

Досымбеков Д.К.

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ НОРМ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

D.K. Dosymbekov

THE PROBLEMS OF REALIZATION RATE OF IMPLEMENTATION OF THE INTERNATIONAL TREATMENTS IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

УДК: 347.343(574.4)

В прошлом году в Казахстане темпы роста международных договоров был значительно выше в соответствии с международными стандартами. Республика значительно улучшила правовую систему и тем самым утвердилась на мировых стандартах.

In the last year, in Kazakhstan the rate of implementation towards international treatments has been significantly increased in accordance with the condition of international and law rates. Republic has considerably improved law system drawing it near to the World standard thereby it became firmly established foreign policy stability.

За годы независимости Казахстан ратифицировал более чем 350 международных договоров. И еще к полусотне присоединился посредством принятия различных актов. В связи с нарастающим количеством таких договоров Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев в Послании народу Казахстана на 2002 год критически вопрошает: "Не слишком ли много мы берем на себя международных обязательств; все ли они на сегодняшний день отвечают интересам Казахстана; не мешают ли они нам развивать свое национальное законодательство в соответствии с Конституцией Республики Казахстан?". И здесь же он определяет задачу: провести инвентаризацию этих договоров и принятых обязательств, что, видимо, продиктовано обеспокоенностью состоянием баланса между национальными интересами и международных правовых документов.

Вопрос о соотношении в системе действующего права Казахстана ратифицированных международных договоров республики с ее конституционными законами надо решать особо, исходя из важности для суверенного государства предмета регулирования и большей юридической силой из этих законов, чем юридическая сила принимаемых Парламентом в обычном порядке законов о ратификации международных договоров.

В качестве проблемы реализации норм международных договоров экономического характера, таких как договоры о свободной торговле, о едином экономическом пространстве, об избежании двойного налогообложения, выступает ограничение правовыми рамками договора потенциальной возможности расширения торговых отношений. Ведь, если отношения имеют потенциал, а договор содержит ограничения, препятствующие их развитию, то, можно сказать, реализация этого договора наносит определенный ущерб экономическим интересам сторон. Рассмотрим данное утверждение на примере Соглашения между Правительством Республики

Казахстан и Правительством Грузии о свободной торговле от 11 ноября 1997 года. Суть Соглашения заключается в том, что государства - участники в процессе торговли не применяют таможенных пошлин, налогов и сборов. Посредством снятия указанных платежей государства достигают значительного снижения цен на товары, что, в свою очередь, стимулирует двусторонние экономические отношения.

Однако данная норма-преференция распространяется не на все виды товаров и, согласно статье 2 названного Соглашения, соответствующие изъятия из режима свободной торговли оформляются Протоколами. Такое ограничение объясняется тем, что применение облегченного режима в отношении отдельных видов товаров на начальном этапе торговых отношений не совсем соответствовало экономическим интересам сторон, т.е. попросту не было выгодно.

Тем не менее, рост объема товарооборота между Казахстаном и Грузией, а также анализ пятилетнего опыта реализации Соглашения показали, что изъятия в отношении товаров ограничивают потенциальные возможности двусторонних торгово-экономических отношений.

В этой связи, государства в целях активизации торговых отношений принимают решение о внесении изменений в вышеуказанное Соглашение, предусматривающее отмену изъятий. Таким образом, Казахстан и Грузия распространили действие нормы о неприменении таможенных пошлин, налогов и сборов на все виды товаров, обеспечив, тем самым, условия роста взаимовыгодных отношений.

Пункт 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 года установил приоритет перед законами Республики Казахстан только ратифицированных международных договоров. Вместе с тем, в договорно-правовой базе Республики Казахстан, сформированной до принятия указанной нормы, содержатся договоры, устанавливающие иные правила, чем предусмотрено законами РК.

По данному спорному вопросу Конституционным Советом Республики Казахстан было вынесено решение от 11 октября 2001 года №18/2, согласно которому международные договоры, не предусматривавшие ратификации как условия вступления в силу, заключенные до принятия Конституции 1995 года, являются действующими и сохраняют приоритет перед законодательством Республики, если такой приоритет для этих международных договоров прямо предусмотрен законами Республики, регулирующими соответствующие сферы правоотношений.

Данное решение обусловило автоматическое приостановление действия договоров, вступивших в силу отличными от ратификации способами.

Принимая во внимание данное решение, международные договоры, подпадающие под ратификацию согласно казахстанскому законодательству, в настоящее время применяются в части, не противоречащей законам Республики Казахстан. С целью установления приоритета перед этими законами, договоры должны быть ратифицированы.

Вместе с тем, необходимо иметь в виду, что Венская конвенция, не оспаривая права государств на временное приостановление действия договоров и прекращения их действия, содержит правила, которым должны следовать государства в таких случаях. Так, государству, которое намерено приостановить или прекратить действие договора, подписано направлять предварительные письменные уведомления другим участникам договора с указанием причин оспаривания действительности договора.

Учитывая норму Венской конвенции о том, что участник не может ссылаться на положения своего внутреннего законодательства в качестве оправдания для невыполнения им договора, упомянутое постановление Конституционного Совета является уязвимым с международно-правовой точки зрения.

Также хотелось бы обратить внимание на другие нормы Конституции, содержащие неоднозначные подходы к вопросу о приоритете международных договоров.

Так, согласно пункту 1 статьи 11 Основного закона гражданин Республики Казахстан не может быть выдан иностранному государству, если иное не установлено международными договорами Республики.

