МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО, ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

РЕАЛИЗАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ, ПРИНЯТЫХ ГОСУДАРСТВАМИ-ЧЛЕНАМИ В РАМКАХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

МОРОЗОВ Андрей Николаевич, ведущий научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административного, уголовного законодательства и международного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: ccla1@izak.ru

В статье на основе анализа международно-правовых и внутригосударственных нормативных правовых актов исследуются вопросы, связанные с выполнением международных обязательств, которые приняты государствами-членами в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

Целью статьи является выработка научно обоснованных рекомендаций и предложений по совершенствованию правовых механизмов выполнения государствами-членами международных обязательств, вытекающих из международно-правовых актов, действующих в рамках ЕАЭС.

Задачи статьи: анализ положений Договора о Евразийском экономическом союзе 2014 г., касающихся применения и выполнения решений, принимаемых органами ЕАЭС; анализ нормативных правовых актов государств — членов ЕАЭС, затрагивающих вопросы реализации международных обязательств, вытекающих из международных договоров и решений международных организаций; сравнительно-правовой анализ положений конституций государств — членов ЕАЭС о месте международных договоров в национальных правовых системах; разработка предложений по совершенствованию правовых механизмов выполнения международных обязательств, принятых в рамках ЕАЭС.

При подготовке статьи были использованы диалектический, философский, формально-логический, системно-структурный, исторический, формально-юридический и сравнительно-правовой методы, а также методы экспертного оценивания, правового моделирования, прогнозирования и толкования права.

По итогам исследования международно-правовых актов, законодательных и подзаконных актов государств — членов ЕАЭС, а также научных разработок сформулированы предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в сфере выполнения международных обязательств, источником которых являются решения международных организаций, включая Евразийский экономический союз.

Ключевые слова: Евразийский экономический союз, международные договоры, решения, международные обязательства, реализация, Евразийская экономическая комиссия, органы Евразийского экономического союза.

IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL COMMITMENTS UNDERTAKEN MEMBER STATES WITHIN THE FRAMEWORK OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION

A. N. MOROZOV, leading research fellow of the Department of foreign constitutional, administrative, criminal law and international law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: ccla1@izak.ru

The article explores the issues related to the fulfillment of international obligations accepted by the member states within the framework of the Eurasian Economic Union, on the basis of an analysis of international legal and domestic legal acts.

The purpose of the article is to develop scientifically grounded recommendations and proposals on improving the legal mechanisms for the fulfillment by Member States of international obligations arising from international legal acts operating within the framework of the Eurasian Economic Union.

Tasks of the article: analysis of the provisions of the Treaty on the Eurasian Economic Union of May 29, 2014, concerning the application and implementation of decisions adopted by the bodies of the Eurasian Economic Union; an analysis of the regulatory legal acts of the member states of the Eurasian Economic Union affecting the implementation of international obligations arising from international treaties and decisions of international organizations; comparative legal analysis of the provisions of the constitutions of the member states of the Eurasian Economic Union on the place of international treaties in national legal systems; development of proposals on the improvement of legal mechanisms for the implementation of international obligations adopted within the framework of the Eurasian Economic Union.

Among the methods used in the preparation of the article, it is necessary to distinguish the dialectical method, the philosophical method, the formal logical method, the system-structural method, the historical method, the formal legal method, the method of interpreting the law, the comparative legal method, the method of expert appraisal, the method of Legal modeling and forecasting.

In the article, based on the results of the study of international legal acts, legislative and by-laws of the member states of the Eurasian Economic Union, as well as scientific developments, proposals were made to improve the legislation of the Russian Federation in the field of fulfilling international obligations, the source of which are decisions of international organizations, including the Eurasian Economic Union.

Keywords: Eurasian Economic Union, international treaties, decisions, international obligations, implementation, the Eurasian Economic Commission, the bodies of the Eurasian Economic Union.

DOI: 10.12737/article_593fc343d18604.60607510

Международные обязательства, вытекающие для государств из членства в межгосударственных интеграционных объединениях, объективируются в различных юридически обязательных актах. Поскольку межгосударственные объединения обладают более развитым и сложным международно-правовым инструментарием, нежели классические международные организации, то к международным договорам — основным источникам международного права — добавляются также юридически обязательные решения, принимаемые органами межгосударственного интеграционного объединения.

