

О толковании Договора об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года

Консультативное заключение Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 10 марта 2006 года N 01-1/3-05

Интеграционный Комитет Евразийского экономического сообщества обратился в Экономический Суд СНГ с запросом о толковании части второй статьи 1, части первой статьи 14 Договора об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года и дачи заключения по следующим вопросам.

1. Какова юридическая сила положений части второй статьи 1 Договора об учреждении ЕврАзЭС; в каком порядке и в какой форме осуществляется передача ЕврАзЭС полномочий государствами-участниками Договора об учреждении ЕврАзЭС (достаточно ли принятия государствами своих актов о передаче части полномочий Сообществу) и как эти полномочия реализуются Евразийским экономическим сообществом?

2. Решения каких именно органов ЕврАзЭС исполняются в порядке, предусмотренном частью первой статьи 14 Договора об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года; по каким вопросам, входящим в компетенцию этих органов, такие решения могут приниматься; каково их место в иерархии актов национального законодательства государств-членов ЕврАзЭС?

3. Исключает ли часть первая статьи 14 упомянутого Договора действие в Евразийском экономическом сообществе статьи 58 Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 года и статьи 24 Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года, регламентирующих вопросы принятия Межгосударственным Советом ЕврАзЭС решений, подлежащих непосредственному применению государствами-участниками, а также органами и организациями Сторон?

Изучив Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года (далее - Договор), другие действующие в рамках Евразийского экономического сообщества (далее - ЕврАзЭС, Сообщество) договоры и принятые органами ЕврАзЭС решения, проанализировав их с учетом положений Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, исследовав положения

конституций и законов о международных договорах государств-членов ЕврАзЭС, в соответствии с пунктом 127 Регламента Экономический Суд дает следующее заключение.

1. Согласно части второй статьи 1 Договора "ЕврАзЭС обладает полномочиями, добровольно передаваемыми ему государствами-членами в соответствии с положениями настоящего Договора. При этом государства-члены остаются суверенными и равноправными субъектами международного права".

Перечень данных полномочий предусмотрен частью первой статьи 2, частью второй статьи 5, абзацем четвертым части второй пункта 1 статьи 6, частью первой статьи 7, частями первой и второй статьи 8 Договора.

В соответствии с указанными нормами Сообществу государствами-членами ЕврАзЭС переданы полномочия:

решение задач, определенных в Соглашениях о Таможенном союзе от 6 января 1995 года и 20 января 1995 года, Договоре об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года, Договоре о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 года;

рассмотрение принципиальных вопросов Сообщества, связанных с общими интересами государств-участников, определение стратегии и перспектив развития интеграции и принятие решений, направленных на реализацию целей и задач ЕврАзЭС;

подготовка международных договоров, заключаемых в рамках ЕврАзЭС, и предложений по проведению государствами-членами единой политики по конкретным вопросам;

гармонизация (сближение, унификация) законодательства государств-членов и приведение его в соответствие с договорами, заключенными в рамках ЕврАзЭС в целях реализации задач Сообщества;

обеспечение единообразного применения государствами-членами Договора и других действующих в рамках Сообщества договоров и решений органов ЕврАзЭС, а также рассмотрение споров экономического характера, возникающих между

государствами-членами по вопросам реализации договоров, действующих в рамках Сообщества, и решений органов ЕврАзЭС.

Евразийское экономическое сообщество является международной организацией, полноправным субъектом международного права и обладает полномочиями, четко определенными государствами-членами в ее учредительном акте. Изменить объем и характер полномочий ЕврАзЭС государства-члены вправе в порядке, установленном статьей 19 Договора, - посредством подписания отдельного протокола, являющегося неотъемлемой частью Договора, либо путем заключения нового международного договора. При этом все государства-члены должны выразить свое согласие на обязательность для них такого международного договора.

Исходя из этих посылок Экономический Суд пришел к выводу о том, что любые полномочия, передаваемые ЕврАзЭС государствами-членами, определяются Договором. Полномочия могут быть изменены государствами-членами в порядке, предусмотренном статьей 19 Договора, либо посредством заключения нового международного договора. Полномочия ЕврАзЭС как международной организации реализуются органами ЕврАзЭС путем принятия соответствующих решений.

2. Из анализа статей 2, 3, 5-8, 11, 13, 14, 16 Договора, регламентирующих полномочия органов ЕврАзЭС, следует, что органы ЕврАзЭС принимают "решения", "рекомендации", "документы" и иные акты. Однако система и иерархия актов, принимаемых органами Сообщества, в Договоре не установлены.

