

Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов

Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 5 ноября 2009 года № 6

Конституционный Совет Республики Казахстан в составе Председателя Рогова И.И., членов Совета Бахтыбаева И.Ж., Белорукова Н.В., Жаилгановой А.Н., Малиновского В.А., Нурмагамбетова А.М., Стамкулова У.М., с участием:

представителя субъекта обращения - вице-Министра юстиции Республики Казахстан Бекетаева М.Б.,

представителя Сената Парламента Республики Казахстан - председателя Комитета по законодательству и правовым вопросам Сената Парламента Республики Казахстан Имашева Б.М.,

представителя Мажилиса Парламента Республики Казахстан - депутата Мажилиса Парламента Республики Казахстан Темирбулатова С.Г.,

представителя Верховного Суда Республики Казахстан - судьи Верховного Суда Республики Казахстан Баишева Ж.Н.,

представителя Генеральной прокуратуры Республики Казахстан - заместителя Генерального Прокурора Республики Казахстан Даулбаева А.К.,

представителя Министерства финансов Республики Казахстан - вице-Министра финансов Республики Казахстан Даленова Р.Е.,

представителя Министерства иностранных дел Республики Казахстан - директора Департамента Содружества Независимых Государств Министерства иностранных дел Республики Казахстан Уразаева Т.Б.,

представителя Секретариата Комиссии таможенного союза Евразийского экономического сообщества - директора правового департамента Секретариата Комиссии таможенного союза Евразийского экономического сообщества Слюсарь Н.Б.

рассмотрел в открытом заседании обращение Премьер-Министра Республики Казахстан Масимова К.К. об официальном толковании "норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан в части распространения установленного данной нормой приоритета ратифицированных Республикой международных договоров перед ее законами и непосредственности их применения на решения международных организаций и их органов, образуемых в соответствии с такими договорами".

Заслушав сообщение докладчика - члена Конституционного Совета Малиновского В.А., выступления участников заседания и экспертов: доктора юридических наук,

профессора Абайдельдинова Е.М. и доктора юридических наук, профессора Сарсембаева М.А., ознакомившись с заключениями: экспертов Европейской Комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) Совета Европы Нюсбергер А. и Танчева Е.; заместителя Генерального секретаря Интеграционного комитета Евразийского экономического сообщества Глазьева С.Ю.; доктора юридических наук, профессора Сергевнина С.Л. (Российская Федерация); Научно-исследовательского института финансового и налогового права Республики Казахстан (кандидат юридических наук Порохов Е.В.), Университета им. Д.А. Кунаева (доктор юридических наук, профессор Кобабаев О.К., кандидат юридических наук Жайлин Г.А.), другими материалами конституционного производства, Конституционный Совет Республики Казахстан

установил:

В Конституционный Совет Республики Казахстан 7 октября 2009 года поступило обращение Премьер-Министра Республики Казахстан об официальном толковании " норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан в части распространения установленного данной нормой приоритета ратифицированных Республикой международных договоров перед ее законами и непосредственности их применения на решения международных организаций и их органов, образуемых в соответствии с такими договорами". Поводом для обращения послужило рассмотрение Правительством Республики вопроса о способе реализации на территориях государств-участников Договора о Комиссии таможенного союза от 6 октября 2007 года (далее - Договор) решений Комиссии таможенного союза (далее - Комиссия), имеющих согласно статье 7 Договора обязательный характер для Сторон.

Проанализировав нормы статьи 4 Основного Закона в совокупности с другими положениями и нормами Конституции Республики Казахстан применительно к предмету обращения, Конституционный Совет исходит из следующего.

1. Республика Казахстан является независимым государством и самостоятельным субъектом международных отношений, осуществляет в интересах народа Казахстана политику сотрудничества и добрососедских отношений с другими государствами на основе Конституции и в соответствии с международными договорами и законами Республики Казахстан. При этом, суверенитет Казахстана распространяется на международные отношения, участником которых является Республика Казахстан, а " предусмотренные в Конституции общие положения, принципы и нормы, относящиеся к основам суверенитета, независимости и конституционного строя Республики (статьи 1-5, 10-12, 34, 36, 39 и другие), обеспечиваются и охраняются в первую очередь Конституцией, а лишь затем - основывающимися на ней нормативными правовыми актами меньшей юридической силы" (Постановление Конституционного Совета от 1 декабря 2003 года № 12).