Основным международно-правовым актом, регулирующим процесс заключения, действия и прекращения договоров между государствами, является Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. (далее — Венская конвенция). Венская конвенция подробным образом не регулирует вопросы реализации международных договоров¹. Вместе с тем в ней содержатся некоторые важные положения, касающиеся выполнения международных договоров. В частности, «каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться» (ст. 26), «участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора» (ст. 27) и др.²

Относительно совершенствования международно-правовой базы, относящейся к выполнению международных договоров, вполне обоснованно мнение О. Н. Хлестова, который считает, что надо усилить контроль за выполнением международных договоров с помощью международных механизмов и совершенствования их деятельности. Необходимо разработать дополнительный протокол к Венской конвенции, специально посвященный контролю за выполнением договоров с учетом практики применения Венской

конвенции³. Значение внутригосударственного права для реализации международно-правовых обязательств сложно переоценить ввиду того, что международное право, как правило, не содержит норм, направленных на выполнение международно-правовых предписаний. В связи с этим следует согласиться с Б. И. Осмининым, который считает, что «международное право, обязывая государства соблюдать международные договоры, налагает обязательство, нацеленное на результат, а не на средства его достижения. Государства в целом свободны в установлении порядка и выборе способов реализации международных договорных обязательств»⁴.

В связи с тем что международное право не предпринимает всех вопросов, связанных с выполнением международных договоров, их целесообразно урегулировать на внутригосударственном уровне.

Отметим, что законы о международных договорах приняты во всех государствах — членах Евразийского экономического союза (ЕАЭС): Республике Армения, Республике Беларусь, Республике Казахстан, Кыргызской Республике, Российской Федерации. Таким образом, государства — члены ЕАЭС имеют необходимый правовой механизм для реализации действующих в его рамках международных договоров. Вместе с тем в большинстве своем указанные законы регулируют преимущественно процедуры заключения, действия и прекращения международных договоров.

Таким образом, на наш взгляд, справедливо мнение А. Ю. Курашвили, согласно которому «для всех государств СНГ характерна недостаточная законодательная разработанность механизма внутригосударственной имплементации договоров, что создает юридическую неопределенность и фактическую сложность для субъектов правовых систем данных государств, а также ставит серьезные препятствия для нормального использования договорных норм их правоприменительными административными и судебными органами. Выходом из этого положения

¹ Подробнее о реализации международных договоров см.: Морозов А. Н. Реализация международных договоров в Российской Федерации: правовые основания // Журнал российского права. 2009. № 2. С. 100—110.

² См.: Тиунов О. И., Каширкина А. А., Морозов А. Н. Международные межведомственные договоры Российской Федерации. М., 2008. С. 100—119.

³ См.: Вступая в XXI век: к примату права в международных отношениях: Международная конференция (Москва, 2 ноября 2000 г.) // Международная жизнь. 2000. № 12.

⁴ Осминин Б. И. Принятие и реализация государствами международных договорных обязательств. М., 2006. С. 6.

могло бы стать принятие государствами СНГ специальных законодательных актов, в которых был бы предусмотрен правовой механизм имплементации международных договоров»⁵.

Однако необходимо учитывать, что в ЕАЭС международные обязательства вытекают не только из международных договоров, к которым в первую очередь относится Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., но и из решений, принимаемых органами ЕАЭС⁶.

Как справедливо отмечает Г. А. Василевич, одним из столпов межгосударственного образования является правовая система. Объединение двух или более государств означает не только создание системы органов, которые бы занимались общими делами, но и появление продукта их деятельности — правовых актов⁷.

На наш взгляд, созданный Евразийский экономический союз, включая его институциональную и правовую основы, позволяет проводить эффективную межгосударственную экономическую интеграцию. Конечно, договорно-правовая база и организация институтов не идеальны, но принципиальные, краеугольные основы интеграционного взаимодействия заложены в Договоре о ЕАЭС и получают реальное воплощение, что уже доказала двухлетняя практика функционирования Союза⁸.

В соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе Стороны учредили Евразийский экономический союз, в рамках которого обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики, определенных Договором о ЕАЭС и международными договорами в рамках ЕАЭС.

Евразийский экономический союз демонстрирует качественный эволюционный рост по пути восхожде-

ния от более простой международно-правовой формы к более сложной организационной и институциональной модели по сравнению со своими предшественниками, а именно Таможенным союзом и ЕврАзЭС⁹.

Таким образом, Договор о ЕАЭС заложил международно-правовой фундамент для качественно нового этапа интеграции и стал по сути первым такого рода международным документом на постсоветском пространстве, что обусловлено высоким уровнем систематизации международно-правовых норм, действовавших в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также выработкой новых согласованных решений¹⁰.

С момента вступления в силу Договора о ЕАЭС как учредительного договора для государств — членов ЕАЭС его положения на приоритетной основе входят в национальные правовые системы Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации, а также Республики Армения и Кыргызской Республики.

