



Дауленов Мирас Мухтарович,
директор Академии фундаментальных и прикладных наук им. С. Зиманова,
доцент Кафедры международного права Университета КАЗГЮУ,
доктор Ph.D. в области права



Иржанов Алимжан Самигуллаевич,
доцент Кафедры международного права Университета КАЗГЮУ,
кандидат юридических наук



Оралова Евгения Жанатовна,
старший преподаватель Кафедры международного права
Университета КАЗГЮУ, магистр международного права

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА РЕШЕНИЙ ЕВРАЗИЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОМИССИИ И ИХ ПРИМЕНЕНИЕ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Прекращение существования Евразийского Экономического Сообщества вызвало необходимость учреждения Евразийского Экономического Союза (далее - ЕАЭС) и наделения его международной правосубъектностью (п. 2 ст. 1 Договора о ЕАЭС). Несмотря на подтверждение международной правосубъектности Союза в его учредительном документе, следует обратить внимание на то, что ЕАЭС как и любая другая международная организация имеет ограниченную правоспособность в международном праве. При этом объем и характер компетенции международной организации зависит от норм и правил самой организации, установленных государствами-членами.

В отличие от государств, обладающих широкими полномочиями в международном праве и не имеющих ограниченного круга задач, деятельность международных организаций всегда направлена на достижение определенной цели, обозначенной государствами-членами в учредительных актах таких организаций. Международные организации не обладают имманентной компетенцией и объем компетенции конкретной организации зависит от сформулированной государствами-членами цели. В результате, как отмечает немецкий представитель доктрины международного права Эккарт Кляйн [1, С. 449], международная организация не может произвольно расширять круг своих задач и полномочий на совершение юридически значимых действий. В подтверждение, Международный

суд ООН в своем консультативном заключении от 8 июля 1996 г. по делу *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* указал на то, что международные организации являются вторичными субъектами международного права, обладающие компетенцией, ограниченной функцией достижения общей цели [2].

Принимая вышеуказанное во внимание, необходимым представляется, прежде всего, проведение правового анализа принципа наделения компетенцией (англ. *the principle of conferral*), объема и границ компетенции Евразийского Экономического Союза. Принцип наделения компетенцией определяет границы компетенции, передаваемой государствами-членами международной организации. При этом в случае сомнений относительно факта передачи компетенции в определенных областях или в конкретных вопросах, предполагается, что компетенция в данной области или по определенным вопросам не была передана международной организации государствами-членами и последние по-прежнему обладают широким спектром суверенных прав в принятии актов в этой сфере.

Проведенный анализ положений Договора о ЕАЭС выявил, что государства-члены передали Союзу компетенцию в следующих областях:

- 1) Таможенный союз, включая вопросы информационного взаимодействия; зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин;
- 2) внешнеторговая политика, то есть торговая политика в отношении третьих государств, включая принципы применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер;
- 3) формирование общего рынка лекарственных средств и медицинских изделий;
- 4) защита прав потребителей;
- 5) макроэкономическая политика, предусматривающая разработку и реализацию совместных действий государств-членов в целях достижения сбалансированного развития экономики государств-членов;
- 6) валютная политика;
- 7) внутренний рынок, в рамках которого обеспечивается реализация свободного перемещения товаров, лиц, в особенности, трудовых мигрантов, услуг и капитала, а также осуществления предпринимательства;
- 8) регулирование финансовых рынков;
- 9) налоги и налогообложение, включая принципы взаимодействия государств-членов в сфере налогообложения, принципы взимания косвенных налогов и налогообложение доходов физических лиц;
- 10) политика конкуренции;
- 11) транспорт;
- 12) государственные (муниципальные) закупки;
- 13) защита интеллектуальной собственности;
- 14) промышленность;
- 15) агропромышленный комплекс [3].

Практика деятельности международных организаций, как обратил внимание Экономический Суд СНГ в своем консультативном заключении от 10 марта 2006 г., 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:

а) 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;

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

в) 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;

г) 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) [4].

К вышеуказанным признакам наднациональной международной организации доктрина международного права относит также судебную автономию организации, то есть действие принципа исключительного толкования и применения права организации по определенным вопросам лишь специально созданным для этих целей судебным органом организации. Кроме того, предполагается финансовая самостоятельность наднационального объединения, бюджет которого не зависит от взносов государств-членов и формируется на основе собственных источников дохода (например, таможенные пошлины, поступающие в связи с импортом товаров из третьих государств на территорию Таможенного союза и др.).

