

Имплементация актов Евразийского экономического союза в законодательстве Республики Беларусь*

Е. Ф. Довгань

Для цитирования: Довгань Е. Ф. Имплементация актов Евразийского экономического союза в законодательстве Республики Беларусь // Правоведение. 2019. Т. 63, № 3. С. 381–392. <https://doi.org/10.21638/spbu25.2019.302>

В настоящее время международные организации все чаще принимают решения, обязательные для государств-членов. В отличие от имплементации международных договоров, механизм реализации актов таких организаций весьма слабо урегулирован в национальном праве, включая право Республики Беларусь. Созданный в январе 2015 г. Евразийский экономический союз (ЕАЭС) наделен полномочиями принимать обязательные акты, часть из которых должна непосредственно применяться на территории государств-членов. Как следствие, традиционные механизмы реализации актов международных организаций уполномоченными государственными органами на национальном уровне становятся недостаточными и требуют детального правового регулирования. Предлагаемая статья раскрывает правовые основы имплементации актов ЕАЭС в правовой системе Республики Беларусь. Для достижения поставленной цели в работе исследуются статус, виды и особенности актов, принимаемых органами ЕАЭС, выявляются характерные черты имплементации актов ЕАЭС на национальном уровне, уточняется применимая терминология, в частности обосновывается правомерность применения термина «имплементация» в отношении реализации обязательных актов международных организаций, в том числе обладающих прямым действием. Особое внимание уделяется необходимости либо отсутствию необходимости имплементации решений Комиссии ЕАЭС, подлежащих непосредственному применению, а также механизму их имплементации в Республике Беларусь. Продемонстрировано, что в настоящее время отсылка — основной способ имплементации обязательных актов органов ЕАЭС в законодательстве Республики Беларусь. Определено место таких актов в иерархии нормативных правовых актов Республики Беларусь.

Ключевые слова: международное право, акты международных организаций, право Евразийского экономического союза, имплементация, прямое действие, правовая сила актов международных организаций, белорусское право.

Международное право содержит требования, согласно которым государства должны обеспечить выполнение принятых ими на себя международных обязательств. Как следствие, государства весьма подробно регламентируют в законодательстве механизм имплементации международных договоров и весьма слабо затрагивают либо совсем не регламентируют процедуру имплементации/реализации актов международных организаций на национальном уровне. Долгое время данный вопрос не был столь актуальным, поскольку практически все решения международных организаций носили рекомендательный характер, а их реа-

* Статья подготовлена при финансовой поддержке БРФФИ № Г18Р-057 от 30.05.2018, государственная регистрация № 20181391 от 02.08.2018 в рамках реализации темы «Акты международных организаций и их реализация в национальном законодательстве».

Довгань Елена Федоровна — д-р юрид. наук, проф., Белорусский государственный университет, Республика Беларусь, Минск, 220050, ул. Ленинградская, 20; alena.f.douhan@gmail.com

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2020

лизация на национальном уровне осуществлялась государственными органами, ответственными за определенную сферу деятельности.

Ситуация кардинально изменилась после того, как отдельные международные организации, в частности Европейский союз (далее — ЕС) и Евразийский экономический союз (далее — ЕАЭС), стали принимать обязательные акты, обладающие прямым действием и подлежащие непосредственному применению физическими, юридическими лицами и государственными органами государств — членов ЕАЭС. В результате весьма актуальной стала разработка механизма реализации на национальном уровне актов ЕАЭС.

Проблема реализации/имплементации актов ЕАЭС в законодательстве Республики Беларусь не исследована в правовой науке. Существующие работы раскрывают в первую очередь вопросы институционального права международных организаций¹, оценивают статус норм права ЕАЭС в целом² либо затрагивают общие принципы реализации права ЕАЭС государствами³.

Евразийский экономический союз начал функционировать в январе 2015 г. с момента вступления в силу Договора о ЕАЭС от 29.05.2014⁴ в качестве инструмента региональной экономической интеграции, в рамках которой обеспечиваются свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики, закрепленных в ст. 1 Договора о ЕАЭС. К таким отраслям относятся: функционирование Таможенного союза (разд. VI Договора), регулирование обращения лекарственных средств и медицинских изделий (разд. VII), таможенное регулирование (разд. VIII), внешнеторговая политика (разд. IX), техническое регулирование (разд. X), санитарные, ветеринарно-санитарные и карантинные фитосанитарные меры (разд. XI), защита прав потребителей (разд. XII), макроэкономическая политика (разд. XIII), валютная политика (разд. XIV), торговля услугами (разд. XV) и пр. Сфера регулирования в рамках ЕАЭС весьма широка, поэтому в настоящей работе мы не стремимся оценить специфику имплементации обязательств, вытекающих из членства в ЕАЭС, в каждой из указанных сфер, а даем общую характеристику их исполнения.

Правовой статус актов ЕАЭС во многом схож со статусом актов, принимаемых в ЕС. Согласно Договору о ЕАЭС его органы принимают распоряжения, имеющие организационно-распорядительный характер, и решения, содержащие положения нормативно-правового характера (ст. 2, п. 1 ст. 6). Решения Высшего совета и Межправительственного совета являются обязательными, но часто носят программный либо распорядительный характер и не содержат конкретных норм.

