

ЗНАЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИИ СТРАНЫ

В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ ГОСУДАРСТВ



Е. М. АБАЙДЕЛЬДИНОВ,
заведующий кафедрой международного права юридического
факультета ЕНУ им. Л. Н. Гумилева, д. ю. н., профессор

Процессы образования интеграционных объединений государств с участием Республики Казахстан, Республики Беларусь и Российской Федерации, перспектива формирования в 2015 г. Евразийского экономического союза (ЕАЭС) этих и, возможно, других государств, требует решения ряда вопросов организационного и правового характера. Одним из них является сохранение суверенитета, правовым гарантом которого является национальная конституция, ее верховенство в иерархии действующего в стране права.

Ключевые слова: государство, интеграция, право, конституция, конституционный закон, кодекс, закон, международное право, иерархия, наднациональность, союз, суверенитет.

Формирующийся в 2015 г. Евразийский экономический союз (ЕАЭС) является закономерным этапом развития, в первую очередь, торгово-экономического взаимодействия его государств-учредителей (Республика Беларусь, Республика Казахстан и Российская Федерация), укрепления процессов регионального объединения государств Евразии, который характеризуется взаимодополняемыми тенденциями: укреплением национальных суверенитетов и созданием интеграционных образований; совершенствованием национального права и формированием наднациональных органов и наднационального права.

Качественно новое межгосударственное объединение суверенных стран требует изучения и решения многих вопросов правового характера, в том числе: определение роли Конституции страны в условиях формирования регионального объединения государств, места норм наднационального права в действующем праве страны и др.

Процессы образования региональных объединений государств проходят исключительно при согласовании их воли, в соответствии с основными принципами международного права, на каждом новом этапе становления регионального объединения. Надо отметить, что на протяжении более чем двух десятков лет национальное право Республики Казахстан (РК) сформировалось в виде стройной, постоянно развивающейся системы, в основу которой были положены общепризнанные принципы и нормы международного права. Так, первые государствообразующие документы – «Декларация о государственном суверенитете» (1990 г.), Конституционный Закон «О государственной независимости Рес-

спублики Казахстан» (1991 г.), и обе (1993 г. и 1995 г.) Конституции стали генеральным трансформатором, связующим звеном между национальной правовой системой и совокупностью общепризнанных принципов и норм международного права, которые ряд ученых-международников считает своеобразной «общечеловеческой конституцией»¹.

Помимо того, что в основе действующей Конституции РК, как и конституций большинства стран мира, лежат общепризнанные принципы и нормы международного права, статья 8 Конституции гласит: «Республика Казахстан уважает принципы и нормы международного права, проводит политику сотрудничества и добрососедских отношений между государствами, их равенства и невмешательства во внутренние дела друг друга, мирного разрешения международных споров, отказывается от применения первой вооруженной силы».

Разъясняя данное конституционное положение, Конституционный Совет РК в Постановлении от 12 апреля 2001 г. отметил: «Норма статьи 8 Конституции Республики Казахстан об уважении Республикой принципов и норм международного права означает ее стремление учитывать их при создании внутригосударственного права. При этом действующее право Республики Казахстан должно соответствовать нормам Конституции Республики и приоритет перед законами имеют только международные договоры, ратифицированные Республикой»².

В качестве реального действия конституционной нормы «уважения Республикой принципов и норм международного права», приведу следующий пример, связанный с началом формирования права регионального объединения и его наднациональных органов. Согласно Договору о Комиссии Таможенного союза от 6 октября 2007 г., ратифицированному Законом Республики Казахстан от 24 июня 2008 г. (далее – Договор), в 2009 г. была создана Комиссия Таможенного союза (далее – Комиссия). Комиссия стала первым реально действующим наднациональным органом, которому передавалась компетенция по обеспечению условий функционирования и развития Таможенного союза на принципах добровольной поэтапной передачи Комиссии части полно-

¹Баранов В. М. Международно-правовые знания в научном и учебном процессе // Государство и право. 1996. № 4. С. 39.

²Конституционный Совет Республики Казахстан. Об официальном толковании пункта 3, пункта 1 статьи 6, статьи 8 и подпункта 5) статьи 66 Конституции Республики Казахстан: Постановление от 12 апреля 2001 г. №1/2 // Казахстанская правда. 2001. 16 июня.