Потенциал развития ЕАЭС в значительной мере реализуется посредством предусмотренной в Договоре о ЕАЭС институциональной структуры, в которую входят Высший Евразийский экономический совет, Евразийский межправительственный совет, Евразийская экономическая комиссия (далее — ЕЭК, Комиссия), Суд Евразийского экономического союза (ст. 8 Договора о Евразийском экономическом союзе «Органы Союза»).

В связи с этим следует отметить, что впервые на постсоветском пространстве на международно-правовом уровне введено понятие «право Евразийского экономического союза».

В соответствии со ст. 6 Договора о ЕАЭС право Союза составляют:

- Договор о ЕАЭС;
- международные договоры в рамках ЕАЭС;
- международные договоры ЕАЭС с третьей стороной;
- решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета;
- решения и распоряжения Евразийского межправительственного совета;
- решения и распоряжения Евразийской экономической комиссии.

⁹ См.: Каширкина А. А., Морозов А. Н. Россия, Евразийский экономический союз и Всемирная торговая организация. М., 2014. С. 14—15; Каширкина А. А., Морозов А. Н. Развитие евразийской интеграции в контексте процессов глобализации и регионализации // Международное право и международные организации. 2015. № 2. С. 231—245.

¹⁰ О Евразийском экономическом союзе как новой гуманистической ценности см.: Аносова М. М., Аюрова А. А., Беляева Ю. Н. и др. Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей: монография / отв. ред. А. В. Габов, Н. В. Путило. М., 2015.

⁵ Курашвили А. Ю. Заключение и имплементация международных договоров по Венской конвенции о праве международных договоров и законодательству государств — участников СНГ: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007. С. 10—11.

⁶ О ретроспективном международно-правовом анализе реализации решений, принимаемых органами межгосударственных интеграционных объединений, см.: Морозов А. Н. Реализация решений Евразийской экономической комиссии в правовых системах государств — участников Таможенного союза // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 4. С. 664—670.

⁷ См.: Василевич Г. А. Интеграционные процессы — важнейший фактор развития белорусского государства // Вес. Нац. акад. навук Беларусі. Сер. гуманітарных навук. 2009. № 1. С. 36—43.

⁸ См.: Каширкина А. А. Евразийский экономический союз: расширение границ и правовая реальность // Журнал российского права. 2016. № 11. С. 160—171.

В этой же статье предусмотрено, что решения Высшего Евразийского экономического совета и Евразийского межправительственного совета подлежат исполнению государствами-членами в порядке, предусмотренном их национальным законодательством.

В свою очередь, в соответствии с Положением о Евразийской экономической комиссии, которое является приложением к Договору о ЕАЭС, Комиссия в пределах своих полномочий принимает решения, имеющие нормативно-правовой характер и обязательные для государств-членов, распоряжения, имеющие организационно-распорядительный характер, и рекомендации, не имеющие обязательного характера.

Также в Положении установлено, что решения Комиссии входят в право Союза и подлежат непосредственному применению на территориях государств-членов.

В связи с этим следует согласиться с В. Ю. Лукьяновой, которая отмечает, что позитивным обстоятельством является сохранение в Положении о ЕЭК нормы о непосредственном применении решений Комиссии на территории государств — членов Союза, т. е. что решения Комиссии (и утверждаемые ими акты, например, технические регламенты Союза) будут иметь прямое действие на территории союзных государств¹¹.

С учетом формирования права ЕАЭС, обновления источников регулирования правовых отношений в рамках евразийского интеграционного объединения, признания ЕАЭС в качестве международной организации региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью, подходы к имплементации правовых актов органов ЕАЭС требуют научной проработки и развития.

Таким образом, реализация правовых актов ЕАЭС должна основываться на следующих международно-правовых подходах:

вступление в силу Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. предопределяет его приоритет по отношению к законодательству государств — членов ЕАЭС. Кроме того, Договор о ЕАЭС, будучи учредительным договором для межгосударственного объединения, предусматривает международную правосубъектность ЕАЭС, а также различные сферы, входящие в компетенцию органов ЕАЭС, в связи с этим развитие национального законодательства не только должно строиться с учетом конкретных статей Договора о ЕАЭС, но и предусматривать приведение в соответствие противоречащих положениям Договора о ЕАЭС нормативных правовых актов;

правовое и экономическое прогнозирование реализации Договора о ЕАЭС, а также проблемы импле-

ментации правовых актов ЕАЭС должны являться приоритетными задачами как для органов государственной власти, так и для соответствующих научно-исследовательских учреждений государств — членов ЕАЭС;

аналогичная проработка должна осуществляться и применительно к проектам международных договоров, а также к международным договорам, участниками которых намереваются стать государства — члены ЕАЭС, если их предмет имеет пересечение с Договором о ЕАЭС и затрагивает права и обязанности сторон, вытекающие из указанного Договора;

в случае активного развития интеграционных процессов возможно рассмотрение вопроса о внесении изменений в нормативные правовые акты государств — членов ЕАЭС, затрагивающие компетенцию органов ЕАЭС, поскольку они являются важными акторами, наделенными определенными, в том числе наднациональными, полномочиями в соответствии с Договором о ЕАЭС.