¹ См., напр.: *Рахманов Ш. Н.* Признание резолюций международных организаций в качестве источника международного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ташкент: Университет мировой экономики и дипломатии, 2007; *Alvarez J. E.* International Organizations as Law-makers. New York: Oxford University Press, 2005.

² См., напр.: *Кашкин С. Ю., Четвериков А. О.* Право Евразийского экономического союза: учебник. М.: Проспект, 2015; *Ануфриева Л. П.* ЕАЭС и «право ЕАЭС» в международно-правовом измерении // Московский журнал международного права. 2016. № 4. С. 48–62; *Исполинов А. С.* Приоритет, прямое действие и прямой эффект норм права Евразийского экономического союза // Журнал международного права и международных отношений. 2017. № 1–2. С. 11–21; *Калустин А. Я.* Право Евразийского экономического союза: международно-правовой дискурс // Журнал российского права. 2015. № 11. С. 59–69.

³ См., напр.: *Морозов А. Н.* Реализация международных обязательств, принятых государствами-членами в рамках Евразийского экономического союза // Журнал зарубежного права и сравнительного правоведения. 2017. № 3. С. 111–120.

⁴ Договор о Евразийском экономическом союзе. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0003610/itia_05062014 (дата обращения: 21.07.2019).

Решения Евразийской экономической комиссии (далее — Комиссия, Комиссия ЕАЭС) имеют нормативно-правовой характер, обязательны для государств-членов и подлежат непосредственному применению на его территории (п. 13 Положения о Комиссии, Приложение 1 к Договору о ЕАЭС). Распоряжения имеют организационно-распорядительный характер. Рекомендации не имеют обязательного характера (п. 13). Решения, подлежащие непосредственному применению на территории государств-членов (т.е. создающие права и обязанности непосредственно для физических и юридических лиц государств-членов), по аналогии с ЕС должны становиться частью действующего законодательства государств-членов. Как справедливо отметил А. С. Исполинов, именно от единообразной, устойчивой и эффективной практики применения права ЕАЭС на национальном уровне будет зависеть судьба данной организации⁵.

Вместе с тем возникает вопрос: каким образом национальные правоприменители должны будут определять подлежащую применению норму, особенно в случае коллизии между актами ЕАЭС и национальным правом? В такой ситуации именно государства обязаны разработать механизм, позволяющий предотвратить возможные проблемы⁶. При этом справедливо ставится вопрос о наличии или отсутствии необходимости издания национальных актов, санкционирующих применение конкретных решений ЕАЭС в национальном правовом порядке⁷. Поскольку по аналогии с регламентами ЕС отдельные акты ЕАЭС, а именно решения Комиссии, подлежат прямому действию, А. С. Исполинов полагает, что они должны заменять акты национального права без их имплементации и иметь приоритет перед последними⁸.

Полагаем, в данном случае нужно учитывать, что только акты Комиссии ЕАЭС подлежат непосредственному применению. Решения же Высшего совета и Межправительственного совета обязательны, но не обладают прямым действием. Как следствие, п. 1 ст. 6 Договора о ЕАЭС требует от государств разработать на национальном уровне порядок их имплементации и осуществить имплементацию в соответствии с разработанным порядком.

Для оценки имплементации актов органов ЕАЭС в Республике Беларусь необходимо рассмотреть, что же представляет собой реализация/имплементация актов международных организаций с точки зрения международного права.

Все государства, включая Республику Беларусь, должны соблюдать принятые на себя международные обязательства, независимо от источника либо механизма их возникновения⁹. Требование к государствам выполнять решения международных организаций носит производный характер, основанный на учредительном акте международной организации, являющемся международным договором *sui generis*. Как следствие, на государстве лежит обязанность по имплементации его положений в национальном праве, включая обеспечение выполнения положений обязательных решений органов международных организаций. Используемая для этого в доктрине международного права терминология весьма разнообразна.

Традиционно научные издания говорят об имплементации норм международного права на национальном уровне¹⁰, включая в нее все виды международных правовых норм и не ограничиваясь, например, нормами международных договоров.

⁵ Исполинов А. С. Приоритет, прямое действие... С. 14.

⁶ См. об этом, напр.: Михалева Т. Н., Волкогон Т. А. О методологии права региональной интеграции // Известия АлтГУ. Юридические науки. 2018. № 6. С. 41.

⁷ Исполинов А. С. Приоритет, прямое действие... С. 15.

⁸ Там же. С. 15.

⁹ См. об этом: Морозов А. Н. Реализация международных обязательств... С. 114.

¹⁰ Имплементация норм международного права во внутригосударственное право / под ред. Л. В. Павловой. Минск: БГУ, 2001.