мочий государственных органов Сторон. В связи с этим в нашей стране возник вопрос. Конституция РК не содержит специальной нормы, предусматривающей возможность передачи отдельных полномочий государственных органов страны международным организациям и их органам.

Правительство Казахстана при рассмотрении вопроса о способе реализации решений Комиссии Таможенного союза, имеющих согласно статье 7 Договора обязательный характер, обратилось в Конституционный Совет Республики за соответствующим разъяснением.

Конституционный Совет в своем Постановлении по данному вопросу от 5 ноября 2009 г. отметил, что 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 решения о передаче отдельных полномочий государственных органов страны международным организациям и их органам 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.

Вместе с тем, Конституционный Совет считает, что не могут быть признаны в качестве обязательных для Казахстана решения международных организаций и их органов, нарушающие положения 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. 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 гражданина³.

Таким образом, Конституционный Совет РК признал приоритет формирующегося наднационального права над законодательством страны. Но этот приоритет перед законами Республики Казахстан и непосредственное применение ратифицированных международных договоров, в соответствии с другим Постановлением Конституционного совета от 11 октября 2000 г., «...предполагает ситуативное превосходство (здесь и далее курсив наш – А. Е.) норм таких договоров в случаях коллизии с нормами законов. Иначе говоря, такое преимущество возможно, когда возникают условия, подпадающие под действие ратифицированных международных договоров, если из самих договоров не следует издать законы для их применения». Это вполне соответствует духу и букве Конституции, современным требованиям экономической интеграции суверенных государств, воле народа Казахстана – единственному источнику государственной власти.

С 2010 г. начал действовать Таможенный кодекс Таможенного

союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (ТК ТС). 18 ноября 2011 г. главы государств приняли Декларацию о формировании Единого экономического пространства (ЕЭП) Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (далее – Декларация). В этом документе отмечено, что:

- ЕЭП основывается на принципах соблюдения общепризнанных норм международного права, включая уважение суверенитета и равенства государств...;
- в своем практическом сотрудничестве государства ЕЭП руководствуются нормами и правилами Всемирной торговой организации и подтверждают важность присоединения всех трех государств к этой Организации⁴.

В Декларации в качестве основных направлений содержания дальнейшей интеграции обозначены, помимо обеспечения эффективного функционирования общего рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов такие формы сотрудничества, как формирование согласованной промышленной, транспортной, энергетической и аграрной политики; разработка и осуществление согласованной экономической политики; дальнейшее сближение, гармонизация национальных законодательств, а также их унификация в сферах, определенных соглашениями, составляющими договорно-правовую базу Единого экономического пространства. Т.е. основным содержанием совершенствования права при интеграционных процессах будут гармонизация и согласование, и лишь в строго оговоренных случаях – унификация.

Кроме того, в Декларации отмечено, что Стороны будут стремиться завершить в течение 2014 г. кодификацию международных договоров, составляющих нормативно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства, и на этой основе создадут Евразийский экономический союз. Здесь же Президенты стран-участниц ЕЭП подтвердили стремление к дальнейшему укреплению всестороннего взаимовыгодного и равноправного сотрудничества с другими странами, международными интеграционными объединениями, включая Европейский Союз, с выходом на создание общего экономического пространства, и особо подчеркнули целесообразность гармонизации и взаимного сближения интеграционных процессов в Евро-Атлантике и Евразии. Данное положение свидетельствует и о том, что при процессе гармонизации должно быть учтено не только право трех стран-членов ЕЭП, но и в отдельных аспектах – право ряда государств Европы и Азии.

Договор о Евразийском экономическом союзе планируется подписать до 1 января 2015 г. Решением Высшего Евразийского экономического совета «Об основных направлениях развития интеграции и ходе работы над проектом Договора о Евразийском экономическом союзе» от 24 октября 2013 г. было дано поручение в ходе работы над проектом институциональной части Договора о Евразийском экономическом союзе обеспечить надежное Евразийского экономического союза необходимой международной правосубъектностью⁵.

Отсюда, на наш взгляд, главной задачей на современном этапе, ключевым вопросом нового регионального объединения, яв-

⁴Декларация о евразийской экономической интеграции// http://kremlin.ru/ref_notes/1091. 18 ноября 2011 г.

⁵Решение Высшего Евразийского экономического совета от 24 октября 2013 г. № 47 «Об основных направлениях развития интеграции и ходе работы над проектом Договора о Евразийском экономическом союзе» (г. Минск)// Справочная правовая система «Параграф». 20 декабря 2013 г.