В соответствии с пунктом 4 статьи 12 иностранцы и лица без гражданства пользуются в Республике правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами.

Вышеизложенные положения не обуславливают приоритет таких договоров перед законами обстоятельством их ратификации.

Соглашение о взаимном признании льгот и гарантий для участников и инвалидов Великой Отечественной войны, участников боевых действий на территории других государств, семей погибших военнослужащих ратифицировано Республикой Казахстан 8 сентября и вступило в силу 7 ноября 1994 года. Данным соглашением предусмотрен определенный объем льгот и гарантий для участников и инвалидов Великой Отечественной войны, ниже которого Стороны обязались не устанавливать. Во исполнение международных обязательств принимается Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, от 28 апреля 1995 года №2247 "О льготах и социальной защите участников, инвалидов Великой Отечественной войны" содержит полный объем льгот и гарантий, заложенный в вышеуказанном международном договоре. Как видно, государство, добросовестно выполняя свои

обязательства по международному договору, предприняло все необходимые нормативно-правовые действия, направленные на обеспечение реализации положений Соглашения.

Однако в ходе реализации норм международного договора было выявлено, что отдельные положения Соглашения реализуются не в полном объеме. Хотя, как уже было сказано, Республика Казахстана взяла на себя обязательство предоставить льготы не ниже уровня, определенного Соглашением, Соответственно, существует определенная проблема реализации норм международного договора на территории Республики Казахстан.

Суть проблемы заключается в следующем. Согласно Приложению 2 (Перечень льгот и гарантий, установленных для категорий лиц, на которых распространяется действие Соглашения) к Соглашению, являющемуся его неотъемлемой частью, участникам войны и совместно проживающим с ними членам их семей предоставляется скидка в размере 50 процентов с установленной платы за пользование отоплением, водопроводом, газом и электроэнергией в порядке, определяемом каждой из Сторон.

Поскольку порядок предоставления пятидесяти процентной скидки на коммунальные услуги и топливо по Соглашению определяется каждой из Сторон, предоставление такой скидки выше упомянутым Указом было заменено на соответствующую выплату специального государственного пособия. Само по себе специальное государственное пособие как новшество сыграло положительную роль в социальной политике республики благодаря адресности. Однако практика показала, что начисляемый в соответствии с Законом Республики Казахстан от 5 апреля 1999 года №365-1 "О специальном государственном пособии в Республике Казахстан" размер специального государственного пособия для участников и инвалидов ВОВ не покрывает пятидесяти процентов затрат на коммунальные услуги.

Таким образом, налицо проблема неисполнения международных обязательств и, соответственно, ущемление прав участников и инвалидов Великой Отечественной войны на территории нашей страны. Уполномоченный орган в сфере социальной защиты населения ссылается на положения внутреннего законодательства. Министерство иностранных дел как орган, осуществляющий контроль за соблюдением норм международных договоров, ограничивается лишь письмами-рекомендациями в адрес уполномоченного органа. На деле же происходит неисполнение принятых международно-правовых обязательств Республикой Казахстан. В соответствии с самим Соглашением контроль за соблюдением данного договора осуществляется уполномоченными органами Сторон в соответствии с их национальным законодательством. То есть каких-либо внешних факторов обеспечения реализации норм данного Соглашения не существует. При этом проблема существует уже несколько лет. Достаточно долго, учитывая, что ветеранов Великой Отечественной войны с каждым днем становится все меньше. Проблема же

заключается в неверно избранном внутригосударственном механизме исполнения нормы международного права, т.к. Соглашение предусматривает именно скидку, а не компенсацию, при начислении которой практически невозможно определить, покроеет ли она пятьдесят процентов расходов на коммунальные услуги того или иного участника или инвалида ВОВ.

На наш взгляд, опираясь на данный конкретный пример неисполнения международного договора, можно было бы сделать ряд общих выводов относительно проблемы реализации норм международных договоров на территории Республики.

Во-первых, невыполнение международного обязательства в полном объеме либо ниже минимального предела, если такой предел определен, есть невыполнение обязательства вообще. Следовательно, норма внутреннего права, препятствующая полноценному исполнению обязательств, автоматически должна прекратить свое действие.

Во-вторых, законодательство Республики Казахстан, регламентирующее действие международных договоров на территории Республики Казахстан, не содержит механизма прекращения действия внутригосударственного акта в случае его несоответствия положениям ратифицированных международных договоров.

В-третьих, наличие механизмов взаимного регулярного контроля за исполнением международного

договора является залогом его полноценной реализации.

Международное право, олицетворяющее тенденции и интеграции, универсализации и глобализации в мире, и действующее национальное право, которое воплощает политическую, экономическую и культурную самостоятельность и самоопределение народов планеты, неразрывно связаны. Нормы международного права и нормы внутригосударственного права реально соотносятся как "пересекающиеся параллели", когда две правовые системы могут то сходиться, то расходиться. Главным критерием потенциальной сопряженности правил международных договоров с нормами национального законодательства был и остается критерий соответствия и тех, и других Конституции Казахстана.

Хочется отметить, что наметившаяся в настоящее время в Республике Казахстан тенденция к приведению национального законодательства в соответствие с положениями международно-правовых норм позволяет усовершенствовать казахстанскую правовую систему, приблизить ее к мировым стандартам в различных областях экономической, социальной, культурной, политической жизни мирового сообщества, и то, какой из способов имплементации будет использоваться для достижения поставленных целей, целиком и полностью зависит от самого Казахстана.

Рецензент: д.ю.н., профессор Мукамбаева Г.А.