

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ

У.Э. Батлер

ЭЛЕМЕНТЫ «НАДНАЦИОНАЛЬНОСТИ» В ЕВРАЗИЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СООБЩЕСТВЕ

***Аннотация.** Статья посвящена исследованию вопросов наднациональности в межгосударственных интеграционных объединениях на примере функционирования Евразийской экономической комиссии (ранее Комиссия Таможенного союза). В статье рассматриваются правовые аспекты международных договоров как основных механизмов, используемых для регламентации интеграционных процессов, и анализируется «договорная теория» решений обязательного характера, принимаемых международными организациями. Основное внимание в статье уделено рассмотрению и анализу нормативного постановления 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».*

***Ключевые слова:** межгосударственные интеграционные объединения, Евразийская экономическая комиссия, международные договоры, решения обязательного характера, наднациональность.*

Общепризнано, что настоящая экономическая интеграция государств немислима без наднационального властного органа, который был бы способен принимать «законы» обязательного характера и применять их, используя определенный механизм. Данный механизм может включать международные суды или трибуналы, или полагаться на национальные суды государств, целью которых будет применение данных актов. Для описания данных образований используются различные термины: «союз», «сообщество», «международная организация», «содружество» и другие. Отдельные государства, которые становятся участниками таких образований или организаций, сталкиваются с классической дилеммой: до какой степени они готовы позволить рациональным экономическим законам и соображениям главенствовать над узконациональными интересами, суверенитетом и независимостью.

Основной механизм международного публичного права, используемый для международной интеграции, — это международный договор, который регулируется обычным правом международным договором в целом и Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 г. в частности. Взаимоотношения между международными договорными обязательствами отдельных государств и соответствующим национальным законодательством регулируются конституциями и индивидуальными нормативно-правовыми актами данных государств. Как правило, более сложные отно-

шения возникают между решениями, принимаемыми международными организациями, и национальными правовыми системами стран-участниц таких организаций. Если международная организация действительно уполномочена «осуществлять законотворческую деятельность», т.е. принимать решения, которые будут обязательными к исполнению в странах-участницах, мы называем такую международную организацию «наднациональной». По мнению многих членов, Европейский Союз — это одна из таких организаций. Возможно, Союзное государство Беларуси и России является в настоящее время или в будущем станет такой организацией. В обоих случаях сторонники полной интеграции в этих «союзах» преследуют цель создать «сверхгосударство», в котором страны-участницы уступят Союзу свой суверенитет и независимость.

С моей точки зрения, классический подход к «международным сообществам» на советском и постсоветском пространстве, то есть с 1949 г. и до настоящего времени, почти никогда не подразумевал полной «интеграции», по крайней мере, по сравнению с формальными международными структурами. Например, Совет экономической взаимопомощи (СЭВ) прямо отвергал принцип наднациональности как цель, даже после принятия в 1971 г. Комплексной программы, призванной достичь «социалистической экономической интеграции». Содружество Независимых Государств (СНГ) также ограничено принятием согласованных решений

и политикой «неприсоединения», что фактически препятствуют «интеграции»; действительно, в СНГ главное — это «сотрудничество».

В более мелких сообществах, включая сообщества стран СНГ стремление к «интеграции» экономик, если не государств, может проявляться гораздо активнее. Каким бы не было соотношение между «сотрудничеством» и «интеграцией» — здесь существует огромное количество вариантов — перед любым органом «сообщества» обязательно встанет проблема юридической природы решений, принимаемых им в отношении стран-участниц. Пример Генеральной Ассамблеи ООН и других международных организаций, которые много унаследовали от своих предшественников, таких как Лига Наций и другие международные организации, является образцом для подражания: пленарные органы международной организации, как правило, принимают рекомендации и резолюции, и от воли стран-участниц зависит, выполнять ли их в полном объеме. Или наоборот: процессы, имеющие место в сообществах, могут получить поддержку национальных судебных механизмов, которые подвергают толкованию национальные конституции и право международных договоров с тем, чтобы обеспечить возможность выполнения решений международных организаций.