ляется определение правосубъектности, в том числе международной правосубъектности и объема компетенции ЕАЭС. Считаем, что единственным вариантом является четко очерченная, ограниченная форма международной правосубъектности Союза, при которой необходимо согласование каждого международного договора от имени ЕАЭС с государствами-членами. Внутренняя компетенция Союза должна иметь определенные пределы, т.е. ограничиваться только теми сферами, которые оговорены в тексте Договора о создании ЕАЭС.

Президент Казахстана Н. А. Назарбаев на заседании Высшего Евразийского экономического совета (24 декабря 2013 г., г. Москва) с участием президентов Российской Федерации и Республики Беларусь подчеркнул важность создания Евразийского экономического союза, заявив о приверженности Казахстана этому процессу, его продвижению и поддержке. Президент обратил особое внимание на то, что создаваемая региональная организация – это, прежде всего, экономический союз, в котором проводится скоординированная или согласованная политика, формирование общего рынка в тех сферах, которые интересны всем участникам. Н. А. Назарбаев особо отметил недопустимость политизации процесса. Кроме того, по его мнению, Договор о Союзе не должен затрагивать международные соглашения государств-членов с другими странами и организациями⁶.

«Недопустимость политизации процесса» регионального объединения на наш взгляд, подразумевает в первую очередь, сохра-

⁶На принципах прагматизма, уважения и открытости // Казахстанская правда, 25 декабря 2013 г.

нение суверенитета страны, ясно очерченные пределы наднациональности права и наднациональности полномочий органов формирующегося союза, самостоятельность внешней политики.

Вопрос места норм международного права, ратифицированных и нератифицированных международных договоров, в том числе в рамках действующих и формирующихся региональных объединений в иерархии действующего права в немалой степени обусловлен практическими вопросами правоприменения, а также назревшей потребностью совершенствования иерархии нормативных правовых актов, представленной в ст. 4 Закона РК «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 г., в которой не нашли своего места все источники современного действующего права Республики.

В Казахстане Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики (пункт 2 ст.4 Конституции). В п. 3 ст. 4 зафиксировано положение о том, 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.

Подавляющее большинство ученых Казахстана считает неоспоримым верховенство Конституции в соотношении международного и национального права⁷, их мнение концентрированно выразил,

⁷Баймаханов М. Т. Влияние Конституции на соотношение международного и национального права // Право Европейского Союза: Материалы 5 Международного Летнего Юридического Университета – 2001: Статьи и рефераты. Алматы: АЮ – ВШП «Эділет». Фонд «Сорос-Казахстан», 2002. С. 36-43.



НОВЫЕ КНИГИ

Настоящее издание учебника вообрало в себя опыт преподавания авторов из двух стран – России и Казахстана. Учебный материал, изложенный в рамках общей и особенной частей, нацелен на содействие в подготовке высококвалифицированных специалистов в области юриспруденции, которые должны владеть современными знаниями о международном праве.

В учебнике изложены общетеоретические вопросы современного международного права, подкрепленные международной практикой государств, международных организаций и международных судебных учреждений.

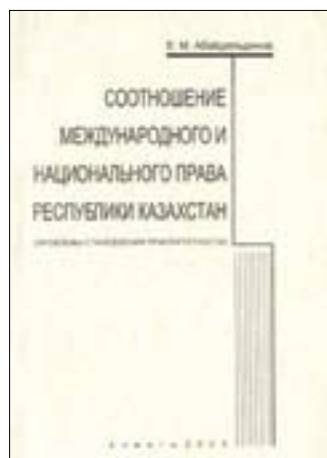
Соответствует действующему Российскому федеральному государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования и требованиям Высшей школы Республики Казахстан.

Для студентов высших учебных заведений, обучающихся по юридическим направлениям и специальностям.

Международное право: Общая часть / Отв. ред. А. Х. Абашидзе, Е. М. Абайдельдинов. – Воронеж: Наука-Юнипресс. 2013. – 650 с. Рецензенты: д. ю. н., профессор И. З. Фархутдинов, д. ю. н. Н. В. Остроухов, к. ю. н., доцент А. Б. Мезяев

Международное право: Особенная часть / Отв. ред. А. Х. Абашидзе, Е. М. Абайдельдинов. – Воронеж: Наука-Юнипресс. 2013. – 463 с. Рецензенты: д. ю. н., профессор И. З. Фархутдинов, д. ю. н. Н. В. Остроухов, к. ю. н., доцент А. Б. Мезяев.