В процессе реализации международных обязательств, вытекающих из членства в ЕАЭС, необходимо учитывать соотношение нормативных правовых актов с правом Евразийского экономического союза (ст. 6 Договора о ЕАЭС) с учетом юридической силы и иерархии правовых актов органов ЕАЭС.

Так, международные договоры Евразийского экономического союза с третьей стороной не должны противоречить основным целям, принципам и правилам функционирования ЕАЭС.

В случае возникновения противоречий между международными договорами в рамках ЕАЭС и Договором о ЕАЭС приоритет имеет Договор о ЕАЭС.

Решения и распоряжения органов ЕАЭС не должны противоречить Договору о ЕАЭС и международным договорам в рамках ЕАЭС.

В случае возникновения противоречий между решениями Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии:

решения Высшего Евразийского экономического совета имеют приоритет над решениями Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии;

решения Евразийского межправительственного совета имеют приоритет над решениями Евразийской экономической комиссии¹².

Следует учитывать, что на решения органов ЕАЭС как юридически обязательные международно-правовые акты распространяется действие принципа добросовестного соблюдения международных обяза-

¹¹ См.: Лукьянова В. Ю. Правовой статус Евразийской экономической комиссии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 5. С. 871.

¹² Об иерархии актов, принимаемых органами ЕАЭС, см.: Морозов А. Н. Противодействие коррупции в государствах — членах Евразийского экономического союза: международно-правовое и внутригосударственное регулирование // Журнал российского права. 2016. № 7. С. 129—140.

тельств, что является основополагающим условием для реализации решений органов ЕАЭС.

Важным моментом, положительно влияющим на реализацию обязательств, принятых в рамках Евразийского экономического союза, является то, что Договор о ЕАЭС представляет собой кодифицированный международно-правовой акт, где помимо общих положений достаточно четко сгруппированы международно-правовые нормы по отдельным отраслям сотрудничества. Подобная кодификация в сочетании с проработанной структурой Договора о ЕАЭС позволяет при имплементации вычленять те положения Договора, которые могут касаться предмета регулирования нормативного правового акта.

С точки зрения совершенствования имплементационных механизмов права ЕАЭС необходимо учитывать, что право Союза является динамично развивающимся. Можно полагать, что в ближайшее время будут приняты технические регламенты ЕАЭС, другие важнейшие международные договоры и международно-правовые акты в рамках ЕАЭС. Кроме того, следует отметить, что 11 апреля 2017 г. был подписан Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза.

При реализации международных обязательств, принятых государствами в рамках ЕАЭС, следует иметь в виду особенности конституционного закрепления и действия международно-правовых норм в рамках национальных правовых систем.

Так, Конституция РФ предусматривает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15).

Таким образом, ч. 4 ст. 15 Конституции РФ определяет порядок применения международных договоров Российской Федерации и не разрешает вопросов, связанных с решениями международных организаций и их органов. Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» также не затрагивает вопросов, касающихся применения и действия решений международных организаций и их органов на внутригосударственном уровне. Специального нормативного правового акта, регламентирующего указанную сферу общественных отношений, в Российской Федерации не предусмотрено.

В связи с этим следует остановиться на правовой регламентации реализации решений, принимаемых органами межгосударственных интеграционных объединений, которая сложилась в других государствах — членах ЕАЭС.

Часть 3 ст. 4 Конституции Республики Казахстан определяет, что международные договоры, ратифи-

цированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами. Порядок и условия действия на территории Республики Казахстан международных договоров, участником которых является Казахстан, определяются законодательством Республики.

Изначально отметим, что в доктрине Республики Казахстан применяется дифференцированный подход к соотношению национального законодательства с общепризнанными принципами международного права, ратифицированными международными договорами и международными договорами Республики Казахстан, не подлежащими ратификации. Если первые два компонента включаются в правовую систему Республики Казахстан, то в отношении третьей группы — международных договоров Республики Казахстан, не предусматривающих ратификацию, такого не наблюдается. Как отмечает казахский юрист С. Т. Алибеков, «приоритет перед законами и непосредственное применение ратифицированных международных договоров на территории республики предполагают ситуативное превосходство норм таких договоров в случаях коллизий с нормами законов»¹³. В то же время академик Национальной академии наук Республики Казахстан М. Т. Баймаханов указывает, что «...приоритетность норм международных договоров, прошедших процедуру ратификации в данном государстве, перед актами национального права не обуславливается особыми свойствами или повышенной юридической силой этих норм, а устанавливается самой Конституцией»¹⁴.

