

УДК 341.1/8.342.53

**ВОПРОСЫ ИСПОЛНЕНИЯ АКТОВ
ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ****О.В. НАЗАРОВА***(Белорусский государственный университет, Минск)*

Изучены вопросы исполнения в Республике Беларусь права Евразийского экономического союза. Рассмотрены основные проблемные вопросы, связанные с определением места актов Союза в национальной правовой системе Республики Беларусь и их соотношением с требованиями статьи 116 Конституции Республики Беларусь. Проведены параллели с опытом других интеграционных образований. Сформулированы предложения для совершенствования имеющихся механизмов.

Ключевые слова: Республика Беларусь, Евразийский экономический союз, евразийская экономическая комиссия, Высший евразийский экономический совет.

Правовые основы функционирования Евразийского экономического союза (далее – Союз, ЕАЭС) определены Договором о Евразийском экономическом союзе (далее – Договор, Договор о Союзе, Договор о ЕАЭС), в соответствии с которым государства-члены устанавливают в рамках Союза свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы, а также проводят скоординированную, согласованную или единую политику в отраслях, определенных в указанном Договоре и международных соглашениях в рамках ЕАЭС.

В основе любых международных интеграционных процессов лежит право, которое определяет «статус и сферу действия главных действующих лиц в условиях интеграции» [1; с. 5], играет роль своеобразного нормативного регулятора во взаимоотношениях между участниками интеграционного процесса [2, с. 90], реализует функцию «упорядочения и стимулирования интеграционного процесса, консолидации его содержательных и организационных структур» [3, с. 35].

Для создания единообразных норм права и стандартов, ведущих к формированию единого правового пространства, в Договоре о ЕАЭС был сделан важный шаг – сформулировано понятие права Союза. Это право, состоящее как из документов международно-правового характера, так и из решений органов Союза, является комбинацией методов формирования единого правового пространства ЕАЭС.

Согласно статье 6 Договора право Союза составляют:

- Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года;
- международные договоры в рамках Союза;
- международные договоры Союза с третьей стороной;
- решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии, принятые в рамках их полномочий, предусмотренных данным Договором и международными договорами в рамках Союза.

Особенность ЕАЭС как международной организации заключается в том, что данная организация выступает субъектом международной правотворческой деятельности, т.е. наделена правом от своего имени заключать международные договоры и принимать нормативные правовые акты, которые распространяют свое действие на всех её членов.

Как отмечает В.Ф. Анисимов, несмотря на незначительный срок существования ЕАЭС, к настоящему времени в юридической литературе уже имеются указания на возникновение феномена в новейшем международном праве – право ЕАЭС как особая система права [4, с. 26].

Отличительной особенностью региональных интеграционных объединений является, как указывает А.С. Исполинов, передача государствами-членами своих властных полномочий институтам этих объединений, в том числе и в части принятия общеобязательных нормативных актов, регулирующих соответствующие правоотношения между всеми субъектами внутреннего права [5, с. 18–19].

Профессор в области международного права С.Ю. Кашкин также указывает на то, что для развития международной интеграции ключевым значением является «наделение интеграционной организации полномочиями издавать юридически обязательные, в том числе нормативные правовые акты, предписания которых подлежат исполнению как государствами-членами, так и в ряде случаев непосредственно гражданами (акты прямого действия)» [6, с. 136–137].

Таким образом, правовое поле ЕАЭС составляют международные договоры (так называемое первичное право), а также акты, создаваемые соответствующими органами Союза (вторичное право).

Пункт 1 статьи 7 Договора о ЕАЭС позволяет Союзу в рамках международной деятельности осуществлять международное сотрудничество с государствами, международными организациями и между-

народными интеграционными объединениями и самостоятельно либо совместно с государствами-членами заключать с ними международные договоры по вопросам, отнесенным к его компетенции.

Статья 6 Договора определяет иерархию международных договоров в рамках ЕАЭС. Так, международные договоры Союза с третьей стороной не должны противоречить основным целям, принципам и правилам функционирования Союза. В случае возникновения противоречий между международными договорами в рамках Союза и Договором о Союзе приоритет имеет Договор о Союзе. Решения и распоряжения органов Союза не должны противоречить учредительному договору и международным договорам в рамках Союза.