³Об 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 г. № 6 // Казахстанская правда. 2009 г. 3 декабря.



к сожалению, рано ушедший из жизни профессор А. К. Котов: «Утверждать приоритет международных договоров перед Конституцией страны – значит подрывать саму природу международного права, в основе которого лежит добровольное согласие воль государств или международных организаций... Абсолютного приоритета норм международного права не признает ни одно государство в мире»⁸.

Как показывает опыт, связанный со становлением права Европейского Союза, при создании норм международного права или права региональных объединений необходим учет особенностей национальной правовой системы. Так, после принятия Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.), которая имела приоритет перед национальными законодательствами, определенные возражения против универсального применения принципа примата европейского права были выдвинуты Федеративной Республикой Германия. Речь шла о том, что судебные органы ФРГ сохраняют за собой право оценки возможности применения актов европейского права, если последние противоречат фундаментальным правам и свободам, закрепленным в Основном законе Германии.

Противоречие удалось снять путем признания Судом ЕС основных демократических прав и свобод, провозглашаемых как Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, так и национальными конституциями государств-членов. И это затем нашло свое закрепление в пп. 2 и 3 ст. 6 Договора о ЕС:

2. Союз в качестве общих принципов права Сообщества уважает основные права, как они гарантированы Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод, подписанной в Риме 4 ноября 1950 г., и как они вытекают из общих для государств-членов конституционных традиций.

3. Союз уважает национальную индивидуальность своих государств-членов⁹.

Этот опыт является показательным и для создаваемого ЕАЭС, в условиях формирования которого стоит вопрос о выстраивании иерархии действующего права Республики, к которому, в соответствии с Конституцией страны, отнесены нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики. Это связано с

⁸Котов А. К. Конституционное верховенство и международные договоры // Правовая реформа в Казахстане. 2003. № 1. С. 12-20.

⁹Договор о Европейском Союзе от 7 февраля 1992 г. (с изменениями, внесенными Амстердамским договором от 2 октября 1997 г. и Ницким договором от 26 февраля 2001 г.) // http://www.eulaw.edu.ru/documents/legislation/uchred_docs/evr_soiuz_nice.htm.

тем, что на практике применяются не только нормативные правовые акты, но и все действующее в стране право. Право все более выступает в качестве системы взаимосвязанных и взаимообусловленных форм международного и национального права. Процесс формирования действующего в стране права идет на основе национальной государственно-правовой, экономической и культурной специфики, с учетом международного права, европейского права и формирующегося права регионального объединения Евразийского экономического союза.

Руководствуясь соображениями практической значимости, мы предлагаем следующую схему иерархии источников действующего права страны:

- 1) Конституция РК, обладающая высшей юридической силой.
 - 2) Законы, вносящие изменения и дополнения в Конституцию.
 - 3) Нормативные постановления Конституционного Совета РК.
 - 4) Конституционные законы РК и указы Президента РК, имеющие силу конституционного закона.
 - 5) Ратифицированные международные договоры, в том числе и ратифицированные международные договоры в рамках региональных объединений (уступают по юридической силе группе конституционных законодательных актов и нормативным постановлениям Конституционного Совета, но имеют ситуативное превосходство над законами и остальными НПА).
 - 6) Кодексы РК.
 - 7) Законы РК, а также Указы Президента РК, имеющие силу закона. (Как правило, в них имеется следующая правовая норма: «Если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Кодексе (Законе), применяются правила указанного договора»).
 - 8) Нормативные постановления Парламента РК и его палат.
 - 9) Нормативные постановления Верховного суда РК.
 - 10) Нератифицированные международные договоры (возглавляют группу подзаконных нормативных правовых актов) и далее в соответствии со статьей 4 «Иерархия нормативных правовых актов» закона «О нормативных правовых актах»¹⁰.
- Ратифицированные международные договоры, в том числе и ратифицированные международные договоры в рамках региональных объединений с участием Казахстана, могут быть расположены после конституционных законов, но перед кодексами и законами, учитывая конституционное положение

¹⁰Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. № 213 «О нормативных правовых актах» // Справочная правовая система «Параграф». 2013 г. 24 октября.