Конституционный Совет Республики Казахстан рассмотрел такую ситуацию и принял весьма интересное «Официальное толкование» Конституции Республики Казахстан в этой связи. В качестве предыстории мы вкратце рассмотрим субъектов международного права, действующих в данной ситуации.

Конституционный Совет Республики Казахстан

Конституционный Совет Республики Казахстан состоит из семи членов, двое из которых назначаются Президентом Республики, двое Сенатом, и двое Мажилисом, Председатель назначается Президентом Республики. Каждый член назначается на шестилетний срок, при этом половина членов Конституционного Совета обновляется каждые три года. По представлению, среди прочих, Премьер-Министра Совет дает официальное толкование нормам Конституции Республики Казахстан¹.

Комиссия Таможенного союза (сейчас Евразийская экономическая комиссия)

10 октября 2000 г. пять государств (Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Российская Федерация и Тад-

¹ Статья 72 Конституции Республики Казахстан. Перевод на английский язык У.Э. Батлера в книге Россия и республики: Правовые материалы: Казахстан [Russia and The Republics: Legal Materials: Kazakhstan] (looseleaf service; 2006).

жикистан) основали Евразийское экономическое сообщество². Целью данного сообщества было ускорение создания таможенного союза и единого экономического пространства, в которое будут входить территории стран-участниц³. Три из пяти государств спешно начали работать над созданием единой таможенной территории и формировании таможенного союза и Договор о Комиссии таможенного союза, оба во исполнение и в соответствии с Договором об учреждении Евразийского экономического сообщества. Было принято решение, что Комиссия Таможенного союза будет вести свою деятельность на основе нескольких принципов, один из которых — «добровольная поэтапная передача Комиссии части полномочий государственных органов Сторон» — формулировка, которая предполагает, что Комиссия будет иметь «наднациональный» статус⁴.

Во исполнение задач по созданию таможенного союза три государства 27 ноября 2009 г. заключили Договор о Таможенном кодексе таможенного союза. Текст Таможенного кодекса был изменен в соответствии с Договором 2009 г., и в силу положений Договора 2009 г. положения кодекса «имеют преимущественную силу над иными положениями таможенного законодательства таможенного союза».

18 ноября 2011 г. Беларусь, Казахстан и Россия вступили в Договор о Евразийской экономической комиссии, которая заменила Комиссию Таможенного союза. Новая Евразийская экономическая комиссия бесспорно имеет менее выраженный наднациональный характер, чем ее предшественница.

Судебная практика Казахстана и таможенная интеграция

Несмотря на то что Комиссия Таможенного союза в настоящее время заменена другим органом, в течении короткого периода своей деятельности она стала предметом конституционного обращения Премьер-Министра Республики Казахстан касательно вопросов исполнения решений международных организаций и их органов в Казахстане⁵.

² Договор вступил в силу 20 мая 2001.

³ Информацию о раннем периоде деятельности сообщества см. У.Э. Батлер Российское право [Russian Law](3-е издание, 2009), 20.108-20.121.

⁴ Этот принцип был исключен из Договора об Евразийской экономической комиссии 2011 г. См. статью 2.

⁵ См.: Нормативное Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 05.11.2009 № 6 «Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений

Согласно ст. 4 Конституции Республики Казахстан, “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”. В Конституции ничего не сказано по поводу решений международных организаций и/или их органов. Этот вопрос встал, когда Правительство Казахстана рассматривало в очередном порядке, как надлежит ввести в действие положения Договора от 6 октября 2007 г., в особенности ст. 7 Договора, согласно которой: “Комиссия в пределах своих полномочий принимает решения, имеющие обязательный характер для Сторон”. «Решения» в ст. 7 отличаются от “рекомендаций” Комиссии, которые не являются обязательными. Согласно системе пропорционального голосования (у России 57 голосов, Беларуси — 21,5 и Казахстана — 21,5), необходимо большинство в две трети голосов для принятия обязательных к исполнению решений.⁶ Решения принимаются консенсусом, если это предусматривается международными договорами, формирующими договорно-правовую базу таможенного союза. В соответствии со ст. 8, решения Комиссии, имеющие обязательный характер, вступают в силу не ранее чем через месяц со дня их официального опубликования.