В международном праве акты международных организаций условно подразделяются на две группы: по внутриорганизационным вопросам (внутренняя регламентация) и по вопросам непосредственного осуществления целей международной организации (внешняя регламентация).

Первая группа актов касается принятия правил процедуры, правил персонала и установления иных норм, регулирующих деятельность внутри международной организации, - обязательных для органов международной организации и государств-членов. К ним относятся решения органов ЕврАзЭС, определяющие структуру и механизм функционирования органов ЕврАзЭС, взаимоотношения между ними, порядок назначения, статус должностных лиц и служащих органов ЕврАзЭС и другие внутриорганизационные вопросы.

Во вторую группу входят акты по вопросам непосредственного осуществления целей международной организации (внешняя регламентация), адресованные

государствам-членам и устанавливающие права и обязанности в их взаимоотношениях друг с другом, с третьими государствами и международными организациями. Международная организация приобретает правомочия на установление норм международного права, носящих характер внешней регламентации, на основании согласия государств-членов, выраженного путем одобрения соответствующих положений учредительного акта международной организации или соответствующего международного договора.

Цели и задачи ЕврАзЭС определены в статье 2 Договора и, в частности, состоят в эффективном продвижении процесса формирования государствами-членами Таможенного союза и Единого экономического пространства.

Из анализа положений статьи 5 Договора и пункта 5 Положения о Межгосударственном Совете ЕврАзЭС, утвержденного Решением от 31 мая 2001 года N 3, следует, что **Межгосударственный Совет ЕврАзЭС** (далее - Межгоссовет) принимает решения, направленные на реализацию целей и задач ЕврАзЭС и имеющие характер внешней регламентации, по вопросам:

регулирования условий взаимной торговли между государствами-членами Сообщества;

таможенной политики Сообщества по отношению к третьим государствам; упрощения и унификации таможенных правил и процедур, применяемых в государствах-членах Сообщества;

гармонизации (сближения и унификации) законодательств государств-членов ЕврАзЭС.

Межгоссовет принимает также организационно-распорядительные решения, составляющие "внутреннее право международной организации", по вопросам, обозначенным в пункте 5 Положения о Межгосударственном Совете (абзацы девять - двадцать один, двадцать три).

Интеграционный Комитет ЕврАзЭС, являясь органом, обеспечивающим взаимодействие органов ЕврАзЭС в рамках выполнения функций, определенных пунктом 5 Положения об Интеграционном Комитете, утвержденного Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 31 мая 2001 года N 6, принимает внутриорганизационные решения, составляющие так называемое внутреннее право международной организации.

В области внешней регламентации Интеграционный Комитет вправе принимать рекомендации, адресованные Межгоссовету, Межпарламентской Ассамблее, правительствам государств-членов ЕврАзЭС (абзацы девять - десять пункта 1 части

Межпарламентская Ассамблея ЕврАзЭС (далее - МПА) наряду с организационно-распорядительными актами принимает правовые - по вопросам межпарламентского сотрудничества и гармонизации (сближения, унификации) национального законодательства, а также приведения его в соответствие с международными договорами, заключенными в рамках ЕврАзЭС, - Основы законодательства, типовые проекты и рекомендации (статья 7 Договора и пункт 3 Положения о МПА ЕврАзЭС, утвержденного Решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества от 13 мая 2002 года N 52).

Основы законодательства в базовых сферах правоотношений разрабатываются МПА, вносятся на рассмотрение Межгоссовета и принимаются путем заключения государствами-членами ЕврАзЭС международного договора (часть вторая статьи 1 Договора о статусе Основ законодательства Евразийского экономического сообщества, порядке их разработки, принятия и реализации от 18 июня 2004 года). Таким образом, Основы законодательства ЕврАзЭС по сути не являются самостоятельным актом МПА, поскольку становятся частью международного договора, заключаемого в рамках **Е в р А з Э С** .

Типовые проекты МПА, предназначенные для использования при разработке конкретных национальных законов, носят рекомендательный характер и имплементируются в законодательства государств-членов ЕврАзЭС по установленным **з а к о н о т в о р ч е с к и м** **п р о ц е д у р а м** .

Решения органов ЕврАзЭС, относящиеся к сфере внешней регламентации, по юридической силе могут быть подразделены на:

обязательные акты, нормы которых подлежат имплементации в законодательство государств-членов ЕврАзЭС (не имеют прямого действия);
акты, носящие рекомендательный характер.