Вместе с тем в доктрине часто используются и иные термины. Так, С. Ю. Марочкин и В. Я. Суворова рассматривают *реализацию* как «воплощение норм международного права в поведении, деятельности государственных и иных субъектов»¹¹. С. В. Черниченко говорит о возможности применения к механизмам обеспечения выполнения международных обязательств на национальном уровне терминов «трансформация», «рецепция», «национально-правовая имплементация»¹². Э. Ост настаивает на необходимости *инкорпорировать* международное право в национальное и *имплементировать* международные договоры¹³. Г. М. Даниленко включает в понятие «имплементация» отсылки в национальном законодательстве и практике национальных судов к международным договорам и актам международных организаций¹⁴. Целый ряд авторов используют термины «имплементация» и «реализация» взаимозаменяемо, в том числе в отношении актов ЕАЭС, предусматривая необходимость применения к ним механизмов имплементации международного права, свойственных конкретному государству-члену¹⁵. П. Н. Бирюков говорит об имплементации норм ЕАЭС¹⁶. Следует учитывать, что понятие «имплементация» является довольно широким. Как справедливо отмечает Л. В. Павлова, под имплементацией традиционно понимается «весь процесс реализации норм в национальном законодательстве», включающий как организационные, так и правовые меры¹⁷.

Таким образом, в правовой доктрине и в международном праве в целом отсутствует единство в части терминов, используемых для переноса норм международных правовых актов на национальный уровень. Кроме того, термин «реализация» в применении к международным актам весьма широк и не требует наличия у них обязательного характера. Понятие «имплементация» обозначает механизм выполнения принятых на себя государством международных обязательств, включающий как организационный, так и правотворческий элементы. Следовательно, чтобы говорить об имплементации, акт международной организации должен создавать международные обязательства для государства.

Акты международных организаций, обладающие прямым действием, несомненно, имеют свою специфику. Договор о ЕАЭС как международный договор *sui generis* ратифицирован государствами-членами, поэтому они обязаны имплементировать его положения на национальном уровне, т. е. создать механизм прямого действия актов Комиссии путем принятия правотворческих и организационных мер (см., напр., ст. 37 Закона Республики Беларусь от 23.07.2008 № 421-З «О международных договорах Республики Беларусь»¹⁸). Это позволяет сделать

¹¹ Международное право: учебник для вузов. 3-е изд. / под ред. Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунова. М.: Норма, 2008. С. 146 (авторы гл. 7 — С. Ю. Марочкин и В. Я. Суворова)

¹² Международное право: учебник / под ред. А. А. Ковалева, С. В. Черниченко. Москва: Омега-Л, 2008. С. 102–103.

¹³ Aust A. *Modern Treaty Law and Practice*. 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. P. 161.

¹⁴ Danilenko G. M. *Implementation of International Law in CIS States: Theory and Practice* // *European Journal of International Law*. 1999. No. 10. P. 51–69.

¹⁵ См., напр.: Морозов А. Н. Реализация международных обязательств... С. 115; Ануфриева Л. П. ЕАЭС и «право ЕАЭС»... С. 48–62.

¹⁶ Бирюков П. Н. К вопросу об имплементации норм Евразийского экономического союза // *Международный правовой курьер*. URL: <http://inter-legal.ru/k-voprosu-ob-implementacii-norm-evrazijskogo-ekonomicheskogo-soyuza> (дата обращения: 20.09.2019).

¹⁷ Имплементация норм международного права... С. 21.

¹⁸ Здесь и далее ссылки на белорусское законодательство приводятся по СПС «КонсультантПлюс. Беларусь». URL: <http://www.consultant.ru/about/software/cons/belarus> (дата обращения: 20.09.2019) и по Национальному правовому интернет-порталу Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by> (дата обращения: 20.09.2019).

вывод о том, что прямое действие решений Комиссии ЕАЭС в целом будет результатом имплементации Договора о ЕАЭС. Вместе с тем с учетом сложности национальной правовой системы для обеспечения эффективного исполнения отдельных решений Комиссии государству, возможно, придется предпринять организационные меры и разработать ряд подзаконных нормативных правовых актов. Поэтому следует согласиться с А. В. Барбуком в том, что непосредственное применение международных правовых норм — это способ их имплементации¹⁹. А. Н. Морозов, указывая на специфику имплементации различных категорий обязательств, вытекающих из права ЕАЭС, говорит о важности определения соотношения нормативных правовых актов государств и права ЕАЭС²⁰.

Законодательство Республики Беларусь не регламентирует напрямую порядок имплементации актов международных организаций. Вместе с тем Закон Республики Беларусь от 17.07.2018 № 130-З «О нормативных правовых актах» такие акты упоминает. В частности, на акты международных организаций не распространяется действие данного Закона как такового (п. 2 ст. 1), однако он предусматривает необходимость принятия нормативных правовых актов Республики Беларусь, в том числе на уровне Совета министров Республики Беларусь, для реализации международно-правовых актов, если их исполнение невозможно без принятия (издания) соответствующих нормативных правовых актов или если из их содержания следует необходимость принятия (издания) соответствующих национальных нормативных правовых актов (ст. 10, 16).

Белорусское законодательство также определяет органы, ответственные за общую эффективность сотрудничества с конкретными международными организациями (Постановление Совета министров Республики Беларусь от 21.11.2017 № 877 «О сотрудничестве с международными организациями и межгосударственными образованиями», Приложение 1). В части взаимодействия с ЕАЭС таким органом является Министерство экономики Республики Беларусь (п. 3.3 Постановления Совета министров Республики Беларусь от 27.09.2016 № 772²¹; далее — Постановление № 772).

