

О МЕХАНИЗМЕ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

М.М. Каримов

Рассматривается механизм имплементации Кыргызской Республики. Отмечается, что только совокупность гармонично согласованных, организационных и нормативных составляющих механизма имплементации международно-правовых норм обеспечивают эффективную реализацию международно-правовых предписаний в правовой системе КР.

Ключевые слова: международное право; имплементация; механизм имплементации; международный договор; правовая система.

В настоящее время мировое сообщество уделяет большое внимание совершенствованию механизмов осуществления международного права как международного, так и национального.

Как справедливо отмечает В.Ю. Калугин, достижение согласованности национального и международного права становится возможным только в том случае, если на национальном уровне своевременно и полно решается вопрос о выявлении международно-правовых норм, реализация которых невозможна без принятия внутригосударственных нормативных правовых актов. Неверная интерпретация содержания международно-правовых норм, рецепируемых национальным правом, может привести в последующем к невыполнению государством принятых международных обязательств, нанести

ущерб имиджу государства, а в отдельных случаях повлечь применение тех или иных видов международно-правовой ответственности¹.

Кыргызской Республике удалось многое сделать по имплементации международно-правовых норм в национальное законодательство. Однако, как показывает практика, чтобы международно-правовые нормы действовали полноценно и эффективно, необходимо создание соответствующего механизма реализации этих норм.

Основным способом выполнения норм международного права является непосредственное

¹ Калугин В.Ю. Механизм имплементации норм международного гуманитарного права на внутригосударственном уровне // Белор. журнал международного права. – 2000. – № 1. – С. 30.

выполнение определенных правил поведения теми, для кого они предназначены. В конечном счете “адресатом” большинства норм международного права являются государства в лице своих органов.

Поэтому, чтобы превратить цели, заложенные в нормах международного права, в реальные действия или, в ряде случаев, бездействие находящихся под государственной юрисдикцией органов и физических лиц, необходимо принятие определенных мер на национальном уровне. Принятие этих мер возможно лишь в рамках национального механизма имплементации. Под национальным механизмом имплементации международно-правовых норм на внутригосударственном уровне мы понимаем совокупность нормативно-урегулированных приемов и способов, при помощи которых органы государственной власти осуществляют свои функции, направленные на воплощение в жизнь международно-правовых предписаний.

Анализ законодательства и практической деятельности государственных органов Кыргызской Республики, наделенных полномочиями по осуществлению норм международного права в правоприменительной деятельности, позволяет утверждать, что механизм имплементации Кыргызской Республики включает в себя организационную и нормативную составляющие.

Организационная составляющая механизма имплементации Кыргызской Республики состоит из системы государственных органов, сотрудники которых в силу своих должностных обязанностей призваны претворять в жизнь внешнеполитический курс Кыргызской Республики. Органы государственной власти в целях реализации положений международных договоров могут осуществлять свою деятельность обособленно, не конкурируя с другими органами государственной власти, и в то же время согласованно с другими органами, чтобы эффективно реализовать положения международных договоров.

В этой связи особую роль в механизме имплементации занимает Жогорку Кенеш Кыргызской Республики. Поскольку именно законодательная власть формирует правовую основу для органов исполнительной и судебной власти по реализации на практике положения международно-правовых предписаний. Так, например, Ж.Ж. Тогойбаев, говоря о нормах международного права, отмечает, что “они имеют огромное экономическое, социальное, культурное, политическое и гражданское значение в развитии Кыргызской Республики. Они сыграли

большую роль в совершенствовании системы права нашей республики и законодательства. Все 568 Законов, 13 Кодексов, принятых в течение прошлого созыва Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (1995–2000) были приняты под воздействием не только внутренних потребностей развития нашей республики, но и благотворным, цивилизованным воздействием международных принципов, норм и отношений. Кроме того, были ратифицированы путем принятия законов 164 международных договора, соглашений и конвенций, которые превратились в санкционированные нормы нашего законодательства¹.

Необходимо отметить, что функция Жогорку Кенеша заключается не только в издании нормативно-правовых актов, соответствующих международным обязательствам Кыргызской Республики но и в осуществлении контроля за исполнением нормативно-правовых актов, изданных Жогорку Кенешем КР. Функция контроля возложена и на Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики².

В соответствии со ст. 29 Закона “О международных договорах КР” общее руководство в области внешних сношений, контроль и их осуществление – компетенция исполнительной власти³. Поэтому и в деле реализации международно-правовых норм на национальном уровне правительству Кыргызской Республики принадлежит главная роль.

Особое место в механизме имплементации международно-правовых норм должны обладать суды Кыргызской Республики. Последние не только могут, но и должны в определенных ситуациях применять нормы международного права при рассмотрении представленных им дел. Это следует как из принципа добросовестного соблюдения международных договоров, так и из самих интересов Кыргызстана. Судам должна отводиться особая роль в толковании норм международного права. В деятельности суда сталкиваются предписания двух систем права – международного и национального. Как часть ме-

¹ Тогойбаев Ж.Ж. О некоторых проблемах судебно-правовой реформы в КР: конкретные предложения // Право и предпринимательство. – Бишкек, 2004. – №4, сентябрь. – С. 7–11.