В первую группу входят решения Межгоссовета по вопросам непосредственной реализации целей ЕврАзЭС. Эти решения разрабатываются при участии всех государств-членов и после их принятия Межгоссоветом имплементируются в законодательства государств-членов ЕврАзЭС. Обязательность правовых актов ЕврАзЭС, подлежащих имплементации, реализуется государствами-членами посредством принятия национальных нормативных правовых актов.

Ко второй группе актов относятся:
 типовые проекты, принимаемые МПА;
 рекомендации МПА парламентам государств-членов;
 рекомендации Интеграционного Комитета правительствам государств-членов;
 решения, разъяснения и заключения Суда Сообщества.

Государства-члены ЕврАзЭС, руководствуясь доброй волей и собственными интересами, вправе сами определять необходимость использования данных актов в правоприменительной и законодательной практике.

Механизм исполнения решений органов ЕврАзЭС определен в части первой статьи 14 Договора, в соответствии с которой "решения органов ЕврАзЭС исполняются государствами-членами путем принятия необходимых национальных нормативных правовых актов в соответствии с национальным законодательством".

Таким образом, учредительный акт Сообщества как международной организации определяет, что государства-члены самостоятельно решают, когда, в каком порядке, какие нормативные правовые акты принимать: подтверждать ли в них нормы решений органов ЕврАзЭС и (или) устанавливать нормы, направленные на их реализацию. Следовательно, на территориях государств-членов применяются не решения органов ЕврАзЭС, а нормы национальных нормативных правовых актов, направленных на их реализацию.

Учитывая, что акты, принимаемые органами ЕврАзЭС, имеют различную юридическую силу, Экономический Суд считает, что государства-члены должны исполнять решения органов ЕврАзЭС по вопросам внешней регламентации, направленные на реализацию целей и задач ЕврАзЭС и являющиеся обязательными, в порядке, определенном частью первой статьи 14 Договора. Такие решения принимают Межгоссовет и Интеграционный Комитет - в случаях делегирования соответствующих полномочий Межгоссоветом (абзац седьмой части второй статьи 6 Договора).

Данный вывод не исключает применения части первой статьи 14 Договора также для исполнения решений органов ЕврАзЭС, носящих рекомендательный характер.

3. Практика деятельности международных организаций показывает - они могут обладать наднациональными полномочиями, что выражается в праве органов международной организации принимать акты прямого действия, обязательные для

государств-членов международной организации и подлежащие непосредственному применению на их территориях.

Наделение международной организации наднациональными полномочиями означает, что акты, принятые органами международной организации в порядке указанных полномочий, обладают следующими характеристиками:

прямым действием - данные акты являются частью действующего на территориях государств-членов законодательства и не требуют выполнения специальных процедур по выражению согласия на их обязательность для государств-членов;

приоритетом норм актов международной организации по отношению к аналогичным нормам национальных правовых актов - при возникновении коллизии между ними в процессе правоприменения;

обязательностью для исполнения всеми государственными органами, юридическими и физическими лицами государств-членов - нормы актов международной организации непосредственно создают права и обязанности как для государственных органов, юридических лиц независимо от форм собственности, так и для физических лиц;

непосредственным применением норм актов международной организации судами государств-членов при разрешении споров, с учетом толкования права международной организации, осуществляемого компетентным органом международной организации (судом международной организации).

В соответствии с частью первой статьи 24 Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года (далее - Договор от 29 марта 1996 года) "Межгоссовет вправе принимать решения, имеющие обязательный характер для органов и организаций Сторон, обеспечивающих непосредственное их исполнение, либо решения, подлежащие трансформации в национальное законодательство Сторон".

По мнению Экономического Суда, статья 24 Договора от 29 марта 1996 года носит общий характер и не определяет, по каким вопросам Межгоссовет вправе принимать решения, имеющие обязательный характер для органов и организаций государств-участников Договора, обеспечивающих непосредственное их исполнение.

Это делает практическое применение указанной нормы невозможным и предполагает принятие государствами соответствующего международного договора.

Согласно статье 58 Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 года (далее - Договор от 26 февраля 1999 года) "в случаях, когда по общему мнению государств-участников настоящего Соглашения это является необходимым и оправданным, Межгоссовет вправе принимать:

решения, устанавливающие единые для государств-участников настоящего Договора правила, которые являются обязательными во всех своих частях и подлежащие непосредственному применению государствами-участниками;

резолуции, являющиеся обязательными для государства-участника или государств-участников, которым они адресованы, в том, что касается ожидаемого результата, при сохранении за органами Сторон свободы выбора форм и методов действий;

рекомендации, не являющиеся обязательными".