Межгосударственные (межправительственные) экономические организации

являются важной формой сотрудничества субъектов международного права. В современный период повышается роль решений таких организаций как одного из эффективных способов регулирования экономических отношений.

Комиссия, созданная согласно Договору о Комиссии таможенного союза от 6 октября 2007 года, ратифицированному Законом Республики Казахстан от 24 июня 2008 года № 45-IV "О ратификации Договора о Комиссии таможенного союза", является органом, которому на добровольной межгосударственно-договорной основе в соответствии с принципом суверенного равенства государств передается компетенция по обеспечению условий функционирования и развития Таможенного союза на принципах добровольной поэтапной передачи Комиссии части полномочий государственных органов Сторон, обеспечения взаимной выгоды и учета их национальных интересов.

2. Конституция Республики Казахстан не содержит специальной нормы, предусматривающей возможность передачи отдельных полномочий государственных органов страны международным организациям и их органам. Вместе с тем, 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.

Данный вывод вытекает из провозглашенного в Преамбуле Конституции Республики желания народа Казахстана занять достойное место в мировом сообществе, а также положений статьи 8 Основного Закона об уважении Казахстаном принципов и норм международного права, о проведении политики сотрудничества и добрососедских отношений между государствами, их равенства и невмешательства во внутренние дела друг друга.

Единственным источником государственной власти является народ Казахстана, осуществляющий принадлежащую ему власть непосредственно и (или) делегирующий осуществление своей власти государственным органам. При этом правом выступать от имени народа и государства наделены Президент Республики, а также Парламент в пределах его конституционных полномочий (пункты 1 - 3 статьи 3 Конституции).

Выступая от имени народа и реализуя его волю, Глава государства определяет основные направления внешней политики, представляет Казахстан в международных отношениях (пункт 1 статьи 40 Конституции), ведет переговоры, подписывает международные договоры Республики и ратификационные грамоты (подпункт 11) статьи 44), а Парламент Республики посредством принятия законов ратифицирует и денонсирует международные договоры (подпункт 7) пункта 1 статьи 54 Конституции).

Конституционный Совет считает, что указанные конституционные полномочия Президента и Парламента Республики являются формой воплощения воли народа и

суверенитета государства, обеспечения реализации основных направлений внешней политики, положений и норм Конституции Республики в сфере международных отношений (постановления Конституционного Совета от 18 мая 2006 года № 2 и от 26 июня 2008 года № 5).

Законом Республики Казахстан от 30 мая 2005 года № 54-III "О международных договорах Республики Казахстан" в числе подлежащих ратификации определены международные договоры "об участии Республики Казахстан в межгосударственных объединениях и международных организациях, если такие международные договоры предусматривают передачу им осуществления части суверенных прав Республики Казахстан или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для Республики Казахстан" (подпункт 5) статьи 11). Тем самым 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.

3. В соответствии с Основным Законом Республики Казахстан действующим правом в Республике 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. Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики. 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 (пункты 1-3 статьи 4).

В Постановлении Конституционного Совета Республики Казахстан от 7 мая 2001 года № 6/2 "О представлении Кызылординского областного суда о признании неконституционными части второй пункта 6.12 статьи 6 Договора аренды комплекса "Байконур", статей 5 и 11 Соглашения о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса "Байконур" подтверждается принцип верховенства Конституции на территории Республики, указывается на обязательность соответствия ей международных договоров. В Постановлении Конституционного Совета Республики Казахстан от 18 мая 2006 года № 2 "Об официальном толковании подпункта 7) статьи 54 Конституции Республики Казахстан" указано, что в случае признания в установленном порядке международного договора Республики Казахстан или отдельных его положений противоречащими Конституции Республики, обладающей согласно пункту 2 статьи 4 Основного Закона высшей юридической силой на территории Республики, такой договор полностью или в части, признанной не соответствующей Конституции, не подлежит исполнению.