Несомненно, не все международные наднациональные организации обладают полным комплексом вышеуказанных признаков. Границы полномочий таких организаций в каждом случае зависят от воли государств-членов, являющихся первичными субъектами международного права. Например, такие организации как Международная Организация Гражданской Авиации (ИКАО) или Международная Метеорологическая Организация (ВМО) обладают лишь частичными признаками наднациональности. Тем не менее, наличие возможности принятия нормативных правовых актов, имеющих обязательный характер не только для государств-членов, но и для физических и юридических лиц, находящихся под их юрисдикцией является общим и ключевым признаком для международных наднациональных организаций.

В контексте Евразийского Экономического Союза следует отметить, что данное интеграционное объединение обладает признаками наднациональности. В частности, положение п. 13 Положения о Евразийской экономической комиссии предусматривает, что комиссия в пределах своих полномочий принимает решения, имеющие нормативно-правовой характер и обязательные для государств-членов, распоряжения, имеющие организационно-распорядительный характер, и рекомендации, не имеющие обязательного характера. Решения комиссии входят в право Союза и подлежат непосредственному применению на территориях государств-членов.

Кроме того, в положении п. 1 ст. 6 Договора о ЕАЭС определено, что решения Высшего Евразийского экономического совета и Евразийского межправительственного совета подлежат исполнению государствами-членами в порядке, предусмотренном их национальным законодательством. Таким образом, право Союза обуславливает исполнение и применение решений Высшего Евразийского экономического совета и Евразийского межправительственного совета от правовых норм, обычно конституционного порядка, государств-членов.

Проведенный анализ правового характера решений Евразийской экономической комиссии показал, что данные решения имеют признаки регулятивного характера, что в свою очередь свидетельствует о наличии у права Союза регулятивной функции, что, как известно, представляет собой направление правового воздействия, выражающееся в установлении позитивных правил поведения, предоставление субъективных прав и возложении на субъектов права юридических обязанностей [5, С. 77]. При этом содержанием регулятивной функции охватывается: а) закрепление посредством норм права право- и дееспособности граждан; закрепление и изменение правового статуса граждан; определение компетенции государственных органов, полномочий должностных лиц; установление правового статуса юридических лиц (это т.н. регулятивно-статическая функция права); б) определение юридических фактов, связанных с возникновением, изменением и прекращением правоотношений; установление конкретной правовой связи между субъектами права (регулятивные правоотношения); определение оптимального типа правового регулирования (общедозволительного, разрешительного) применительно к конкретным общественным отношениям (регулятивно-динамическая функция) [6, С. 76-77]. Примером такого решения может быть решение Евразийской экономической комиссии № 107 «О техническом регламенте Таможенного союза «Технический регламент на табачную продукцию». На основании указанного решения принимается технический регламент Таможенного союза «Технический регламент на табачную продукцию», который устанавливает обязательные для применения и исполнения на таможенной территории Таможенного союза требования к табачной продукции, выпускаемой в обращение на таможенной

территории Таможенного союза, а также требования к информации (маркировке), наносимой на потребительскую упаковку табачной продукции для обеспечения ее свободного перемещения.

По своей правовой природе решения Евразийской экономической комиссии схожи с регламентами (англ. regulations) Европейского Союза. В соответствии с положением ст. 288 Договора о функционировании Европейского Союза, регламент имеет общее действие, является обязательным в полном объеме и подлежит непосредственному применению во всех государствах-членах [7]. Полагаем, что для понимания правовых последствий решений Евразийской экономической комиссии в части влияния на внутригосударственную правовую систему Республики Казахстан в качестве аналогии и иллюстрации необходимо рассмотреть порядок действия регламентов Европейского Союза.