Поскольку, как отмечалось выше, решения органов ЕАЭС обязательны, а решения Комиссии подлежат непосредственному применению на территории государств-членов, их реализация на национальном уровне должна иметь значительную специфику. Порядок принятия и вступления в силу решений Комиссии ЕАЭС определяется Регламентом Высшего совета от 23.12.2014²². Постановлением № 772 урегулированы вопросы рассмотрения, подготовки и отмены актов отдельных органов ЕАЭС. Постановление возлагает на Министерство эконо-

¹⁹ Барбук А. В. Непосредственное применение международных договоров в национальной правовой системе // *Белорусский журнал международного права и международных отношений*. 2006. № 4. С. 7.

²⁰ Морозов А. Н. Реализация международных обязательств... С. 114.

²¹ Постановление Совета министров Республики Беларусь от 27.09.2016 № 772 «О вопросах рассмотрения, подготовки и отмены актов отдельных органов ЕАЭС» (вместе с Регламентом рассмотрения документов и материалов, подготовки аннотаций к заседаниям Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета; Регламентом рассмотрения документов и материалов, подготовки обобщенных позиций к заседаниям Совета Евразийской экономической комиссии; Регламентом рассмотрения документов и материалов, подготовки согласованных позиций к заседаниям Коллегии Евразийской экономической комиссии; Регламентом подготовки инициативных предложений для рассмотрения на заседаниях Коллегии и/или Совета Евразийской экономической комиссии; Регламентом подготовки предложений об отмене или изменении решений, принятых Коллегией Евразийской экономической комиссии).

²² Решение Высшего Евразийского экономического совета № 98 «О Регламенте работы Евразийской экономической комиссии» (принято в г. Москве 23.12.2014).

мики, иные государственные органы и иные организации, реализующие государственную политику в сфере, регулируемой решениями (распоряжениями) Высшего совета, Межправительственного совета, Комиссии, широкий спектр обязанностей. Приложение 2 к Постановлению закрепляет сферы ответственности каждого из соответствующих государственных органов. На практике перечень таких органов весьма широк: Министерство экономики, Министерство финансов, Министерство иностранных дел, Министерство юстиции, Национальный банк, Государственный таможенный комитет, Национальный статистический комитет, Министерство антимонопольного регулирования и торговли, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, Министерство энергетики, Министерство транспорта, Министерство промышленности, Министерство по чрезвычайным ситуациям и пр.

Так, Министерство экономики имеет право: созывать координационные совещания по вопросам функционирования ЕАЭС; давать поручения республиканским органам государственного управления по вопросам функционирования ЕАЭС и взаимодействия с Комиссией ЕАЭС; запрашивать дополнительные материалы (документы) или пояснения к внесенным регулирующим органом материалам (документам); возвращать материалы на доработку; вносить на рассмотрение члена Совета Комиссии от Республики Беларусь выработанное координирующим органом решение по спорным вопросам при возникновении разногласий с регулирующими органами; согласовывать спорные вопросы с заместителями премьер-министра Республики Беларусь, членом Совета Комиссии от Республики Беларусь; определять необходимость согласования обобщенных позиций по проектам решений (распоряжений, рекомендаций), принимаемым Советом Комиссии, с премьер-министром Республики Беларусь и вносить их члену Совета Комиссии от Республики Беларусь; определять порядок взаимодействия с Комиссией в каждом конкретном случае и пр. (п. 3.4 Постановления № 772).

Иные республиканские органы исполнительной власти: осуществляют разработку и внесение в МИД аннотаций по пунктам проекта повестки дня заседаний Высшего совета, Межправительственного совета; осуществляют разработку и внесение в координирующий орган позиций по пунктам повестки дня заседаний Совета и Коллегии Комиссии; вносят для рассмотрения на заседаниях Коллегии и/или Совета инициативные предложения; проводят мониторинг принятых Высшим советом, Межправительственным советом, Советом и Коллегией Комиссии решений (распоряжений, рекомендаций) в сферах деятельности; вносят предложения об отмене или изменении решений Коллегии Комиссии; обеспечивают создание на своих официальных сайтах в глобальной компьютерной сети Интернет специальных разделов, посвященных ЕАЭС, включая ссылки на относящиеся к их компетенции решения (распоряжения, рекомендации) и комментарии к данным решениям (распоряжениям, рекомендациям) (п. 3.5 Постановления № 772).

Президиум Совета министров Республики Беларусь одобряет позиции по проектам решений Комиссии, если они затрагивают вопросы таможенно-тарифного регулирования, предоставления льгот по таможенным пошлинам, полного условного освобождения временно ввезенных товаров от таможенных пошлин, налогов, установления тарифных квот, введения и применения на таможенной территории ЕАЭС в отношении третьих стран единых мер нетарифного регулирования и иных мер (п. 4 Постановления № 772).