Таким образом, нет четкого приоритета учредительного договора перед другими международными договорами, заключаемыми Союзом с третьей стороной. Договором о Союзе лишь установлено, что международные договоры Союза с третьей стороной не должны противоречить основным целям, принципам и правилам функционирования Союза.

Вместе с тем основные цели и принципы функционирования Союза установлены учредительным договором, а вот правила функционирования Союза устанавливаются, в том числе, и органами Союза. Соответственно, как указывает Т.Н. Михалева, «в самой статье 6 Договора ЕАЭС уже заложена коллизия “замедленного действия”» [7, с. 645].

В правовой системе Республики Беларусь место международных договоров определяется статусом нормативного правового акта, которым выражено согласие Республики Беларусь на обязательность международного договора. Так, исходя из смысла статьи 116 Конституции Республики Беларусь, ратифицированные международные договоры имеют приоритет перед законами государства.

Иначе обстоит дело с актами органов ЕАЭС – решениями и распоряжениями Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии (далее – ЕЭК).

Акты органов ЕАЭС – решения и распоряжения, входящие в право Союза, носят обязательный характер. Договором определена их иерархия: решения Высшего Евразийского экономического совета имеют приоритет над решениями Евразийского межправительственного совета и ЕЭК; решения Евразийского межправительственного совета имеют приоритет над решениями ЕЭК.

При этом решения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета подлежат исполнению государствами-членами в порядке, предусмотренном их национальным законодательством (ч. 2 п. 1 ст. 6 Договора), в то время как решения ЕЭК имеют нормативно-правовой характер и подлежат непосредственному применению на территориях государств-членов (п. 13 Положения о ЕЭК – Приложение № 1 к Договору о ЕАЭС).

Здесь следует обратить внимание на то, что акты большей юридической силы (Высшего Евразийского экономического совета и Евразийского межправительственного совета) требуют имплементации в соответствии с национальным законодательством, сроки и порядок проведения различаются в государствах-членах, в то время как акты меньшей юридической силы действуют непосредственно.

Договор о ЕАЭС не определяет (и определять не может) место актов его органов в правовой системе Республики Беларусь.

Статьей 116 Конституции Республики Беларусь предусмотрено, что акты межгосударственных образований по юридической силе следуют за Конституцией Республики Беларусь, законами, декретами и указами Президента. Как считает Г.А. Василевич, «под актами межгосударственных образований, о которых говорится в абзаце 3 части 4 статьи 116 Конституции Республики Беларусь, следует понимать именно акты органов наднационального характера» [8].

Следует также отметить, что в силу статьи 1 и 2 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» акты ЕАЭС не включены в состав законодательства Республики Беларусь.

По мнению В.Д. Ипатова, «в настоящее время мы их (акты ЕЭК – прим. О. Н.) применяем, опосредуя непосредственное действие таких источников через “договорные” обязательства, т.е. приняв на себя обязательства из международного договора, мы сделали условие об их прямом действии эффективным для нашей правовой системы (в доктрине указывали, что договоры “прокладывали мост” между актами межгособразований и внутригосударственными актами» [9].

Представляется возможным определить на уровне специального закона статус актов межгосударственных образований, «не посягая на конституционные полномочия государственных органов и соблюдая международные договоры» [10, с. 28]. Такой *lex specialis* будет являться специальной нормой по отношению к законам о международных договорах и нормативных правовых актах и с учетом положений национального законодательства будет иметь преимущество.

Как отмечает Г.А. Василевич, «в одних случаях, эти акты будут обладать непосредственным характером действия и быть выше по юридической силе, чем национальный закон (законодательный акт), в других – для их реализации необходимо издание актов Президентом, Парламентом, Правительством, министерством и т.п. В таком случае акты межгосударственных образований будут соответствовать закону, что и требуется согласно части четвертой статьи 116 Конституции» [10, с. 28].

Кроме того, возможно включение в программный Закон Республики Беларусь от 14 ноября 2005 года «Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь» соответствующего раздела, где «речь в концептуальном плане шла бы о развитии межгосударственных образований и исполнении принятых в их рамках актов» [10, с. 28].