Непосредственное применение (англ. direct applicability) и прямое действие (англ. direct effect) регламента были подтверждены решением Суда Европейского Союза от 7 февраля 1973 г. по делу 39/72, *Commission of the European Communities v Italian Republic*. В данном решении Суд отметил весьма важный аспект, который необходимо учитывать и относительно решений Евразийского Экономического Союза: все методы имплементации противоречат правовой природе регламента, если их результатом становится создание препятствий для прямого действия данных актов и угроза для их синхронного и единообразного применения в целом на всей территории Сообщества [8]. Следовательно, по общему правилу имплементация регламентов запрещена для того, чтобы избежать дублирования и подмены положений самого регламента. Имплементационные мероприятия возможны лишь в случае, если в самом регламенте это прямо предусмотрено, либо это следует из его содержания [9].

В результате, возвращаясь к вопросу непосредственного применения решений Евразийской экономической комиссии, необходимо отметить следующее: суть прямого действия и непосредственного применения решения заключается в том, что он не нуждается во введении его в правовую систему посредством принятия какого-либо законодательного или подзаконного правового акта; он может применяться государственными органами, в том числе судами, частными физическими и юридическими лицами как часть действующего права, а также напрямую порождать права и обязанности в отношении лиц, находящихся под юрисдикцией государства-члена ЕАЭС. Следовательно предполагается их вертикальный и горизонтальный прямой эффект. Более того, если решение изложено в достаточно ясных и четких формулировках и не содержит положений, которые указывали бы на необходимость его имплементации в национальную правовую систему, следует исключить проведение имплементационных мероприятий, которые могут исказить либо подменить первоначальные объект и цель решения.

Важное значение для определения правовых последствий решений Евразийской экономической комиссии для правовой системы Республики Казахстан и других государств-членов Союза имеют принципы функционирования данного интеграционного объединения. Полагаем, что особое значение в рассматриваемом контексте приобретает следующая норма, закрепленная в положении ст. 3 Договора о ЕАЭС: «Государства-члены создают благоприятные условия для выполнения Союзом его функций и воздерживаются от мер, способных поставить под угрозу достижение целей Союза». Следует отметить, что содержание данного принципа дословно повторяет один из элементов принципа лояльного сотрудничества (principle of loyal cooperation), изложенного в положении п. 3 ст. 4 Договора о Европейском Союзе [10]. Содержание данного принципа раскрывается в решении Суда Союза от 9 марта 1978 г. по делу 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*, в котором Суд обратил внимание на то, что взаимоотношение между непосредственно применимыми актами институтом Союза и национальным законодательством государств-членов заключается в том, что вступление в силу первых делает автоматически неприменимым любой противоречащий им национальным нормативный правовой акт, а также исключает принятие в дальнейшем внутригосударственных законодательных мер в той степени, в какой они были бы несовместимы с правом Союза [11]. Последнее связано также с вопросом наличия у институтов Европейского Союза исключительной компетенции: в тех сферах, где государства-члены полностью передали полномочия по принятию решений интеграционному объединению и его органам, односторонние действия государств просто недопустимы [12, С. 77].

Принимая во внимание наличие принципа лояльного сотрудничества в основе функционирования как Европейского Союза, так и ЕАЭС, полагаем, можно сделать следующие выводы относительно

правовых последствий решений Евразийской экономической комиссии в отношении правовой системы Республики Казахстан.

Во-первых, в случае возникновения коллизии между решением Евразийской экономической комиссии и национальным нормативным правовым актом следует применять акт Комиссии. Следует отметить, что данный тезис подтверждается, в первую очередь, консультативным заключением Экономического Суда СНГ от 10 марта 2006 года, в котором Суд затронул общие вопросы прямого действия решений международных наднациональных организаций, отметив, что они обладают приоритетом по отношению к аналогичным нормам национальных правовых актов в случае коллизии между ними в процессе правоприменения [4]. К такому же заключению пришел также Конституционный Совет Республики Казахстан в своем нормативном постановлении от 5 ноября 2009 г. № 6: «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» [13].

В любом случае, необходимым представляется применение, так называемого принципа согласительного толкования (англ. *indirect effect*), сущность которого заключается в том, чтобы толковать и применять нормы внутригосударственного права в свете права ЕАЭС, то есть таким образом, чтобы обеспечить реализацию целей Союза и исключить коллизию между нормами национального права и нормами правового порядка ЕАЭС.