Совет министров Республики Беларусь организует разработку технических стандартов ЕАЭС, если Республика Беларусь определена стороной, ответственной за разработку таких регламентов, и организует разработку планов по их

реализации на национальном уровне (п. 1.8, 1.9 ст. 8 Закона Республики Беларусь от 05.01.2004 № 262-З «О техническом нормировании и стандартизации»).

Государственный комитет по стандартизации, Министерство здравоохранения, Министерство сельского хозяйства и продовольствия, Министерство антимонопольного регулирования и торговли, Министерство по чрезвычайным ситуациям осуществляют контроль за соблюдением технических стандартов ЕАЭС (п. 1 ст. 17 Закона «О техническом нормировании и стандартизации»).

Отдельными регламентами, утвержденными Постановлением № 772, урегулирован процесс рассмотрения документов, материалов и подготовки аннотаций к заседаниям Высшего совета, Межправительственного совета, Комиссии. С учетом обязательной силы и прямого действия решений Комиссии процедура рассмотрения проекта очень похожа на оценку проекта международного договора согласно Закону от 23.07.2008 № 421-З «О международных договорах Республики Беларусь».

Таким образом, законодательство Республики Беларусь определяет органы, ответственные за реализацию актов ЕАЭС по конкретным направлениям, в том числе закрепляя обязанность по их исполнению, опубликованию.

По состоянию на сентябрь 2019 г. создана обширная правовая база, направленная на реализацию в Республике Беларусь решений органов ЕАЭС. Значительное число актов принято органами исполнительной власти Республики Беларусь. По данным системы «КонсультантПлюс. Беларусь», подавляющее большинство из них принято на уровне Постановлений Совета министров Республики Беларусь — 480. Министерство финансов Республики Беларусь приняло 30 Постановлений, Министерство по налогам и сборам — 23, Министерство экономики — 7, Министерство антимонопольного регулирования — 11, Министерство торговли — 3. Не все из них содержат отсылки к праву ЕАЭС, часто регламентируя порядок осуществления конкретных видов хозяйственной деятельности с иностранным элементом, связанным с территорией ЕАЭС, государствами — членами ЕАЭС. Вместе с тем часть актов напрямую указывает, что они принимаются для реализации конкретных документов ЕАЭС либо содержат отсылки к праву ЕАЭС в целом.

Аналогично реализации актов иных международных организаций имплементация актов ЕАЭС в Республике Беларусь осуществляется преимущественно путем отсылок. Однако в отличие от иных международных организаций, отсылки к нормам права ЕАЭС содержатся в достаточно большом количестве нормативных правовых актов Республики Беларусь в виде отсылок не к конкретному акту, а к документам ЕАЭС вообще либо праву ЕАЭС в целом. Так, Закон Республики Беларусь от 24.10.2016 № 437-З «Об оценке соответствия техническим требованиям и аккредитации органов по оценке соответствия» отсылает к техническим регламентам ЕАЭС в отношении требований, процедур оценки продукции и единого знака соответствия (ст. 21), единых реестров документов о соответствии (ст. 22) и пр. (ст. 36–37). Решения органов ЕАЭС рассматриваются в качестве части национального законодательства Республики Беларусь (Закон от 24.10.2016 № 437-З; ст. 23 Закона от 05.01.2016 № 354-З «О промышленной безопасности»; п. 1.2 ст. 115, п. 1.1 ст. 383 Налогового кодекса Республики Беларусь от 29.12.2009 № 71-З; п. 1 Положения о порядке подтверждения целевого назначения ввозимого товара²³).

Отдельные документы указывают на приоритет регламентов ЕАЭС и права ЕАЭС в целом над закрепленными в них положениями (ст. 38 Закона от 24.10.2016

²³ Постановление Совета министров Республики Беларусь от 19.10.2017 № 792 «О подтверждении целевого назначения ввозимого товара» (вместе с Положением о порядке выдачи подтверждения целевого назначения ввозимого товара).

№ 437-З, ст. 24 Закона «О промышленной безопасности», п. 1 Положения о порядке выдачи подтверждения о вывозе товаров за пределы таможенной территории²⁴, п. 2.8 Постановления Совета министров Республики Беларусь от 20.06.2019 № 406 «О мерах по реализации Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза»).

Показательно, что в этом случае отсылка к нормам права ЕАЭС закреплена в законодательстве наряду с аналогичной отсылкой к имеющим приоритет над национальным правом положениям международных договоров: «Если международными договорами Республики Беларусь и/или актами, составляющими право Евразийского экономического союза, определен иной порядок выдачи иностранным лицам подтверждения о вывозе товаров, действует порядок, установленный такими договорами и/или актами» (п. 1 Положения о порядке выдачи подтверждения о вывозе товаров за пределы таможенной территории, ст. 3 Закона Республики Беларусь от 17.07.2018 № 136-З «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь “О государственных закупках товаров (работ, услуг)”»).

В отдельных случаях акты ЕАЭС указаны наряду с законодательством и международными договорами Республики Беларусь в качестве источника правового регулирования (ст. 2 Закона от 09.01.2019 № 166-З «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам питьевого водоснабжения») либо в виде отсылки исключительно к международно-правовым актам, составляющим право ЕАЭС (ст. 19, 21 указанного Закона).