Данный принцип верховенства Конституции конкретизирован Конституционным

Советом в ряде других постановлений, в которых определены правовые позиции по отдельным аспектам соотношения норм международного права и казахстанского законодательства, места международных договоров в системе действующего права, порядка их заключения и применения (постановления от 28 октября 1996 года № 6/2 "Об официальном толковании пункта 1 статьи 4 и пункта 2 статьи 12 Конституции Республики Казахстан", от 6 марта 1997 года № 3 "Об официальном толковании пункта 1 статьи 4, пункта 1 статьи 14, подпункта 3) пункта 3 статьи 77, пункта 1 статьи 79 и пункта 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан", от 27 марта 1998 года № 1/2 "Об обращении Президента Республики Казахстан "О соответствии Конституции Республики представленного на подпись Гражданского кодекса Республики Казахстан (Особенная часть), принятого Парламентом Республики Казахстан 4 февраля 1998 года", от 15 июня 2000 года № 8/2 "Об официальном толковании пункта 4 статьи 92 Конституции Республики Казахстан", от 11 октября 2000 года № 18/2 "Об официальном толковании пункта 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан", от 13 декабря 2001 года № 16-17/3 "Об официальном толковании подпункта 7) статьи 54 Конституции Республики Казахстан", от 18 мая 2006 года № 2 "Об официальном толковании подпункта 7) статьи 54 Конституции Республики Казахстан").

4. Наряду с международными договорами к действующему праву Казахстана отнесены также нормы "иных обязательств Республики" (пункт 1 статьи 4 Конституции). Конституционный Совет полагает, что иные обязательства могут возникать как в рамках порождающих их международных договоров, выступая их составными частями, либо логическими содержательными (материальными) либо организационными (процессуальными) продолжениями, так и самостоятельно, вне международных договоров. Первые, при соблюдении изложенных в настоящем нормативном постановлении условий могут приобретать юридические свойства ратифицированного международного договора. Вторые таковыми свойствами не обладают. Поэтому применительно к рассматриваемому обращению реализацию прав и исполнение обязанностей Казахстана, вытекающих из решений Комиссии, созданной в соответствии с ратифицированным Казахстаном Договором, следует понимать как выполнение иных обязательств Республики, указанных в пункте 1 статьи 4 Основного
З а к о н а .

Договором предусмотрена добровольная поэтапная передача части полномочий государственных органов Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации органу международной организации - Комиссии, которая в пределах своих полномочий принимает решения, имеющие обязательный характер для Сторон (статьи 2 и 7 Договора). В соответствии с пунктом 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан Договор после его ратификации приобрел юридические свойства непосредственности его применения и приоритетности перед казахстанскими законами

Пункт 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан гласит, что "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". Применительно к актам 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 соответствие с ними актов национального законодательства. Следовательно, 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.

Вместе с тем, Конституционный Совет считает, что не могут быть признаны в качестве обязательных для Казахстана решения международных организаций и их органов, нарушающие положения пункта 2 статьи 2 и пункта 2 статьи 91 Конституции о том, что суверенитет Республики распространяется на всю ее территорию, и о недопустимости изменения установленных Конституцией унитарности и территориальной целостности государства, формы правления Республики. Исходя из пункта 1 статьи 1 Основного Закона, провозглашающего человека, его жизнь, права и свободы высшей ценностью государства, не могут обладать свойствами приоритета перед казахстанскими законами и непосредственности применения решения Комиссии, ущемляющие конституционные права и свободы человека и гражданина.

Конституционным Советом принято к сведению, что в соответствии с Нормативным постановлением Верховного Суда Республики Казахстан от 10 июля 2008 года № 1 "О применении норм международных договоров Республики Казахстан", ратифицированные международные договоры, имеющие непосредственное действие и не требующие издания законов для их применения, используются в качестве норм материального (за исключением сфер уголовно-правовых и административно-правовых отношений) или процессуального права.

Процедура принятия обязательного для Казахстана решения международной организации или его органа должна предусматривать правовые гарантии, исключающие возможность искажения заложенной в международном договоре воли народа Казахстана, выраженной в решениях, принятых республиканским референдумом, а также в актах Президента и Парламента Республики при заключении и р а т и ф и к а ц и и д о г о в о р а .

Применительно к рассматриваемому обращению следует отметить, что такие

г а р а н т и и

и м е ю т с я .

В качестве принципов деятельности Комиссии провозглашаются добровольность поэтапной передачи Комиссии части полномочий государственных органов Сторон, обеспечение взаимной выгоды и учет национальных интересов Сторон; экономическая обоснованность принимаемых решений; открытость, гласность и объективность (статья 2 Договора). В состав Комиссии входят по одному представителю от каждой Стороны в статусе заместителя главы правительства или члена правительства (статья 4 Договора). Решения принимаются большинством в 2/3 голосов (статья 7 Договора).

