификация соглашений, которые субъект РФ может заключать в рамках реализации интеграционных процессов и действий.



Рис. 2. Состав соглашений, заключаемых субъектами РФ на внутреннем и внешнем рынках⁷

Такой интеграционный процесс, как заключение соглашения между субъектами РФ о сотрудничестве в экономической сфере, в российском законодательстве до сих пор никак не регламентирован на федеральном уровне. Нет не только специального термина, определяющего взаимодействие между субъектами РФ, но и законодательства, регулирующего вопросы такого экономического сотрудничества и механизмы его развития.

По аналогии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором в ст. 8 «Межмуниципальное сотрудничество» перечислены все законные и регулируемые данным и сопутствующим законодательством формы интеграции между муниципальными образованиями (ассоциации, соглашения, совет муниципальных образований, единое общероссийское объединение муниципальных образований и иные объединения муниципальных образований в соответствии с требованиями Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», применяемыми к ассоциациям),

⁷ Источник: составлено автором по материалам официального сайта Минэкономразвития РФ.

можно говорить о необходимости законодательного регулирования подобных вопросов для межрегионального сотрудничества субъектов РФ.

Если речь идет о соглашении субъекта РФ об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, необходимо упомянуть Федеральный закон от 04.01.1999 № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» и дополняющий его Указ Президента РФ от 19.08.2015 № 424 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление функций, предусмотренных пунктами 1 и 2 статьи 4 Федерального закона от 04.01.1999 № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»» (в последнем речь идет о Минэкономразвития РФ).

Детализируя нормативно-правовое регулирование создания и функционирования ассоциаций между субъектами РФ, в первую очередь приведем ссылки на Федеральный закон от 17.12.1999 № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов РФ (с изменениями на 02.07.2013), в п. 1 ст. 2 которого четко прописано, что «ассоциация экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации — некоммерческая организация, учредителями которой являются органы государственной власти субъектов Российской Федерации и которая создается на добровольной основе в целях *межрегиональной интеграции* (курсив мой. — А. Г.) и социально-экономического развития субъектов Российской Федерации».

В статье 5 данного Закона уточняется, что к учредительным документам ассоциации относятся учредительный договор, заключенный ее учредителями, и устав ассоциации, утвержденный теми же учредителями. Можно утверждать, что на федеральном уровне отсутствует детальный, большой нормативно-правовой базис, регулирующий все вопросы межрегиональной интеграции субъектов РФ. Поэтому именно на уровне субъектов РФ в полномочиях представительной власти находятся вопросы нормативно-правового регулирования интеграционных процессов внутри страны.

К основному риску недостаточно полноценного взаимодействия между регионами страны можно отнести в первую очередь разный уровень активности исполнительной власти субъектов РФ в обеспечении межрегиональной интеграции и ее разносторонности, который может быть ограничен формальным подходом к отражению содержания межрегиональных связей в нормативных документах субъекта РФ (уставе, самих соглашениях, особенно не актуализированных с 1990-х гг. и не содержащих план мероприятий, протокол текущих заседаний, плана действий и т.п.).

Подводя итог проведенному исследованию, отметим, что, несмотря на активное развитие интеграционного права, отражающего как нормы международного права, так и особенности и интересы суверенных государств — участников международной экономической интеграции (в части экономической безопасности, приоритета суверенитета над последствиями глобализации и участия в интеграционных группировках стран с разными политическими интересами и уровнем экономического развития), для России наибольший интерес представляют содержание и перспективы развития межрегиональной интеграции ее субъектов. Это соответствует приоритетам обеспечения национальной безопасности

и выравнивания регионов по уровню социально-экономического развития, по доступности товаров, работ, услуг на внутреннем рынке, по управлению занятостью и миграционными процессами внутри страны.

Перспективы развития межрегиональной интеграции субъектов РФ определяются в том числе вектором федерального законодательства, регулирующего направления и цели стратегического развития государства и ее макрорегионов (пример Арктической сухопутной зоны России). Но большинство вопросов экономической интеграции между субъектами РФ регулируется региональными нормативными правовыми актами и зависят в том числе из-за качества и активности управленческого ресурса исполнительной власти и бизнес-сообщества, ориентированного на внутренние инвестиции и развитие межрегиональных связей.

В этой связи видится целесообразным включить в федеральное законодательство, регулирующее основы регионального развития, функционирование исполнительной власти субъектов РФ (по аналогии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 8) рамочные требования и рекомендации по межрегиональному сотрудничеству, определяя его результаты как один из показателей оценки эффективности работы исполнительной власти субъектов РФ.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бутова Т. В., Тамразян Д. А., Ядоян В. О. Основные признаки и виды интеграций территорий // Экономика и управление: анализ тенденций и перспектив развития. — 2013. — № 9. — С. —17.
2. Васякина Е. В. Правовое регулирование интеграционных процессов в Евразийском экономическом союзе: компромисс международного и внутригосударственного права // Евразийский юридический журнал. — 2021. — № 11 (162). — С. 27—29.
3. Идрышева С. К. Формирование интеграционного права региональных объединений // Право.by. — 2015. — № 3 (35). — С. 18—21.
4. Интеграционное право в современном мире. Сравнительно-правовое исследование / отв. ред. С. Ю. Кашкин. — М. : Проспект, 2014.
5. Кашкин С. Ю. Методология интеграционного права. Часть 1 : Общие основы // Юридическая наука. — 2018. — № 2. — С. 6—16.
6. Кашкин С. Ю. Основы интеграционного права : учебное пособие / А. О. Четвериков; С. Ю. Кашкин. — М. : Проспект, 2014. — 225 с.
7. Ларионова Н. А. Соглашения о сотрудничестве между субъектами РФ как механизм государственного регулирования межрегиональных связей // Региональная экономика: теория и практика. — 2016. — № 7. — С. 142—152.
8. Пименова О. И. Правовая интеграция в Европейском союзе и Евразийском экономическом союзе: сравнительный анализ // Вестник международных организаций. — 2019. — Т. 14. — № 1. — С. 76—93.