Считаем также необходимым внести соответствующие изменения и дополнения в Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь».

Привлекает особое внимание успешный опыт европейского интеграционного процесса, в первую очередь с точки зрения формирования и действия механизма реализации наднациональных актов. В рамках европейской интеграции сформировалась теория верховенства наднационального права и прямого действия норм наднациональной организации.

Верховенство права наднациональной организации выступает в качестве основополагающего принципа функционирования данного субъекта международного права. Данный принцип был сформулирован Судом Европейского Союза (далее – Суд ЕС) в рассматриваемых делах. Суд ЕС указал на то, что верховенство права наднациональной организации проистекает из постулата об обязательности международных договоров и добросовестности их исполнения – принцип *acta sunt servanda* [11].

В одном из вынесенных Судом ЕС самых известных дел – деле *Van Gend en Loos* – впервые был озвучен принцип прямого действия норм права Европейского союза. Так, Суд ЕС указал, что учредительный Договор о ЕС «имеет новые черты в международном правопорядке», а также имеет прямое действие в национальных системах государств (принцип прямого действия) [12].

Впоследствии Суд ЕС вынес важнейшее решение в деле *Costa v. Enel*, которое составляет фундамент права Европейского Союза, относительно верховенства права наднациональной организации. В рассматриваемом решении Суд ЕС сделал следующие выводы: право Сообщества можно проверить на соответствие исключительно праву сообщества, что является компетенцией наднационального суда; конституции национальных государств не могут ставить под сомнение право наднациональной организации (принцип верховенства права) [13].

Следующий шаг Суда ЕС – определение в деле *Stato v. Simmenthal SpA*, что в соответствии с принципом верховенства права нормы национального права, которые не соответствуют нормам права наднациональной организации, должны оставаться не применимыми судами в конкретных делах. В противном случае это может привести к «отказу в эффективности обязательств, взятых безусловно и безотзывно государствами согласно Договору и, таким образом, подрвет основы Сообщества» [14].

Значит, принцип верховенства наднационального права, по мнению Суда ЕС, сводится к тому, что государства не могут оспаривать действие наднациональных актов, не могут применять национальный акт, нормы которого «идут вразрез» с наднациональным актом, обязаны отменить законы, которые противоречат праву Европейского союза, а также не принимать законы, которые противоречат наднациональному акту.

Что касается правопорядка ЕАЭС, то в силу того, что «для стран молодой демократии характерно то, что они дорожат своим суверенитетом, с трудом “поступаются” им» [8], столь резкие подходы к верховенству права ЕАЭС не могут быть приняты в одночасье.

Вместе с тем без реализации принципа верховенства наднационального права успешное функционирование и достижение целей и задач такого межгосударственного образования, как ЕАЭС, представляется затруднительным. В данном вопросе Суд ЕАЭС может сыграть не последнюю роль.

Следует обратить внимание еще на один вопрос. В настоящее время существует своего рода комбинированная норма права, в которой гипотеза и диспозиция закреплены в международном праве (например, в Таможенном кодексе ЕАЭС), а санкция находится в национальном праве. Таким образом, наступает ответственность на основании норм административного или уголовного права той страны, в которой произошло соответствующее нарушение. Представляется, что существование такой национальной нормы, имеющей отсылочный характер к наднациональной норме, нарушает принцип равенства субъектов вперед законом, поскольку различные субъекты за нарушение одной и той же правовой нормы подвержены наступлению различных негативных правовых последствий в зависимости от национального права государства-участника, по которому привлекается субъект к ответственности.

Отдельного рассмотрения требует вопрос устранения различий оснований и условий привлечения к административной либо уголовной ответственности, оснований для освобождения от ответственности, а также видов и размеров налагаемых взысканий.

Интересным видится наделение Суда ЕАЭС полномочиями по рассмотрению правоприменительной практики национальных судебных органов по привлечению к ответственности за нарушение норм права ЕАЭС в целях выработки единых правовых подходов и устранения разрозненности судебной практики по таким категориям дел, а также избежания неравного воздействия правовых норм на субъектов хозяйствования и физических лиц.