При этом установлены дополнительные гарантии соблюдения суверенной воли государств-участников. "Если одна из Сторон не согласна с принимаемым решением Комиссии, вопрос вносится на рассмотрение высшего органа таможенного союза на уровне глав государств, который принимает решение консенсусом. Комиссия также принимает решение консенсусом, если это предусматривается международными договорами, формирующими договорно-правовую базу таможенного союза. Любая Сторона имеет право внести в высший орган таможенного союза предложение о пересмотре решения Комиссии. Если при принятии решения не было набрано необходимое число голосов, Комиссия вправе передать вопрос на рассмотрение высшего органа таможенного союза" (статья 7 Договора). Таким образом, предусмотренная Договором процедура "опосредованного вето" обеспечивает обязательный учет позиции каждой из Сторон.

Согласно статье 8 Договора решения Комиссии подлежат официальному опубликованию. Это соответствует требованию пункта 4 статьи 4 Конституции, согласно которому все международные договоры, участником которых является Республика , п у б л и к у ю т с я .

Непосредственное применение решений Комиссии, имеющих приоритет перед нормативными правовыми актами Республики, не означает отмену ими норм действующего права Казахстана. Приоритет и непосредственное применение приравненных к ратифицированным международным договорам решений Комиссии предполагают ситуативное превосходство норм таких договоров (Постановление Конституционного Совета от 11 октября 2000 года № 18/2). Это означает, что в случаях возникновения коллизии с нормами правовых актов Республики действуют нормы обязательных решений Комиссии впредь до устранения такой коллизии. Решения Комиссии, имеющие рекомендательный характер, приоритета перед законодательством Р е с п у б л и к и н е и м е ю т .

На основании изложенного, руководствуясь подпунктом 4) пункта 1 статьи 72 Конституции Республики Казахстан, подпунктом 1) пункта 3 статьи 17, статьями 31 - 33, 37 и подпунктом 2) пункта 1 статьи 41 Конституционного закона Республики Казахстан от 29 декабря 1995 года № 2737 "О Конституционном Совете Республики Казахстан", Конституционный Совет Республики Казахстан

постановляет:

1. Нормы статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к предмету обращения Премьер-Министра Республики Казахстан означают, что на решения международных организаций и их органов, образуемых в соответствии с международными договорами Республики Казахстан (в том числе, Комиссии таможенного союза, созданной согласно Договору о Комиссии таможенного союза от 6 октября 2007 года, ратифицированному Законом Республики Казахстан от 24 июня 2008 года № 45-IV "О ратификации Договора о Комиссии таможенного союза"), распространяются положения статьи 4 Конституции Республики Казахстан о приоритете ратифицированных Республикой Казахстан международных договоров перед ее законами и непосредственности применения таких решений. При этом, согласно пунктам 1 и 2 статьи 4 Основного Закона, решения международных организаций и их органов, образуемых в соответствии с международными договорами Республики Казахстан, не могут противоречить Конституции Республики Казахстан.

2. Решения международных организаций и их органов, участником которых является Республика Казахстан, могут приобретать юридические свойства ратифицированного Республикой международного договора, в случае непосредственного указания на обязательный характер для Казахстана данных решений в международном договоре, ратифицированном Республикой Казахстан. Не могут быть признаны в качестве обязательных для Казахстана решения международных организаций и их органов, нарушающие положения пункта 2 статьи 2 и пункта 2 статьи 91 Конституции о том, что суверенитет Республики распространяется на всю ее территорию, и о недопустимости изменения установленных Конституцией унитарности и территориальной целостности государства, формы правления Р е с п у б л и к и .

3. 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.

4. Не могут применяться непосредственно и, соответственно, иметь приоритет перед нормативными правовыми актами Республики Казахстан решения международных организаций и их органов, ущемляющие конституционные права и свободы человека и гражданина.

5. В соответствии с пунктом 3 статьи 74 Конституции Республики Казахстан настоящее нормативное постановление вступает в силу со дня его принятия, обжалованию не подлежит, является общеобязательным на всей территории республики и окончательным с учетом случая, предусмотренного пунктом 4 статьи 73

Конституции Республики Казахстан.

6. Опубликовать настоящее нормативное постановление на казахском и русском языках в официальных республиканских печатных изданиях.

П р е д с е д а т е л ь

Конституционного Совета

Республики Казахстан

И. Рогов

© 2012. РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан»
Министерства юстиции Республики Казахстан