Во-вторых, принятие решений Евразийской экономической комиссии делает невозможным издание таких национальных нормативных правовых актов, которые были бы несовместимы с правом Союза и поставили бы под угрозу цели интеграционного объединения. Полагаем также, что принцип лояльного сотрудничества предполагает помимо сказанного постепенную отмену норм, которые бы дублировали решения Евразийской экономической комиссии или коллидировали с ними. Данный вывод подтверждается ранее озвученной позицией Конституционного Совета Республики.

В-третьих, по мере того, как исключительная компетенция ЕАЭС и Евразийской экономической комиссии, в частности, будет расширяться (путем ли закрепления конкретных сфер в Договоре о ЕАЭС или же через практику комиссии и Суда Союза), Республика Казахстан, как и другие члены интеграционного объединения, утратит способность принимать в одностороннем порядке нормативные правовые акты в сферах исключительной компетенции ЕАЭС.

Касательно вопросов правоприменения решений Комиссии Евразийской экономической комиссии в казахстанских правовых реалиях, то следует констатировать, что в данных решениях уже присутствует наличие воли Казахстана как государства, которая была выражена как при подготовке, так и в процессе принятия решений комиссии. В связи с этим необходимо отметить, что в данном случае изменяется исключительно форма ее отражения, то есть она представлена не в форме закона или подзаконного НПА, а в решении международной организации.

Следовательно, потенциальных противоречий между решениями Евразийской экономической комиссии и актами законодательства Республики Казахстан не должно возникнуть, однако в случае их появления, следует отдавать приоритет нормам решений комиссии и применять принцип согласительного толкования. В связи с этим можно указать на необходимость разработки комплекса внутригосударственных норм, направленного на обеспечение прямого действия и обязательности исполнения этих решений, в которых уже находит свое отражение воля Республики Казахстан как государства-члена ЕАЭС.

В данном случае можно рекомендовать внести соответствующие изменения и дополнения в законы Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 г. и «О международных договорах Республики Казахстан» от 30 мая 2005 г. Указанные поправки могли бы установить и ввести особый режим правоприменения решений Евразийской экономической комиссии в правовой системе Республики Казахстан, в части урегулирования вопросов порядка их применения, устранения потенциальных противоречий между нормами национального права и решениями комиссии.

Список литературы

1. Витцум В.Г., Боте М., Дольцер Р., Кляйн Э., Куниг Ф., Хайльброннер К., Шрёдер М. Международное право. - Москва 2011. - 992 с.
2. Консультативное заключение Международного Суда ООН от 8 июля 1996 г. по делу Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, I.C.J. Reports 1996, P. 226.
3. Закон Республики Казахстан от 14 октября 2014 г. «О ратификации Договора о Евразийском Экономическом Союзе» и текст Договора // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <<http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000240#z3082>>
4. Консультативное заключение Экономического Суда СНГ от 10 марта 2006 г. № 01-1/3-05 «О толковании Договора об учреждении Евразийского Экономического Сообщества от 10 октября 2000 года» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет», <<http://adilet.zan.kz/rus/docs/H060000442>>
5. Попова А.В. Теория государства и права. - Санкт-Петербург 2008. - 208 с.
6. Братановский С.Н. Теория государства и права. - Москва 2013. - 241 с.
7. Договор о функционировании Европейского Союза, <<http://eulaw.ru/treaties/tfeu>>
8. Решение Суда Европейского Союза по делу 39/72, Commission v. Italy, от 7 февраля 1973 г., (1973) ECR 101.
9. Ландо Д.Д., Самарин В.И. Европейское публичное право. - Москва 2014. - 226 с.
10. Договор о Европейском Союзе (в редакции Лиссабонского договора), <<http://eulaw.ru/treaties/teu>>
11. Решение Суда Европейского Союза по делу 106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA, от 9 марта 1978 г., (1978) ECR 629.
12. Majone G. Dilemmas of European Integration: the Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth. - New York 2005. - 256 p.
13. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 5 ноября 2009 года №6 «Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов», <<http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya/?cid=11&rid=533>>



Осы мақала Евразиялық экономикалық комиссия ЕЭО шешімдерінің құқықтық жаратылысының зерттеуіне арналған, сонымен бірге осындай шешімдерінің Қазақстан Республикасының мемлекетшілік жүйесіне құқықтық салдарын анықтауына арналған. Осы интеграциялық бірлестігіне мемлекет – мүшелерімен ЕЭО берілген құзыреттерді, мақаланың авторлары көздерін және көлемін дәйекті талдайды, одақтың және оның органдардың ұлт үстемдігі элементтерін зерттейді. Зерттеудің негізгі мақсатына жету үшін, мақалада Евразиялық экономикалық комиссия шешімдерінің және ЕО реттемелерінің корпоративтік талдау жүргізілді, сонымен бірге комиссия шешімдері мен Қазақстан Республикасы құқықтық жүйесінің өзара әрекет жөніндегі бірнеше қорытындылар және ұсыныстар шығарылды.