При толковании данной статьи необходимо учитывать, что она содержится в главе V "Сближение и унификация законодательства" Договора от 26 февраля 1999 года. Именно в сфере сближения и унификации законодательства государства намеревались предоставить Межгоссовету право принимать акты, имеющие обязательную силу и подлежащие непосредственному применению. Ссылка в диспозиции статьи на "общее мнение Сторон" означает, что оно должно быть закреплено в международном договоре. Следовательно, норма статьи 58 Договора от 26 февраля 1999 года нацелена на перспективу.

Одновременно Экономический Суд отмечает следующее. При заключении Соглашения о правовом обеспечении формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства от 26 октября 1999 года государства договорились, что совместно с МПА и Интеграционным Комитетом примут меры по гармонизации (сближению, унификации) национальных законодательств, включая введение "решений Межгоссовета, устанавливающих единые правила, являющихся обязательными во всех своих частях и подлежащих непосредственному применению путем трансформации в национальные законодательства Сторон" (статья 8 Соглашения). В то же время, в статье 9 данного Соглашения закреплено, что решения, принимаемые Межгоссоветом по вопросам гармонизации национальных законодательств, направляются в соответствующие органы государств для выполнения необходимых внутригосударственных процедур.

В связи с этим Экономический Суд отмечает, что оснований для вывода о непосредственном применении решений Межгоссовета на территориях государств-членов ЕврАзЭС, без дополнительного правового регулирования на внутригосударственном уровне, не имеется.

Согласно статье 5 Договора Межгоссовет является высшим органом ЕврАзЭС и рассматривает принципиальные вопросы Сообщества, связанные с общими интересами государств-участников, определяет стратегию, направления и перспективы развития интеграции, принимает решения, направленные на реализацию целей и задач ЕврАзЭС. В соответствии с частью первой статьи 14 Договора решения органов ЕврАзЭС, в том числе и решения Межгоссовета, "исполняются государствами-членами путем принятия необходимых национальных нормативных правовых актов в соответствии с национальным законодательством".

В соответствии с Договором Межгоссовет не наделен правом принятия актов прямого действия.

Согласно части второй статьи 2 Договора от 10 октября 2000 года ранее заключенные государствами-членами договоры продолжают действовать в части, не противоречащей Договору.

Следовательно, часть первая статьи 14 Договора, устанавливающая порядок исполнения решений органов ЕврАзЭС, исключает действие статьи 24 Договора от 29 марта 1996 года и статьи 58 Договора от 26 февраля 1999 года в части, допускающей непосредственное применение на территории государств-членов решений Межгоссовета.

Данный вывод подтверждается и положениями Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года, касающимися применения последовательно заключенных договоров, относящихся к одному и тому же вопросу. В соответствии пунктами 2 и 3 статьи 30 Конвенции, "если в договоре устанавливается, что он обусловлен предыдущим или последующим договором, или что он не должен считаться несовместимым с таким договором, то преимущественную силу имеют положения этого другого договора. Если все участники предыдущего договора являются также участниками последующего договора, но действие предыдущего договора не прекращено или не приостановлено в соответствии со статьей 59 Конвенции, предыдущий договор применяется только в той мере, в какой его положения совместимы с положениями последующего договора".

Опыт государств-членов Европейского Союза (далее - ЕС) показывает, что в целях применения правовых актов ЕС, имеющих прямое действие, были внесены изменения и дополнения в конституции государств-членов ЕС. Тем самым, наряду с международно-правовой, была создана национально-правовая, конституционная основа для возможности прямого действия отдельных видов правовых актов Европейского Союза на территории государств-членов.

В настоящее время непосредственное применение актов органов международных организаций на территориях государств-членов ЕврАзЭС предусмотрено не во всех государствах и носит фрагментарный характер.

Так, законы о международных договорах Российской Федерации (статья 15), Кыргызской Республики (статья 11), Республики Казахстан (статья 11) и Республики Таджикистан (статья 8) содержат положение о том, что ратификации подлежат договоры об участии этих государств в международных организациях, если такие договоры предусматривают передачу им осуществления части полномочий и суверенных прав данных государств или устанавливают юридическую обязательность решений органов международных организаций для данных государств. В законах о международных договорах Республики Беларусь и Республики Узбекистан подобная норма отсутствует.

Вопросы, связанные с непосредственным действием правовых актов, принимаемых органами международных организаций, обладающих полномочиями по принятию обязательных для государств-членов решений, в законодательстве названных государств не урегулированы.