Конституция Республики Беларусь предусматривает, что Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства. Республика Беларусь в соответствии с нормами международного права может на добровольной основе входить в межгосударственные образования и выходить из них. Не допускается заключение международных договоров, которые противоречат Конституции (ст. 8).

В белорусской школе международного и конституционного права неоднозначно рассматривается вопрос об иерархическом соотношении норм международного права и белорусского законодательства. Так, Л. В. Павлова считает, что общепризнанные принципы международного права занимают наивысшее место в правовой системе Белоруссии, второе место занимает Конституция Республики Беларусь согласно положениям ст. 8 Конституции Республики

¹³ Алибеков С. Т. Проблемы имплементации международных таможенных договоров (правовые аспекты) // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. 2008. № 3. С. 82.

¹⁴ Баймаханов М. Т. Избранные труды по теории государства и права. Алматы, 2003. С. 554.

Беларусь¹⁵. Однако, как отмечают белорусские авторы, «данные положения не позволяют дать четко-го определения средств и способов имплементации международных обязательств Республики Беларусь в национальное законодательство. Вопрос о возможности непосредственного действия норм международного права на территории Белоруссии является дискуссионным»¹⁶.

В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики. Порядок и условия применения международных договоров и общепризнанных принципов и норм международного права определяются законами (ч. 3 ст. 6).

Согласно п. 3 ст. 5 Конституции Республики Армения в случае противоречия между нормами международных договоров, ратифицированных Республикой Армения, и законов Республики Армения применяются нормы международных договоров.

Вместе с тем законодательство государств — членов Евразийского экономического союза еще не в полной мере сформировано для эффективной реализации решений органов ЕАЭС на внутригосударственном уровне.

По справедливому мнению Г. А. Василевича и С. Г. Василевича, решения органов ЕАЭС должны приниматься в пределах их компетенции и без ущерба конституциям государств-членов. Таким образом, определяется одно, пожалуй, самое важное требование, чтобы принимаемые решения не противоречили не только конституционным принципам, но и всем конституционным нормам. Если говорить об актах межгосударственных образований и даже определять их место, это тоже надо иметь в виду¹⁷.

Как отмечает В. Ю. Лукьянова, в качестве негативных аспектов правового регулирования нормотворческой функции ЕЭК можно отметить сохраняющуюся нерешенность вопроса о соотношении по юридической силе решений Комиссии и норм национального права государств — членов ЕАЭС. В связи с этим во-

прос, обладают ли решения Комиссии приоритетом применения в случае коллизии с актами национального законодательства, не имеет однозначного решения, основанного на нормах конституций государств — членов ЕАЭС и их законодательных актах о международных договорах¹⁸.

А. И. Зыбайло пишет, что на сегодняшний день в Республике Беларусь механизм имплементации существует только в отношении международных договоров. В то же время анализ действующего законодательства Республики Беларусь позволяет сделать вывод о том, что механизм имплементации международно-правовых обязательств, вытекающих из актов недоговорного характера (к которым относятся решения органов международных организаций, акты межгосударственных интеграционных образований), в нем не определен. Вместе с тем важными элементами национального механизма реализации международно-правовых обязательств являются система государственных органов, уполномоченных на непосредственную реализацию международно-правовых обязательств, а также национальная правоприменительная практика¹⁹.

В точки зрения компаративистского анализа порядка действия в национальных правовых системах решений, принимаемых органами межгосударственных интеграционных объединений, представляет интерес постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 5 ноября 2009 г. № 6 «Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов».

Так, указанное нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан предусматривает согласно п. 3 ст. 4 Конституции Республики Казахстан, что международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона. Применительно к актам международных организаций, созданных в соответствии с ратифицированными Республикой Казахстан международными договорами, и их органов это означает, что если в таком международном договоре указано, что названные акты носят обязательный для государств-участников характер, то Сторона, ее государственные органы, должностные лица обязаны осуществлять все необходимые организационно-правовые мероприятия, направленные на исполнение такого требования, включая приведение в соответствие с ними актов национального законодательства.

¹⁵ См.: Павлова Л. В. Международное право в правовой системе государств // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1999. № 3. С. 6.

¹⁶ Щукин А. В. Имплементация международно-правовых обязательств Республики Беларусь в национальное законодательство // Влияние международного права на национальное законодательство: матер. заседания Междунар. школы-практикума молодых ученых-юристов / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2007. С. 55.

¹⁷ См.: Василевич Г. А., Василевич С. Г. Конституционные основы имплементации международных договоров Республики Беларусь и норм интеграционного права. Минск, 2015. С. 172.