ние о том, что ратифицированные международные договоры имеют приоритет перед национальными законами.

Особое положение конституционных законов (Конституционный закон Республики Казахстан от 20 июля 2000 г. «О Первом Президенте Республики Казахстан – Лидере Нации», Конституционный закон Республики Казахстан от 18 декабря 1995 г. «О Правительстве Республики Казахстан», Конституционный закон Республики Казахстан от 16 октября 1995 г. «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», Конституционный закон Республики Казахстан от 25 декабря 2000 г. «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» и др.) обусловлено тем, что они на основе и в развитие Конституции образуют основу формы государства, определенной модели внутреннего устройства суверенного государства, способы образования и взаимодействия органов государственной власти. Это те основы, которые устанавливаются и изменяются самим государством.

Напомним, что в начальный период обретения суверенитета Республики Казахстан Конституционный Закон «О государственной независимости Республики Казахстан» от 16 декабря 1991 г., провозгласил Республику Казахстан независимым, демократическим и правовым государством и фактически стал в тот период Основным законом, превышающим по юридической силе действовавшую Конституцию, принятую в 1978 г. Эта Конституция, даже с многочисленными изменениями и дополнениями, не в полной мере отражала существующие потребности и перспективы развития общества в тот переломный исторический момент.

Юридическую силу принятого документа подчеркнуло Постановление Верховного Совета Республики Казахстан от 16 декабря 1991 г. «О порядке введения в действие конституционного закона Республики Казахстан «О государственной независимости Республики Казахстан», пункт 2 которого гласит: «Впредь до принятия соответствующих законодательных и иных нормативных актов Республики Казахстан на ее территории могут применяться нормы законодательства СССР и признанные СССР нормы международного права, поскольку они не противоречат настоящему Закону, иным законодательным и нормативным актам Республики Казахстан»¹¹.

Нератифицированные международные договоры Республики Казахстан приоритетом перед законами Республики не обладают и

¹¹Постановление Верховного Совета Республики Казахстан от 16 декабря 1991 г. № 1008-XII «О порядке введения в действие Конституционного Закона Республики Казахстан «О государственной независимости Республики Казахстан» // Справочная правовая система «Параграф». 2013 г. 24 декабря.

должны исполняться в той мере, в какой они не входят в противоречие с законами Республики. В случае коллизии между ними стороны договоров имеют возможность в соответствии с Законом РК от 30 мая 2005 г. «О международных договорах Республики Казахстан», а также нормами международного права разрешать ее путем согласительных процедур и принятия иных мер по преодолению коллизии.

Считаем, что при условии сохранения за Конституцией Республики Казахстан (а также соответственно за конституциями других стран-членов регионального объединения) высшей юридической силы, будет защищен как суверенитет государств, так и созданы условия для доверительного, равноправного и взаимовыгодного взаимодействия стран в рамках регионального межгосударственного образования.

Е. М. Абайдылинов: Мемлекеттердің аймақтық бірігуінің қалыптасу жағдайында ел Конституциясының маңызы.

Қазақстан Республикасының, Беларусь Республикасының және Ресей Федерациясының қатысуымен мемлекеттердің интеграциялық бірігуінің құрылу процестері, 2015 ж. Еуроазиялық экономикалық одақты (ЕАЭО) құру және басқа да мемлекеттердің ынтымақтастығының келешегі ұйымдастырушылық және құқықтық сипаттағы бірқатар мәселелерді шешуді талап етеді. Олардың бірі елде әрекет ететін құқық иерархиясының жоғарысында тұратын, құқықтық кепілі ұлттық конституция болып табылатын егемендікті сақтау болып табылады.

Түйінді сөздер: мемлекет, интеграция, құқық, конституция, конституциялық заң, кодекс, заң, халықаралық құқық, иерархия, ұлтүсті, одақ, егемендік.

Y. Abaideldinov: The significance of the country's Constitution in conditions of the regional integration of the countries.

There are certain organizational and legal issues due to the processes of association's integration formation of the Republic of Kazakhstan, Republic of Belarus and Russian Federation and other countries, perspective of Eurasian Economic Union's formation in 2015. One of them is the preservation of sovereignty and only national constitution, its supremacy in current law hierarchy of country can be a guarantee.

Keywords: State, integration, law, constitution, constitutional law, code, law, international law, hierarchy, supernationality, union, sovereignty.