Комиссия Таможенного союза, безусловно, не была единственной международной организацией, в отношении которой поднимались такие вопросы. Например, страны, вступающие в Европейский Союз и присоединяющиеся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., были вынуждены решать, до какой степени их присоединение требует признания предыдущей практики Европейского суда по правам человека и толкований положений Конвенции 1950 г., выраженных в этой практике. Но ситуацию нельзя признать абсолютно аналогичной, так как Комиссия Таможенного союза в соответствии с Договором о ее учреждении уполномочена принимать решения квалифицированным большинством, что следует не из судебной практики, а экономического выбора заинтересованных сторон.

Однако, принципы права договоров играют ключевую роль в толковании Конституционным Советом вопроса, который перед ним поставлен. Вот основные аргументы.

Казахстан в качестве независимого суверенного государства и самостоятельного субъекта международ-

международных организаций и их органов» на официальном сайте Конституционного Совета Республики Казахстан.

⁶ Эта система голосования была заменена процедурой принятия решения на основе консенсуса в Договоре о Евразийском экономическом сообществе 2011 г.

ных отношений и международного права осуществляет политику сотрудничества и добрососедских отношений с другими государствами в соответствии с международными договорами и законами Республики. Страны сотрудничают между собой, среди прочего, путем создания международных организаций или присоединения к ним. Комиссия Таможенного союза, созданная в 2007 г. в соответствии с международным договором, ратифицированным Казахстаном и вступившим в силу на основе суверенного равенства государств, служит для претворения в жизнь задач, согласованных членами Комиссии и отвечающих их интересам.

Несмотря на то что Конституция Казахстана (и большинства государств) не содержит специальной нормы, предусматривающей возможность передачи отдельных полномочий государственных органов страны международным организациям и их органам, “... конституционный и международно-признанный статус Республики Казахстан — суверенного государства, основу которого составляют его независимость и самостоятельность в формировании и осуществлении внутренней и внешней политики, позволяет Республике принимать подобные решения с соблюдением положений и норм Основного Закона” (п. 2). Данный вывод Конституционного Совета “вытекает из провозглашенного в Преамбуле Конституции Республики желания народа Казахстана занять достойное место в мировом сообществе” и ст. 8 Конституции об уважении Казахстаном принципов и норм международного права, о проведении политики сотрудничества и добрососедских отношений между государствами, из равенства и невмешательства во внутренние дела друг друга. В отношении того, кто может принимать такие решения от имени народа Казахстана, Конституционный Совет заключил, что Глава государства определяет, в соответствии с Конституцией, основные направления внешней политики, ведет переговоры, подписывает международные договоры, а Парламент посредством принятия законов ратифицирует международные договоры. Указанные полномочия Президента и Парламента Республики являются формой воплощения воли народа и суверенитета государства, обеспечения реализации основных направлений внешней политики.

Закон Республики Казахстан «О международных договорах Республики Казахстан» от 30 мая 2005 г., с изменениями, прямо устанавливает, что международные договоры об участии Республики Казахстан в межгосударственных объединениях и международных организациях подлежат ратификации в Парламенте, если эти международные договоры предусматривают передачу им части суверенных прав Республики Казахстан “... или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для Республики

Казахстан”. Другими словами, Закон о международных договорах в п. 5 ст. 11 прямо предусматривает, что вступление в международную организацию может также подразумевать передачу осуществления суверенных прав этой организации. Конституционный Совет высказался на эту тему решительнее и энергичнее: включив п. 5 ст. 11 в Закон о международных договорах: Парламентом “... в пределах его компетенции посредством принятия закона подтверждена возможность вступления Казахстана в международные организации, в том числе с передачей им осуществления части суверенных прав Республики Казахстан или установления юридической обязательности решений их органов для Республики Казахстан”.