¹⁸ См.: Лукьянова В. Ю. Указ. соч. С. 872.

¹⁹ См.: Зыбайло А. И. Реализация международного права: понятие, формы, особенности. URL: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/103824>.

В целях настоящей статьи представляет интерес опыт государств — членов Евразийского экономического союза в сфере проведения мониторинга за реализацией международно-правовых актов.

Так, Закон Республики Казахстан от 30 мая 2005 г. № 54-III ЗРК «О международных договорах Республики Казахстан» содержит специальную норму, согласно которой мониторинг за обеспечением выполнения международных договоров Республики Казахстан осуществляется в порядке, определяемом Правительством Республики Казахстан (п. 6 ст. 20).

Во исполнение данного положения принято постановление Правительства Республики Казахстан от 30 октября 2010 г. № 1141 «Об утверждении Правил мониторинга за обеспечением выполнения международных договоров Республики Казахстан». Согласно данному постановлению в государственных органах мониторинг за обеспечением выполнения международных договоров Республики Казахстан осуществляют структурные подразделения, определяемые руководителем или ответственным секретарем центрального государственного органа. При этом в Республике Казахстан мониторинг международных договоров ведется подразделениями на постоянной основе по международным договорам, в отношении которых соответствующий центральный государственный орган вносил предложение о заключении, а также заключенных ранее по вопросам, относящимся к компетенции данного центрального государственного органа.

Информация о вступивших в силу международных договорах Республики Казахстан должна содержать: анализ наблюдения за осуществлением принадлежащих Республике Казахстан прав, вытекающих из международных договоров, а также за выполнением другими участниками международных договоров их обязательств; предложения по разрешению проблемных вопросов, выявленных в ходе выполнения международных договоров.

Вместе с тем при осуществлении мониторинга реализации правовых актов Евразийского экономического союза в российском законодательстве необходимо учитывать, что право ЕАЭС имеет достаточно сложную и разветвленную систему, в которую входят не только международные договоры, действующие в рамках ЕАЭС, но и решения органов ЕАЭС, имеющие юридически обязательный характер.

В сфере реализации международных обязательств, принятых в рамках членства в Евразийском экономическом союзе, важнейшее значение имеет Указ Президента Республики Казахстан от 12 августа 2010 г. № 1037 «О вопросах подготовки информации о выполнении международных договоров Республики Казахстан и представления ее на рассмотрение Президента Республики Казахстан, а также согласования проектов решений международных организаций, участницей которых является Республика Ка-

захстан, и их реализации, подготовки международных мероприятий Республики Казахстан с участием Президента Республики Казахстан, выполнения достигнутых договоренностей, взаимодействия с международными судебными органами и осуществления координации международной деятельности государственных органов Республики Казахстан».

Интересен опыт и другого государства — члена ЕАЭС, а именно Республики Армения.

Так, Закон Республики Армения от 27 марта 2007 г. № ЗР-123-Н «О международных договорах Республики Армения» содержит важные положения, имеющие значение для имплементации правовых актов органов Евразийского экономического союза.

Согласно ст. 55, если учредительными документами международной организации установлено, что принятые ее органом решения обязательны для государств — участников организации либо последние приняли обязательство выполнять эти решения, то ответственное ведомство обеспечивает их выполнение, при необходимости:

принимая соответствующий нормативный ведомственный или иной правовой акт;

разрабатывая проект указа (распоряжения) Президента Республики Армения, постановления Правительства или решения Премьер-министра и представляя их на рассмотрение Правительства в установленном порядке.

Если из исследования, проведенного на основании решения органа международной организации, содержащего принятие нормативного правового акта, следует, что соответствующие вопросы урегулированы законодательством Республики Армения, то ответственное ведомство представляет Правительству обоснованную справку об отсутствии необходимости принятия нормативного правового акта.

Если из сопоставления решения международной организации с действующим законодательством Республики Армения следует, что Республика Армения должна принять новый закон или внести изменения и (или) дополнения в действующий закон, то компетентный орган обязан в установленном порядке предпринять разработку проекта соответствующего закона и осуществление процедур его внесения на рассмотрение Правительства.

При этом подчеркнем, что в соответствии с рассматриваемым Законом положения решения органа международной организации, которые противоречат закону Республики Армения, до внесения в соответствующий закон Республики Армения необходимых изменений и (или) дополнений не применяются.

Также нельзя не отметить крупный блок норм, содержащийся в указанном Законе Республики Армения (ст. 50, 51, 52, 53, 54, 56), которые касаются выполнения международных договоров Республики Армения.

Так, в целях обеспечения выполнения обязательств, принятых по международному договору

Республики Армения, Президент Республики Армения, Правительство Республики Армения и Премьер-министр Республики Армения принимают соответствующие организационные и правовые меры в пределах своей компетенции.

При этом в Законе содержатся достаточно интересные правовые решения, касающиеся выполнения международных договоров Республики Армения.

В соответствии со ст. 52, если из сути отношений, регулируемых международным договором Республики Армения, круга обязательств, принятых по договору, значения договора следует, что к его выполнению должны быть привлечены также другие государственные органы, включая органы территориального управления, органы местного самоуправления, их участие должно быть обеспечено.

Кроме того, если из обязательств, принятых международным договором Республики Армения, следует, что в их выполнении должны участвовать также коммерческие и другие организации Республики Армения, то ответственное за выполнение договора ведомство или ведомства — каждое в своей части — обязано обеспечить участие этих организаций в выполнении договора.

Представляется, что одним из каналов развития доктрины и практики имплементации решений органов Евразийского экономического союза могло бы стать принятие проекта федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативного законопроекта), подготовленного в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» содержит, в частности, следующие положения:

международные договоры Российской Федерации в правовой системе Российской Федерации (ст. 18);

решения международных организаций, имеющие обязательный характер для Российской Федерации, в правовой системе Российской Федерации (ст. 19);

использование международных рекомендательных актов в правовой системе Российской Федерации (ст. 20);

основания принятия (издания) нормативных правовых актов, направленных на выполнение международных договоров Российской Федерации и решений международных организаций, имеющих обязательный характер для Российской Федерации (ст. 21).

Вместе с тем следует отметить и действующие нормативные правовые акты, имеющие непосредственное отношение к рассматриваемому вопросу.

Так, в целях совершенствования механизмов реализации обязательств, вытекающих из членства в ЕАЭС, и разработки нормативных правовых актов, соответствующих Договору о Евразийском экономическом союзе, принято постановление Правительства РФ от 13 марта 2015 г. № 222 «О внесении изме-

нений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», согласно которому внесены изменения в отдельные нормативные правовые акты, направленные на исключение принятия нормативных правовых актов и подписания международных договоров Российской Федерации, не соответствующих Договору о ЕАЭС. В соответствии с данными изменениями федеральным органам исполнительной власти на стадии разработки и принятия проектов нормативных правовых актов, на стадии подготовки к подписанию международных договоров вменяется в обязанность проведение оценки их соответствия положениям Договора о ЕАЭС и других связанных с ним международных договоров.

Также необходимо назвать и постановление Правительства РФ от 21 октября 2015 г. № 1126 «Об утверждении Положения о взаимодействии федеральных органов исполнительной власти с Евразийской экономической комиссией», которое предусматривает, что координацию организационного обеспечения участия Российской Федерации в мероприятиях, проводимых по линии Евразийской экономической комиссии, осуществляет Министерство экономического развития РФ. При этом взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с ЕЭК осуществляется в соответствии с Договором о ЕАЭС, Регламентом работы Евразийской экономической комиссии, а также названным Положением.

Кроме того, следует назвать такие нормативные правовые акты, как Регламент Правительства РФ, утвержденный постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260, а также Правила проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденные постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318.

Подобного рода нормативные правовые акты действуют и в иных государствах — членах ЕАЭС.

Например, в Республике Беларусь принято постановление Совета Министров Республики Беларусь от 27 сентября 2016 г. № 772 «О вопросах рассмотрения, подготовки и отмены актов отдельных органов Евразийского экономического союза».

В соответствии с указанным постановлением утверждены следующие документы:

Регламент рассмотрения документов и материалов, подготовки аннотаций к заседаниям Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета;

Регламент рассмотрения документов и материалов, подготовки обобщенных позиций к заседаниям Совета Евразийской экономической комиссии;

Регламент рассмотрения документов и материалов, подготовки согласованных позиций к заседаниям Коллегии Евразийской экономической комиссии;

Регламент подготовки инициативных предложений для рассмотрения на заседаниях Коллегии и (или) Совета Евразийской экономической комиссии;

Регламент подготовки предложений об отмене или изменении решений, принятых Коллегией Евразийской экономической комиссии.