Закон Республики Беларусь «О техническом нормировании и стандартизации» определяет особое место технических стандартов ЕАЭС в системе иных стандартов (ст. 1.3).

В отдельных случаях приоритет актов ЕАЭС определяется на уровне международных договоров Республики Беларусь путем размещения таких актов в тексте перед ссылкой на национальное законодательство. Например, в п. 2 Положения о стратегии и тактике управления рисками стратегия понимается как «система приоритетных направлений и принципов работы Государственного таможенного комитета, направленная на достижение долгосрочных целей по пресечению нарушений, регулирующих таможенные правоотношения международных договоров и актов, составляющих право ЕАЭС и законодательства о таможенном регулировании, повышению эффективности таможенного контроля и сокращению времени его проведения»²⁵. Аналогичные нормы содержатся и в иных частях данного акта

²⁴ Постановление Совета министров Республики Беларусь от 08.01.2013 № 13 «О некоторых вопросах организации работы по возврату налога на добавленную стоимость в случае вывоза товаров за пределы таможенной территории Евразийского экономического союза» (вместе с Положением о требованиях к организациям, имеющим право на возврат налога на добавленную стоимость физическим лицам, не имеющим постоянного места жительства в государстве — члене Евразийского экономического союза; Положением о размере, сроках и порядке возврата суммы налога на добавленную стоимость физическим лицам, не имеющим постоянного места жительства в государстве — члене Евразийского экономического союза; Положением о порядке выдачи подтверждения о вывозе товаров за пределы таможенной территории Евразийского экономического союза).

²⁵ Постановление Совета министров Республики Беларусь от 27.05.2014 № 509 «О мерах по реализации Закона Республики Беларусь “О таможенном регулировании в Республике Беларусь”» (вместе с Положением о порядке получения лицами информации и сведений, содержащихся в информационных ресурсах, находящихся в ведении таможенных органов; Положением о порядке представления данных таможенной статистики внешней торговли Республики Беларусь и статистики взаимной торговли Республики Беларусь с государствами — членами Евразийского экономического союза лицам, заинтересованным в получении таких данных; Положением о порядке проверки (верификации) сертификатов о происхождении товара и деклараций о происхождении товара; Положением о стратегии и тактике применения системы управления рисками; Положением о порядке использования водных и воздушных судов таможенных органов для целей таможенного контроля;

(п. 3, 6.1), в Положении о стратегии и тактике применения системы управления рисками, в п. 3 Положения о порядке использования водных и воздушных судов таможенных органов для целей таможенного контроля.

Определенным руководством в части исполнения актов ЕАЭС, а также установления их места в иерархии нормативных правовых актов Республики Беларусь может являться также ст. 116 Конституции Республики Беларусь 1994 г., согласно которой законы, декреты, указы, международные договорные и иные обязательства Республики Беларусь должны соответствовать международным договорам, ратифицированным Республикой Беларусь. Поскольку согласно ст. 19 Закона о международных договорах Республики Беларусь международные договоры об участии Республики Беларусь в международных организациях и межгосударственных образованиях (включая Договор о ЕАЭС) подлежат ратификации, статус обязательств по обеспечению прямого действия решений Комиссии ЕАЭС выше, чем статус положений нормативных правовых актов Республики Беларусь, за исключением Конституции, что позволяет обеспечить приоритет решений Комиссии в случае коллизии с актами национального права. При этом обязательные решения органов ЕАЭС, на наш взгляд, имеют тот же статус, что и законы, декреты и указы Президента согласно п. 4 ст. 116 Конституции («международные <...> и иные обязательства Республики Беларусь»).

Для реализации конкретных актов ЕАЭС решения принимаются органами исполнительной власти. Например, на уровне Совета министров Республики Беларусь регламентируется порядок заключения о невозможности производства либо производстве в недостаточном количестве на территории Республики Беларусь бутылок для напитков и пищевых продуктов из бесцветного и цветного стекла номинальной вместимостью более 0,33 л, но менее 1 л, классифицируемых соответствующими кодами Товарной номенклатуры ЕАЭС (Постановление Совета министров Республики Беларусь от 28.10.2016 № 883). Положение о порядке подтверждения условий для применения освобождения от ввозных таможенных пошлин и/или налога на добавленную стоимость в отношении ввозимых (ввезенных) технологического оборудования, комплектующих и запасных частей к нему и/или сырья и материалов требует выдавать заключения о соответствии назначения ввезенных товаров и прочего требованиям актов, составляющих право ЕАЭС (п. 1, 5 Постановления Совета министров Республики Беларусь от 19.02.2014 № 149).

К товарам, включенным в единый перечень продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках ЕАЭС, применяются требования технических регламентов ЕАЭС, даже если они не продублированы на национальном уровне, и лишь в случае отсутствия таких регламентов разрабатываются национальные технические регламенты (п. 5 ст. 18 Закона «О техническом нормировании и стандартизации»). Постановлениями Министерства финансов утверждаются образцы материальных носителей, содержащих элементы защиты и предназначенных для нанесения средств идентификации согласно Товарной номенклатуре ЕАЭС (например, Постановление Министерства финансов Республики Беларусь от 01.04.2019 № 14 «Об установлении образцов материального носителя и знака защиты для маркировки обуви»).