Согласно статье 4 Конституции Республики Казахстан "действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики Казахстан. Конституция Республики Казахстан имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории республики". В соответствии со статьей 74 Конституции Республики Казахстан "законы и международные договоры, признанные не соответствующими Конституции Республики Казахстан, не могут быть подписаны либо, соответственно, ратифицированы и введены в действие".

В соответствии со статьей 12 Конституции Кыргызской Республики "Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие в Кыргызской Республике. На

основе Конституции принимаются законы и другие нормативные правовые акты. Вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры и соглашения, участником которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью законодательства Кыргызской Республики".

В статье 15 Конституции Российской Федерации установлено, что "Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы". Согласно части шестой статьи 125 Конституции "акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению".

В статье 10 Конституции Республики Таджикистан определено, что "Конституция Таджикистана обладает высшей юридической силой, ее нормы имеют прямое действие. Законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции, не имеют юридической силы. Государство и все его органы, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать и исполнять Конституцию и законы республики. Международно-правовые акты, признанные Республикой Таджикистан, являются составной частью правовой системы государства. В случае несоответствия законов Республики Таджикистан признанным международно-правовым актам применяются нормы международно-правовых актов".

В соответствии со статьей 7 Конституции Республики Беларусь "государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства. Конституция Республики Беларусь обладает высшей юридической силой. Законы, декреты, указы и иные акты государственных органов издаются на основе и в соответствии с Конституцией Республики Беларусь. Причем правовые акты или их отдельные положения, признанные в установленном законом порядке противоречащими положениям Конституции, не имеют юридической силы, а заключение международных договоров, которые противоречат Конституции, не допускается".

Согласно статье 15 Конституции Республики Узбекистан "в Республике Узбекистан признается безусловное верховенство Конституции и законов Республики Узбекистан. Государство, его органы, должностные лица, общественные объединения, граждане действуют в соответствии с Конституцией и законами", а статьей 16 предусмотрено, что "ни один закон или иной нормативно-правовой акт не может противоречить нормам и принципам Конституции".

Анализ законодательства государств-членов ЕврАзЭС показывает, что национально-правовая, конституционная основа для прямого действия актов органов Сообщества на территориях данных государств отсутствует.

Таким образом, следует констатировать, что Евразийское экономическое сообщество не обладает наднациональными полномочиями и акты его органов не могут применяться в государствах непосредственно.

На основании вышеизложенного и принимая во внимание существо запроса о толковании, Экономический Суд пришел к следующим выводам.

Часть вторая статьи 1 Договора об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года, устанавливающая, что Евразийское экономическое сообщество обладает полномочиями, добровольно передаваемыми договаривающимися сторонами в соответствии с положениями этого Договора, имеет обязательную юридическую силу для государств-членов ЕврАзЭС.

Полномочия, переданные Евразийскому экономическому сообществу государствами-членами ЕврАзЭС, могут быть изменены в порядке, установленном статьей 19 Договора об учреждении ЕврАзЭС от 10 октября 2000 года посредством подписания отдельного протокола, являющегося неотъемлемой частью Договора, либо заключения самостоятельного международного договора. Свое согласие на обязательность такого международного договора должны выразить все государства-члены.

Полномочия Евразийского экономического сообщества как международной организации реализуются органами Евразийского экономического сообщества путем принятия соответствующих решений.

Государства-члены Евразийского экономического сообщества исполняют в порядке, предусмотренном частью первой статьи 14 Договора об учреждении Евразийского

экономического сообщества от 10 октября 2000 года, решения, имеющие обязательную
с и л у и п р и н и м а е м ы е :

Межгосударственным Советом Евразийского экономического сообщества по вопросам внешней регламентации, направленным на реализацию целей и задач ЕврАзЭС и касающимся взаимоотношений государств-членов между собой и третьими государствами, а также другими международными организациями;

Интеграционным Комитетом Евразийского экономического сообщества по вопросам внешней регламентации - в случаях, если такие решения приняты в порядке делегирования ему соответствующих полномочий Межгосударственным Советом
Е в р А з Э С .

В порядке, установленном частью первой статьи 14 Договора об учреждении ЕврАзЭС от 10 октября 2000 года, могут исполняться и решения органов Евразийского экономического сообщества, носящие рекомендательный характер.

Место решений органов ЕврАзЭС в иерархии актов национального законодательства государствами-членами ЕврАзЭС не определено.

Часть первая статьи 14 Договора об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года исключает действие статьи 58 Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 года и статьи 24 Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года в части непосредственного применения государствами-участниками, а также органами и организациями сторон решений Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества.

Председатель

А.Ш. Керимбаева