Түйінді сөздер: *Еуразиялық Экономикалық Одақ, Еуразиялық экономикалық комиссия, Еуропа Одағы, интеграциялық бірлестік, айрықша құзырет, ұлт үстемдігі, имплементация, шешімдер, реттеме, тікелей қолдану, тікелей әрекет.*

Статья посвящена исследованию правовой природы решений Евразийской экономической комиссии ЕАЭС, а также детерминации правовых последствий таких решений для внутригосударственной системы Республики Казахстан. Авторы статьи последовательно анализируют источники и объем тех компетенций ЕАЭС, которые были переданы данному интеграционному объединению государствами-членами, а также исследуют элементы наднациональности Союза и его органов. Для достижения основной цели данного исследования в статье проведен компаративный анализ решений Евразийской экономической комиссии и регламентов Европейского Союза, а также сделан

ряд выводов и рекомендаций относительно взаимодействия решений комиссии и правовой системы Республики Казахстан.

Ключевые слова: Евразийский Экономический Союз, Евразийская экономическая комиссия, Европейский Союз, интеграционное объединение, исключительная компетенция, наднациональность, имплементация, решения, регламент, непосредственное применение, прямое действие.

The article investigates the legal nature of the Eurasian Economic Commission's decisions and the determination of the legal consequences of such decisions for domestic system of the Republic of Kazakhstan. The authors analyze the sources and competencies of the Eurasian Economic Union that have been transferred to this integration union by its member states, as well as research the elements of supranationality of the Union and its organs. The article provides a comparative analysis of the decisions of the Eurasian Economic Commission and regulations of the European Union. Authors also have proposed a number of conclusions and recommendations concerning the interaction between the Commission's decisions and domestic legal system of the Republic of Kazakhstan.

Keywords: Eurasian Economic Union, Eurasian Economic Commission, European Union, integration union, exclusive competences, supranationality, implementation, decisions, regulation, direct application.

Мирас Мұхтарұлы Дәуленов,

С. Зиманов атындағы Іргелі және қолданбалы зерттеулер академиясының директоры, ҚАЗГЗУ университеті халықаралық құқық кафедрасының доценті, құқық саласындағы Ph.D. докторы

Әлімжан Самигуллаұлы Иржанов,

ҚАЗГЗУ университеті халықаралық құқық кафедрасының доценті, з.ғ.к.

Евгения Жанатқызы Оралова,

ҚАЗГЗУ университеті халықаралық құқық кафедрасының аға оқытушысы, халықаралық құқық магистрі

Евразиялық экономикалық комиссия шешімдерінің құқықтық табиғаты және оларды Қазақстан Республикасының құқықтық жүйесінде қолдану

Дауленов Мирас Мухтарович,

директор Академии фундаментальных и прикладных наук им. С. Зиманова, доцент Кафедры международного права Университета КАЗГЮУ, доктор Ph.D. в области права

Иржанов Алимжан Самигуллаевич,

доцент Кафедры международного права Университета КАЗГЮУ, к.ю.н.

Оралова Евгения Жанатовна,

старший преподаватель Кафедры международного права Университета КАЗГЮУ, магистр международного права

Правовая природа решений Евразийской экономической комиссии и их применение в правовой системе Республики Казахстан

M. Daulenov,

Director of the Academy of basic and applied sciences to them S. Zimanov, Associate Professor of International Law at the University KazHLU Doctor Ph.D. in law

A. Irzhanov,

Associate Professor of International Law at the University KazHLU, Ph.D.

E. Oralova,

Senior lecturer in International Law at the University KazHLU, Master of International Law

The Legal Character of the Decisions of the Eurasian Economic Commission and Its Application in Domestic System of the Republic of Kazakhstan