Таким образом, на основании проведенного исследования можно сделать **вывод**, что наднациональное право должно развиваться в русле консолидации экономического социального и правового

пространств с целью выработки единых подходов, нивелирования барьеров для всех участников интеграционного образования, параллельно активизируя инструменты обеспечения гибкого учета интересов государств-участников.

ЛИТЕРАТУРА

1. Лепешков, Ю.А. Межгосударственная интеграция в рамках Европейского Союза: некоторые вопросы теории / Ю.А. Лепешков // Белорусский журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2001. – № 1. – С. 3–9.
2. Юмашев, Ю.М. Внешнеэкономические связи ЕЭС и идея «наднациональности» в международном праве / Ю.М. Юмашев // Советское государство и право. – 1981. – № 11.
3. Усенко, Е.Т. Интеграция как всемирно-исторический процесс и международное право / Е.Т. Усенко // Московский журнал международного права. – 1992. – № 1. – С. 25–49.
4. Анисимов, В.Ф. Имплементация положений законодательства Евразийского экономического союза и ее значение для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации / В.Ф. Анисимов // Вестн. Нижегородской акад. МВД России. – 2018. – № 1 (41). – С. 25–29.
5. Исполинов, А.С. Приоритет, прямое действие и прямой эффект норм права Евразийского экономического союза / А.С. Исполинов // Журнал междунар. права и междунар. отношений. – 2017. – № 1-2(80-81).
6. Интеграционное право : учебник ; под ред. С.Ю. Кашкина. – М., 2016.
7. Михалёва, Т.Н. Система права по Договору о Евразийском экономическом союзе / Т.Н. Михалёва // Теоретико-методологические и конституционные основы устойчивого развития национальной правовой системы в условиях глобальных и региональных процессов в контексте защиты прав человека и построения правового государства : материалы междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 90-летию юрид. фак. Белорусского гос. ун-та, Минск, 19–20 окт. 2015 г. ; редкол.: С.А. Балашенко (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Юрид. фак. БГУ, 2015. – С. 643–647.
8. Василевич, Г.А. Правовые основы взаимодействия Суда ЕАЭС и высших судебных органов Республики Беларусь / Г.А. Василевич // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
9. КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
10. Ипатов, В.Д. Доклад «Источники права Евразийского экономического союза и внутрисударственный имплементационный механизм» 15 мая 2015 года [Электронный ресурс] / В.Д. Ипатов. – Режим доступа: <http://bioraf.ru/istochniki-prava-evrazijskogo-ekonomicheskogo-soyuza-i-vnutrigosudarstvennyj-implemntacionnyj-mexanizm>. – Дата доступа: 15.10.2018.
11. Василевич, Г.А. Правовые основы взаимодействия представительных органов национальных государств и органов интеграционных объединений / Г.А. Василевич // Журнал Белорусского гос. ун-та. Право. – 2017. – № 1. – С. 20–30.
12. Humblert v. Belgian State Case [1960] // Reports of Cases before the Court. – 1960. – P. 284–300.
13. Van Gend en Loos Case [1964] // Judgment of the Court. – 1964. – P. 26–62.
14. Court of Justice of European Communities. Flaminio Costa v. ENEL: Case 6/64: Judgment of 16 July 1964 // Reports of Cases before the Court. – 1964. – P. 130–144.
15. Court of Justice of European Communities. Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA: Case 106/77: Judgment of the Court of 9 March 1978 // European Court Reports. – 1978. – P. 21–30.

Поступила 24.10.2018

ISSUES OF IMPLEMENTATION OF ACTS OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION IN THE REPUBLIC OF BELARUS

O. NAZAROVA

The article presents the results of the study of the issues of implementation of the law of the Eurasian Economic Union in the Republic of Belarus. The main problematic issues related to determining the place of Union acts in the national legal system of the Republic of Belarus and their relationship with the requirements of Article 116 of the Constitution of the Republic of Belarus were discussed. Parallels were made with the experience of other integration entities. Proposals for improving the existing mechanisms were formulated.

Keywords: Republic of Belarus, Eurasian economic union, Eurasian economic commission, Supreme eurasian economic council.