Применительно к вопросам реализации международных обязательств, принятых государствами-членами в рамках Евразийского экономического союза, следует отметить, что Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации», которому уже более двадцати лет, является опорным для заключения, вступления в силу и применения международных договоров в правовой системе Российской Федерации. Данный Федеральный закон имеет свой предмет, объект, а также цели и задачи, направленные на реализацию исключительно международных договоров Российской Федерации. В связи с этим он обходит стороной международно-правовые нормы, содержащиеся помимо международных договоров в решениях международных межправительственных организаций, имеющих обязательный характер для Российской Федерации, включая Евразийский экономический союз. В то же время, как показывает практика и доказывает правовая доктрина, из-за законодательной неурегулированности порядка реализации юридически обязательных решений международных организаций, обладающих юридической силой, возникает немало коллизий, что негативно отражается на эффективности выполнения соответствующих международно-правовых предписаний. В связи с этим целесообразно, не вторгаясь в текст Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», который является по своему предмету и целям достаточно сбалансированным и проработанным, разработать и принять отдельный федеральный закон «О порядке реализации в Российской Федерации решений международных организаций, имеющих обязательный характер для Российской

Федерации». Предлагаемый закон по своему предмету должен быть ограничен решениями международных организаций, предусматривать порядок реализации таких решений в правовой системе Российской Федерации, а также содержать положения, устанавливающие взаимодействие подобных решений с законодательными актами и актами подзаконного уровня. Представляется, что принятие данного закона будет крайне полезно для правоприменительной практики в условиях множественности членства Российской Федерации в целом спектре межгосударственных интеграционных объединений и международных организаций. Кроме того, принятие обозначенного закона может послужить одним из шагов по защите национальных интересов Российской Федерации при осуществлении в том числе наднациональных полномочий органами международных организаций различного уровня и характера.

Таким образом, по итогам проведенного анализа мы можем отметить следующее:

в связи с развитием интеграционных процессов в рамках ЕАЭС на качественно ином по сравнению с другими межгосударственными интеграционными объединениями на постсоветском пространстве уровне требуется совершенствование имплементационных механизмов с учетом права ЕАЭС, которое составляют помимо международных договоров решения органов ЕАЭС, находящиеся между собой в иерархической взаимосвязи;

целесообразно осуществлять мониторинг процессов разработки международных документов, предусмотренных в Договоре о ЕАЭС, в установленные в нем сроки в целях обеспечения этапов интеграционного строительства на евразийском пространстве;

важным каналом имплементации права ЕАЭС может стать принятие федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативного законопроекта), подготовленного в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Алибеков С. Т. Проблемы имплементации международных таможенных договоров (правовые аспекты) // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. 2008. № 3.
- Аносова М. М., Аюрова А. А., Беляева Ю. Н. и др. Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей: монография / отв. ред. А. В. Габов, Н. В. Путило. М., 2015.
- Баймаханов М. Т. Избранные труды по теории государства и права. Алматы, 2003.
- Василевич Г. А. Интеграционные процессы — важнейший фактор развития белорусского государства // Вес. Нац. акад. навук Беларусі. Сер. гуманітарных навук. 2009. № 1.
- Василевич Г. А., Василевич С. Г. Конституционные основы имплементации международных договоров Республики Беларусь и норм интеграционного права. Минск, 2015.
- Вступая в XXI век: к примату права в международных отношениях: Междунар. конференция (Москва, 2 ноября 2000 г.) // Международная жизнь. 2000. № 12.
- Зыбайло А. И. Реализация международного права: понятие, формы, особенности. URL: <http://elibrary.bsui.by/handle/123456789/103824>.
- Каширкина А. А. Евразийский экономический союз: расширение границ и правовая реальность // Журнал российского права. 2016. № 11.
- Каширкина А. А., Морозов А. Н. Развитие евразийской интеграции в контексте процессов глобализации и регионализации // Международное право и международные организации. 2015. № 2.

Каширкина А. А., Морозов А. Н. Россия, Евразийский экономический союз и Всемирная торговая организация. М., 2014.

Курашвили А. Ю. Заключение и имплементация международных договоров по Венской конвенции о праве международных договоров и законодательству государств — участников СНГ: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007.

Лукьянова В. Ю. Правовой статус Евразийской экономической комиссии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 5.

Морозов А. Н. Противодействие коррупции в государствах — членах Евразийского экономического союза: международно-правовое и внутригосударственное регулирование // Журнал российского права. 2016. № 7.

Морозов А. Н. Реализация международных договоров в Российской Федерации: правовые основания // Журнал российского права. 2009. № 2.

Морозов А. Н. Реализация решений Евразийской экономической комиссии в правовых системах государств — участников Таможенного союза // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 4.

Осминин Б. И. Принятие и реализация государствами международных договорных обязательств. М., 2006.

Павлова Л. В. Международное право в правовой системе государств // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1999. № 3.

Тиунов О. И., Каширкина А. А., Морозов А. Н. Международные межведомственные договоры Российской Федерации. М., 2008.

Щукин А. В. Имплементация международно-правовых обязательств Республики Беларусь в национальное законодательство // Влияние международного права на национальное законодательство: матер. заседания Междунар. школы-практикума молодых ученых-юристов / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2007.