² Закон Кыргызской Республики “Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики” от 31 июля 2002 года №136. Ст. 1.

³ Закон Кыргызской Республики “О международных договорах Кыргызской Республики” от 21 июля 1999 года №89.

ханизма имплементации международного права суд должен применять нормы международного права в контексте национально-правовой системы в соответствии с ее целями и принципами, а также процессуальными нормами. Для того чтобы верно применить норму международного права, ее следует должным образом истолковать. Толкование представляет собой творческий процесс, хотя в результате его осуществления не создаются новые и не изменяются прежние правовые нормы; это процесс, который требует определенных знаний и опыта. Однако отметим, что именно суды в своих решениях должны воплотить в жизнь международно-правовые нормы. От правильного толкования международно-правовых норм зависит объективность оценки действия физических и юридических лиц. Роль толкования норм международного права судами в процессе применения международного права в национальной системе чрезвычайно велика. Во-первых, путем толкования суды адаптируют международную норму для ее применения во внутригосударственных отношениях. Во-вторых, суды должны толковать нормы национального законодательства в свете международных обязательств Кыргызской Республики, и в-третьих, суды должны определять, как и в каких случаях должна применяться рассматриваемая норма международного права.

По нашему мнению, для правильного истолкования положений международно-правовых норм судам Кыргызской Республики необходимо изучать решения Комитета ООН по правам человека, Европейского Суда по правам человека. Поскольку именно в решениях Комитета ООН по правам человека и в решениях Европейского Суда по правам человека, даются разъяснения положений международно-правовых актов в этой области. На наш взгляд, будет целесообразно, если суды Кыргызстана будут делать ссылки на решения Комитета ООН по правам человека при мотивировании своих решений и приговоров.

Как справедливо отмечает Н.Б. Садыков помимо нормативно-правовых актов Кыргызской Республики, возможно применение и иных источников права (например – решения Комитета ООН по правам человека, решения Конституционного суда КР, решения Европейского суда и т.п.), которые не являются нормативными, но по силе влияния могут стать общеобязательными¹.

¹ Садыков Н.Б. Новеллы Конституции Кыргызской Республики 2006 г. // Вестник КРСУ. – 2008. – Т. 8. – №2. – С. 36.

Необходимо отметить, что в системе государственных органов должны работать высококвалифицированные специалисты, которые должны обладать необходимыми знаниями и умениями применять нормы международного права на национальном уровне, в функцию также должна входить реализация международно-правовых норм на национальном уровне.

Между тем, органы государственной власти Кыргызской Республики, при введении механизма имплементации норм международного права, могут осуществлять свою деятельность только на основе нормативно-правовых предписаний. Основное предназначение нормативно-правовых актов – это регулирование общественных отношений с целью реализации предписаний, установленных органом законодательной власти. Нормативная составляющая механизма имплементации норм международного права в Кыргызской Республике – это совокупность нормативно-правовых актов, устанавливающих и регулирующих правила поведения органов государственной власти по применению и воплощению в жизнь норм международного права в правовой системе Кыргызстана.

Как справедливо отмечает Т.А. Нурматов несмотря на приоритетность применения международно-правовых норм в соответствии с законодательством Кыргызстана, во многих случаях суды и правоохранительные органы “забывают” применять в своей работе международно-правовые нормы. Для устранения подобной практики предлагается привлекать к ответственности должностных лиц, допустивших нарушение норм международного права². По нашему мнению, чтобы осуществить эффективную реализацию международно-правовых норм этого будет недостаточно.

Для создания эффективного механизма реализации международно-правовых норм в национальном уровне, по нашему мнению, нормативно-правовые акты, издаваемые в целях реализации международно-правовых предписаний, должны отвечать следующим требованиям:

- издаваться с обязательным проведением правовой экспертизы на соответствие нормам международного права;
- иметь нормативно-обязывающие предписания сотрудникам правоохранительных органов применять международно-правовые

² Нурматов Т.А. Международные договоры в правовой системе Кыргызской Республики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Бишкек, 2009. – С. 22.

Юриспруденция

нормы в правоприменительной деятельности;

- конкретизировать способы, приемы и правила применения международно-правовых норм в национальном уровне;
- устанавливать ответственность сотрудников органов государственной власти за неисполнение и неприменение положений международно-правовых норм.

Действующие нормативно-правовые акты закрепляют компетенцию и функции органов. Представляется, что более детальная правовая регламентация повседневной работы органов

государственной власти, их структурных подразделений и государственных служащих в области имплементации норм международного права так же необходима, как и в любой другой сфере функционирования государственного механизма Кыргызской Республики.

Таким образом, только взаимодействие и взаимовлияние гармонично согласованных организационного и нормативного составляющих механизма имплементации международно-правовых норм, обеспечат эффективную реализацию международно-правовых предписаний в правовой системе Кыргызской Республики.