Принимаемые Советом министров Республики Беларусь акты весьма про странны и нередко содержат весьма широкий перечень положений, направленных на реализацию заключенных в рамках ЕАЭС международных договоров. Например, Постановлением Совета министров Республики Беларусь от 20.06.2019

Положением о порядке отбора проб и образцов товаров для проведения таможенной экспертизы; Положением о порядке осуществления таможенного сопровождения)..

№ 406 «О мерах по реализации Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза» утверждены: Положение о порядке выдачи подтверждения наличия отдельных оснований для предоставления отсрочки или рассрочки уплаты ввозных таможенных пошлин, налогов; Положение о порядке признания таможенными органами факта уничтожения и/или безвозвратной утраты иностранных товаров, находящихся под таможенным контролем, вследствие аварии или действия непреодолимой силы либо факта безвозвратной утраты этих товаров в результате естественной убыли при нормальных условиях перевозки (транспортировки) и/или хранения; Положение о порядке проведения проверки таможенных, иных документов и/или сведений в отношении декларации на товары, поданной в отношении товаров, выпуск которых произведен до ее подачи, документов, подтверждающих сведения, заявленные в указанной декларации, и сведений, заявленных в этой декларации и/или содержащихся в представленных таможенным органам документах; Положение о порядке и сроках направления плательщику, а также лицу (лицам), несущему (несущим) с плательщиком солидарную обязанность по уплате таможенных платежей, специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин, решения о взыскании таможенных платежей, специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин, процентов, пеней, порядке и сроках выполнения предусмотренных в этом решении требований; Положение об обустройстве и техническом оснащении элементов таможенной инфраструктуры, расположенных в местах размещения таможенных органов и учреждений, входящих в систему таможенных органов, и в иных местах, на территории которых могут совершаться таможенные операции и проводиться таможенный контроль.

Подведем итоги. В период 2016–2019 гг. в Республике Беларусь существенно расширилась правовая база, направленная на формирование правового механизма, обеспечивающего членство Республики Беларусь в ЕАЭС. Законодательство Республики Беларусь в целом рассматривает право ЕАЭС наряду с международными договорами Республики Беларусь и применяет его по аналогии с ним, закрепляя возможность регулирования соответствующих категорий правоотношений правом ЕАЭС, что означает обязанность органов исполнительной власти отслеживать такие акты и руководствоваться ими. При этом согласно ст. 116 Конституции Республики Беларусь Договор о ЕАЭС, как ратифицированный Республикой Беларусь, обеспечивает приоритет обязательства по обеспечению прямого действия актов Комиссии ЕАЭС над законами, декретами и указами президента Республики Беларусь. Имплементация вытекающих из данного договора обязательств проявляется в закреплении на уровне законов Республики Беларусь непосредственного применения актов ЕАЭС технического характера либо права ЕАЭС в целом, в создании организационного механизма по обеспечению выполнения права ЕАЭС.

Акты Высшего совета и Межправительственного совета, являющиеся обязательными, но не подлежащие непосредственному применению, имплементируются в законодательстве Республики Беларусь в порядке, аналогичном международным договорам Республики Беларусь. Решения Комиссии, как подлежащие непосредственному применению, в теории должны автоматически заменять противоречащие им акты законодательства и иные нормативные правовые акты по аналогии с самоисполнимыми положениями международных договоров. Вместе с тем в целях их эффективной реализации следует принять организационные и правотворческие усилия для корректировки иных (не связанных непосредственно с предметом регулирования акта ЕАЭС) нормативных правовых, часто подзаконных, актов.

Так, необходимая правовая база создается путем принятия постановлений Советом министров Республики Беларусь и иными уполномоченными министер-

ствами и ведомствами в рамках их компетенции. Технические регламенты и стандарты ЕАЭС становятся частью законодательства Республики Беларусь и обладают приоритетом перед таким законодательством.

Именно поэтому основной способ имплементации актов ЕАЭС в право Республики Беларусь — отсылка. В качестве механизмов реализации актов ЕАЭС на национальном уровне можно выделить следующие:

- национальное регулирование частных отношений с иностранным элементом, связанным с территорией ЕАЭС, государствами — членами ЕАЭС;
- закрепление приоритета норм ЕАЭС в целом в случае коллизий с нормами национального права (по аналогии с нормами международных договоров);
- закрепление актов ЕАЭС в качестве источника правового регулирования наряду с законодательством Республики Беларусь и международными договорами, признанными Республикой Беларусь обязательными для себя;
- закрепление приоритета норм права ЕАЭС (путем указания их в перечне источников правового регулирования) перед международными договорами и законодательством Республики Беларусь;
- указание особого места стандартов ЕАЭС в правовой системе Республики Беларусь;
- принятие актов органами исполнительной власти непосредственно в целях реализации конкретных актов ЕАЭС.

Статья поступила в редакцию: 3 октября 2019 г.
Рекомендована в печать: 30 мая 2020 г.

Implementation of acts of the Eurasian Economic Union in Belarusian legislation*

Alena F. Douhan

For citation: Douhan, Alena F. 2019. Implementation of acts of the Eurasian Economic Union in Belarusian legislation. *Pravovedenie* 63 (3): 381–392. <https://doi.org/10.21638/spbu25.2019.302> (In Russian)

Currently, international organizations are increasingly making binding decisions on member states. At the same time, unlike the implementation of international treaties, the mechanism for implementing acts of international organizations is poorly regulated in national law, including the Republic of Belarus. The Eurasian Economic Union (EAEU), established in January 2015, is empowered to adopt obligatory acts, some of which should be directly applied on the territory of EAEU member states. As a result, the traditional mechanisms for the implementation of acts of international organizations at the national level are no longer sufficient and require detailed legal regulation. The article reveals the legal basis for the implementation of acts of the Eurasian Economic Union in Belarus' legal system. The work examines the status, types and specifics of acts adopted by the EAEU bodies, identifies the characteristic features of the implementation of these acts at the national level and specifies applicable terminology. In particular, special attention is paid to the legality of the use of terms “implementation” and “actualization” concerning the transfer of norms of the EAEU acts to the national legislation of its member states. The article considers the possibility of implementing obligatory acts of international organizations, especially those, which are supposed to be directly applied at the national level. Emphasis is placed on identifying the existence of an obligation to implement obligatory decisions of the

* Article is prepared within the research project “Acts of International organizations and their implementation in the national legislation” with financial support of the BRFFS no. G18P-057 of 30.05.2018, registration number 20181391 of 02.08.2018.

EAEU Commission as well as their implementation in the Republic of Belarus. Based on the study, it was demonstrated that the majority of obligatory acts of the EAEU are implemented in Belarus by means of different types of references. The article also identifies the place of the EAEU acts in the hierarchy of legal acts of the Republic of Belarus.

Keywords: international law, acts of international organization, law of Eurasian Economic Union, implementation, direct application, status of acts of international organizations, legislation of Belarus.

References

- Alvarez, Jose E. 2005. *International Organizations as Law-makers*. New York, Oxford University Press.
- Anufrieva, Ludmila P. 2016. EAEU and “EAEU Law” In the International legal Perspective. *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava* 4: 48–62. (In Russian)
- Aust, Anthony. 2014. *Modern Treaty Law and Practice*. 3rd ed. Cambridge, Cambridge University Press.
- Barbuk, Alexey V. 2006. Direct application of International Treaties in the National legal System. *Belorusskii zhurnal mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnykh otnoshenii* 4: 3–8. (In Russian)
- Biryukov, Pavel N. On the Implementation of the Euroasian Economic Union Norms. *Mezhdunarodnyi pravovoi kur'er*. Available at: <http://inter-legal.ru/k-voprosu-ob-implementacii-norm-evrazijskogo-ekonomicheskogo-soyuza> (accessed: 29.09.2019). (In Russian)
- Danilenko, Gennady M. 1999. Implementation of International Law in CIS States: Theory and Practice. *European Journal of International Law* 10: 51–69.
- Ignatenko, Gennady V., Tiunov, Oleg I. (eds) 2003. *International Law: textbook*. 3rd ed. Moscow, Norma Publ. (In Russian)
- Ispolinov, Alexey S. 2017. Priority, Direct application and Direct Effect of the Euroasian Economic Union Legal Norms. *Zhurnal mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnykh otnoshenii* 1–2: 11–21. (In Russian)
- Kapustin, Anatoly Ya. 2015. Law of the Euroasian Economic Union: International Legal Discourse. *Zhurnal rossiiskogo prava* 11: 59–69. (In Russian)
- Kashkin, Sergey Yu., Tcheterikov, Artem O. 2015. *Law of EuroAsian Economic Union: textbook*. Moscow, Prospekt Publ.
- Kovalev, Alexandr A., Chernichenko, Stanislav V. (eds) 2008. *International Law: textbook*. Moscow, Omega-L Publ. (In Russian)
- Mihaleva, Tatyana N., Volkogon, Tatyana A. 2018. On Methodology of the Regional Integration Law. *Izvestiia AltGU. Juridicheskie nauki* 6: 37–41. (In Russian)
- Morozov, Andrey N. 2017. Implementation of International Commitments undertaken by Member States within the Framework of the Euroasian Economic Union. *Zhurnal zarubezhnogo prava i sravnitel'nogo pravovedeniia* 3: 111–120. (In Russian)
- Pavlova, Ludmila V. (ed.) 2001. *Implementation of International Legal Norms in the National Law*. Minsk, BGU Publ. (In Russian)
- Rahmanov, Shuhrat N. 2007. *Recognition of resolutions of international organizations as a source of international law*, Abstract of PhD thesis in Law. Tashkent, Universitet mirovoi ekonomiki i diplomatii. (In Russian)

Received: October 3, 2019

Accepted: May 30, 2020

Alena F. Douhan — Dr. Sci. in Law, Dr. Hab., Professor, Belarusian State University, 20, Leningradskaya ul., Minsk, 220050, Republic of Belarus; alena.f.douhan@gmail.com