Действующее право Республики Казахстан, согласно п. 1 ст. 4 Конституции, включает “иные обязательства Республики”. Эта расплывчатая формулировка, по мнению Конституционного Совета, распространяется на обязательства, вытекающие “из решений Комиссии, созданной в соответствии с ратифицированным Казахстаном Договором” (п. 4). Если использовать более точную формулировку, Конституционный Совет имел в виду акты 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 соответствии с ними актов национального законодательства. Поэтому, если акт Комиссии, носящий согласно Договору обязательный характер, противоречит закону или иному нормативному правовому акту Республики Казахстан, то по общему правилу действует правовая норма, принятая Комиссией, при условии, однако, что указанный приоритет не распространяется на законы, затрагивающие права и свободы человека.

Заключение

Конституционный Совет поддержал “договорную теорию” решений обязательного характера, принимаемых международными организациями.⁷ Совет выска-

⁷ Возникает вопрос, как государственные органы и должностные лица Казахстана узнают о решениях обязательного характера, принимаемых международными организациями, и какие меры принимаются, чтобы их исполнять. Президент Казахстана 12 августа 2010 своим Указом № 1037 утвердил «Правила подготовки информации о выполнении международных договоров Республики Казахстан и представления ее

зал следующую позицию: “решения международных организаций и их органов, участником которых является Республики Казахстан, могут приобретать юридические свойства ратифицированного Республикой международного договора, в случае непосредственного указания на обязательный характер для Казахстана данных решений в международном договоре. Это утверждение следует понимать так: не могут быть признаны в качестве обязательных для Казахстана решения международных организаций и их органов, нарушающие положения п. 2 ст. 2 и п. 2 ст. 91 Конституции о том, что суверенитет Республики распространяется на всю территорию, и о недопустимости изменения установленных Конституцией унитарности и территориальной целостности государства, формы правления Республики.

Как заметил сам Конституционный Совет, в случае коллизии между обязательным для Казахстана решением международной организации и (или) ее органа и нормативными правовыми актами Республики Казахстан действует решение международной организации и (или) ее органа впредь до устранения такой коллизии.

Толкование понятия «наднациональности» в Евразийском экономическом сообществе, как оно существует, замечательно своей непредвзятостью и прозрачностью. С одной стороны, все международные организации имманентно создают ограничения суверенитета страны-участницы, так как они требуют соблюдения своих решений, принимаемых коллективно и на основе компромиссов. С другой стороны, положения ст. 2 Договора о Комиссии таможенного союза относительно добровольной постепенной передачи полномочий государственных органов Сторон Комиссии являются редким примером ясного изложения того, что конкретно произойдет, когда государства согласятся на контроль международного органа за своей деятельностью.

Официальное толкование Конституционного Совета Республики Казахстан, касающееся разработки правовых основ данного Договора и причин, по кото-

на рассмотрение Президента Республики Казахстан, а также согласования проектов решений международных организаций, участницей которых является Республика Казахстан, и их реализации, подготовки международных мероприятий Республики Казахстан с участием Президента Республики Казахстан и выполнения достигнутых договоренностей». В этом весьма интересном документе затрагиваются не только проекты решений международных организаций, но также иные виды договоренностей между Государствами: совместные заявления, декларации, коммюнике, протоколы, меморандумы, дипломатические ноты, личные послания, письма и т.д., некоторые из которых имеют характер международных договоров, а другие, возможно, менее официальные по форме, но, тем не менее, представляют собой соглашения, подготовленные во имя и от имени Государства.

рым Договор должен иметь преимущественную силу в правовой системе Казахстана, также составляет прецедент в международной практике, который скорее всего

станет вехой в развитии международного права, и заслуживает внимания на уровне общего международного права.

Библиографический список:

1. Конституция Республики Казахстан.
2. Договор о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза от 6 октября 2007 г.
3. Договор о Комиссии таможенного союза от 6 октября 2007 г.
4. Договор о Таможенном кодексе таможенного союза от 27 ноября 2009 г.
5. Договор о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 г.
6. Закон Республики Казахстан от 30 мая 2005 г. «О международных договорах Республики Казахстан».
7. Указ Президента Республики Казахстан от 12 августа 2010 № 1037 «Правила 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 Казахстан, и их реализации, подготовки международных мероприятий Республики Казахстан с участием Президента Республики Казахстан и выполнения достигнутых договоренностей».
8. Нормативное Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 05.11.2009 № 6 «Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов».