

Правовые проблемы реализации международных социальных обязательств Республикой Казахстан

Аннотация. В статье проводится научно-практический анализ некоторых международных обязательств Республики Казахстан в социально-трудовой сфере, представленных в межгосударственных соглашениях, ратифицированных Казахстаном. При этом большая часть международных документов, исследуемых в статье, заключена в рамках СНГ и ЕАЭС. Основной научный акцент делается на правовых казусах, которые зафиксированы в договорных текстах, изначально обрекая международные обязательства на невозможность их исполнения, а также на межгосударственных обязательствах, функционирование которых в настоящее время утратило свою актуальность и целесообразность и в силу этого фактически не исполняемых, но при этом сохраняющих юридическую силу приоритета перед законами Республики Казахстан. Неисполнение или ненадлежащее исполнение международных обязательств, с точки зрения Конституции страны и международных стандартов, недопустимо. Однако такие проблемы сегодня зафиксированы в сфере пенсионного обеспечения, включая вопросы назначения пенсий и их выплаты, пособий, носящих характер социальных выплат, медицинского обслуживания и социального страхования, труда и занятости и др.

Значительные проблемы в рамках международного регулирования и сотрудничества часто обусловлены серьезными различиями в национальных законодательных системах, разным видением государственных задач и приоритетов, отсутствием полноценной научной правовой экспертизы в части унификации разных национальных правовых систем, а иногда и качественных долгосрочных актуарных прогнозов. В статье предлагаются варианты правового разрешения некоторых проблем в части реализации Казахстаном взятых на себя международных обязательств.

Ключевые слова: международные договоры, ратификация, денонсация, пенсии, пособия, социальное страхование, трудящиеся мигранты, нетрудоспособные граждане, Евразийский экономический союз, Содружество Независимых Государств.

DOI: <https://doi.org/10.32523/2616-6844-2021-137-4-84-97>

Введение

Соблюдение участниками международных договоров взятых на себя обязательств является важной обязанностью любого государства, неотъемлемой частью его политики. Венская Конвенция о праве международных договоров, принятая 23.05.1969 г. [1] и ратифициро-

ванная Казахстаном 31.03.1993 г. [2] в статьях 26 и 27, устанавливает, что каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться, это общеизвестный принцип «Pacta sunt servanda», кроме того, участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения

им договора. Республика Казахстан, присоединившись к данной Конвенции, представила таким договорным регулятором весьма высокий правовой статус. Так, международные обязательства, закрепленные в рамках международных договоров, являются действующим правом страны и в соответствии со ст. 4 Конституции Республики Казахстан, в случае их ратификации, имеют приоритет перед законами государства, применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона [3].

С момента провозглашения своей независимости Казахстан накопил значительный, как позитивный, так и негативный опыт в формате международных отношений, довольно часто сталкиваясь с ситуацией неисполнения или ненадлежащего исполнения партнерами своих международных обязательств. Вероятно, поэтому в марте 2021 года Президент страны Касым-Жомарт Токаев подписал изменения в Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О международных договорах Республики Казахстан», в соответствии с которыми впервые в стране был введен институт приостановления выполнения международных договоров, даже при условии их ратификации и вступления в юридическую силу, в случае нарушения контрапартнерами своих обязательств. Такое положение было введено в качестве ответных мер за неисполнение или недобросовестное исполнение нашими партнерами своих обязательств перед Республикой Казахстан [4]. При этом следует отметить, что такое нововведение не исключает возможности использования иных правовых рычагов воздействия на недобросовестных международных партнеров, в том числе обращения государства в соответствующие Международные суды по этим же основаниям, такие, как Экономический суд СНГ, суд ЕАЭС и др.

Вместе с тем, сталкиваясь с подобными фактами относительно нашей страны, следует поставить вопрос, всегда ли Казахстан соблюдает взятые на себя международные обязательства относительно других государств, и

если факты неисполнения или недобросовестного исполнения имеют место быть, то какова их причина и что следует предпринять, чтобы устранить факт международно-правовой казуистики, обезопасив тем самым наше государство от ответных мер партнеров, включая выплату международных судебных издержек.

Методы

В статье использованы общенаучные, специальные и частнонаучные методы исследования, такие, как сравнительно-сопоставительный, системного анализа, научного прогноза и обобщения, историко-правовой и другие.

Обсуждение

В 2021 году Республика Казахстан отмечает знаковый юбилей - 30-летие независимости государства. Годом ранее, 22.10.2020 г. на четвертом заседании Национального совета общественного доверия, являющегося консультативно-совещательным органом Президента страны, Глава государства объявил 2021 год «Годом 30-летия Независимости» [5]. Тридцать лет - это достаточный срок, чтобы провести анализ и обобщить практику, в том числе в области соблюдения Республикой Казахстан своих международных обязательств. Казахское законодательство и международные стандарты довольно четко определяют формат взаимосвязи и взаимозависимости национального законодательства стран и норм международного права. Вместе с тем до настоящего времени, несмотря на, казалось бы, безапелляционную правовую фиксацию и стройность системы их соотношения, ведутся научные споры о соответствующих приоритетах, иногда выходящие за пределы науки и переходящие в плоскость негативной международной практики. В качестве примера можно привести серьезный конфликт между Польшей и Европейским союзом, начавшийся 7 октября 2021 года и продолжающийся до настоящего времени, когда Конституционный Суд Польши вынес решение о приоритете Конституции страны над правом Евро-

союза. Данное решение вызвало негодование практически всего руководства Евросоюза, которое официально объявило о возможном выходе Польши из состава ЕС (Полэкзит) и о наложении на Польшу финансовых санкций в виде отказа от запланированной помощи в пределах 57 миллиардов евро. Реализация данных санкций была отложена лишь в связи с критической ситуацией с мигрантами на белорусско-польской границе. Урсула фон дер Ляйен, возглавляющая Еврокомиссию, официально заявила о намерении сделать все возможное для приоритета законодательства ЕС над национальными законодательными системами стран-участников [6]. Вместе с тем факт правовой фиксации приоритета норм национального права государств-участников данного международного Союза над правом ЕС закреплен сегодня и некоторыми другими государствами, такими, как Федеративная Республика Германия, Конституционный суд которой признал не отвечающими интересам страны пакет стимулирующих мер, утвержденных Европейским Центробанком [7]. Такие правовые нормы есть во Франции. В Венгрии правовое давление норм ЕС на национальное законодательство вызвало не только негодование, но и проведение публичных дебатов о выходе страны из ЕС. Летом 2021 года впервые за последнее время на страницах печати появились заголовки о том, что пришло «время поговорить о Nexit (Hungarn Exit - по аналогии с Brexit) - выходе Венгрии из Евросоюза». Известный венгерский политолог Тамаш Фрич в газете «Magyar Nemzet» написал следующее: «Сейчас мы должны, наконец, серьезно подумать о нашем возможном выходе из союза государств, который демонстрирует имперские симптомы и ведет себя пренебрежительно и высокомерно со своими странами-членами в Восточной и Центральной Европе... Наши пути разошлись. В то время как Запад осознанно ломает христианскую мораль и систему ценностей и вместо этого строит космополитичное безликое мировое сообщество, которое базируется на самоуничтожении индивидуума, мы - венгры, поляки и другие европейцы, живущие в центральной части континента, - хотим сохранить наш ты-

сячелетний культурный и религиозный фундамент» [8]. Скандал был связан с принятием в июле 2021 г. Венгрией закона «О защите детей от идей ЛГБТ». Но еще до его принятия, перед июльским саммитом ЕС, 17 стран подписали заявление, в котором осуждали этот законопроект и призывали Президента страны и все руководство «гарантировать соблюдение европейского права» на территории государства под реальной угрозой применения серьезных экономических санкций. И нужно сказать, что через несколько часов после обращения Европарламент принял резолюцию, в которой осудил Венгрию за непослушание и проведение своей правовой политики, не совпадающей с правом ЕС. За применение экономических санкций проголосовало 529 законодателей ЕС, против - 150 и 14 воздержались. Санкции ЕС оказались весьма внушительными, поэтому Венгрия обратилась в Европейский суд в Люксембурге [9]. Как известно, это суд ЕС высшей инстанции, его решения окончательны и обжалованию не подлежат.

Что касается Республики Казахстан, то в стране официально закреплен приоритет Конституции государства над нормами международного права. В частности, ст.4 Конституции определяет, что действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции и соответствующих ей ... международных договорных и иных обязательств Республики [3]. Именно поэтому подпункт 1) п.1 ст. 3 Закона Республики Казахстан от 30.05.2005 г. «О международных договорах Республики Казахстан» устанавливает обязательства по проведению юридической экспертизы на предмет соответствия положений международных договоров, участницей которых намеревается стать Республика Казахстан, а также проектов международных договоров законодательству Республики Казахстан. В данном случае для определения спектра соответствия национальному законодательству учитывается правовая иерархия международных договоров, одни из которых подлежат ратификации и занимают позицию приоритета над законами страны, а другие проходят обязательную процедуру утверждения Президентом Казахстана или Правительством

страны и, соответственно, ни при каких условиях таким приоритетом не обладают. Но в любом случае не допускается заключение международных договоров, «не соответствующих национальным интересам Республики Казахстан, способных нанести ущерб национальной безопасности или ведущих к утрате независимости Республики Казахстан» [10].

Аналогичные положения, как было отмечено выше, зафиксированы и в других государствах. Так, например, ст. 15 Конституции Российской Федерации утверждает высшую юридическую силу Конституции, ее прямое действие на территории всей страны и недопустимость факта несоответствия ей всех законов и правовых актов, при этом п. 4 устанавливает, что общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры являются составной частью российской правовой системы и если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора [11]. В декабре 2020 года Президентом России был подписан Федеральный закон, усиливающий данные конституционные установки и запрещающий применение правил международных договоров в их истолковании, противоречащем Конституции страны, при этом устанавливается что противоречие может быть установлено в порядке, определенном федеральным законом. Изменения были внесены в три кодекса Российской Федерации: Арбитражный процессуальный, Гражданско-процессуальный и административного производства [12].

Широкий диапазон мнений по данному вопросу представлен и в научных исследованиях. Так, например, среди ученых, указывающих на приоритет международного права над национальным, можно назвать Г.М. Дмитриеву [13, 10 стр.]. Известный политолог международник П.А. Цыганков в своих работах отмечает, что международное право, конечно же, не заменимо, является регулятором международных взаимоотношений, но оно несовершенно и относительно [14, 223, 224 стр.]. Блестящий научный анализ по проблемам соотношения международных норм права и

национальных правовых систем, с нашей точки зрения, представлен в работах И.И. Лукашука, он анализирует формирование различных научных концепций по данному вопросу в зависимости от исторического этапа, политических режимов, установок, государственных приоритетов и других особенностей. В частности, им представляется весьма жесткая научная позиция нигилизма относительно статуса международного права, высказываемая А. Цорном, который фактически полностью отрицал международное право, сводя возможность его действия исключительно в рамках внутреннего законодательства страны, концепцию дуализма, по которой данные правовые направления могут действовать в самостоятельном формате, что исключает их соподчинение, концепции примата международного права, которые занимают позицию верховного приоритета, определяющего формат применения и действия национального законодательства и др. [15, 255, 256, 257 стр.].

Полагаем необходимым остановиться еще на одном научном вердикте, представленном еще в середине XVIII в. Никколо Макиавелли, который, к сожалению, часто и успешно реализуют сегодня в правовой политике некоторые государства. В своем многоаспектном научном исследовании, носящим в большей степени характер рекомендаций по самым различным сферам правления, Н. Макиавелли утверждал, что разумный правитель не может и не должен оставаться верным своему обещанию, если это вредит его интересам, и если отпала причина, побудившая его дать это обещание [16, 138 стр.]. Научный анализ по данному вопросу можно было бы продолжить, однако полагаем, что для полноты исследования следует перейти к правоприменительной практике.

Изучение правоприменительной практики государств СНГ свидетельствует о том, что система приоритетов международного права, международных обязательств и норм национального права, как правило, менялась, иногда диаметрально противоположным образом. Так, например, в девяностые-начале двухтысячных годов Конституционным судом Республики Беларусь не раз рассматривались

вопросы о соответствии Конституции страны и иных, в том числе кодифицированных законодательных актов, нормам международного права. В частности, 13.05.1999 г. Конституционным судом слушалось дело «О соответствии Конституции Республики Беларусь международным правовым актам». (Заключение №3, 78/99 от 13.05.1999 г.) [17, 16-25 стр.]. Или дело о соответствии Конституции Республики Беларусь Международному Пакту о гражданских и политических правах [18]. Сегодня в части 3 ст. 8 Конституции Республики Беларусь зафиксирован совершенно иной принцип, в соответствии с которым не допускается заключение международных договоров, противоречащих Конституции страны [19].

На разность правовой трактовки в части исполнения международных обязательств в социальной сфере указывает уникальный, с нашей точки зрения, правовой прецедент, имеющий место быть в истории нашей страны. 15 апреля 1994 года в Москве было заключено Соглашение «О взаимном признании льгот и гарантий для участников и инвалидов Великой Отечественной войны, участников боевых действий на территории других государств, семей погибших военнослужащих», ратифицированное Казахстаном 08.09.1994 г. и вступившее в юридическую силу, заняв статус приоритета перед законами страны, с 07.11.1994 г. [20, 154, 155, 156 стр.]. Однако Казахстан не исполнял в полном объеме взятые на себя международные обязательства, а в 1997-1998 годах в стране была проведена социальная реформа, которая фактически привела к полной невозможности исполнения Казахстаном взятых на себя международных обязательств по данному спектру социальных правоотношений. В связи с этим Алматинский областной союз ветеранов войны в Афганистане обратился в Генеральную прокуратуру Республики Казахстан и Исполнительный Комитет СНГ (запрос от 08.07.1999 № 10/706) по вопросу неисполнения Казахстаном своих обязательств, нарушении норм Конституции страны и о неправомерности действия законов «О специальном государственном пособии» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республи-

ки Казахстан по вопросам льгот отдельным категориям граждан». Генеральная Прокуратура в своем ответе (№7-9-2126 от 13.08.1999 г.) подтвердила данный факт неисполнения, но указала, что эти нормы международного права невозможно реализовать ввиду тяжелого экономического положения в стране. Несколько позже Правительство Казахстана обратилось за экспертизой в Исполнительный Комитет СНГ, но по результату рассмотрения было принято решение не вносить изменения в данное Соглашение [21, 119-122 стр.]. Лишь 11.09.2015 г. был одобрен проект Протокола о внесении изменений и дополнений в данное Соглашение, утвержденный позже Решением Экономического совета. Законом Республики Казахстан от 12.10.2016 г. данный Протокол был ратифицирован [22]. Таким образом, более восемнадцати лет (с января 1998 г.) соглашение-обязательство, ратифицированное Казахстаном и имеющее приоритет перед законами страны, регламентирующее значительный базовый спектр социальных гарантий, фактически полностью не исполнялось, в отличие от других участников, партнеров по межгосударственному объединению.

Аналогичный вопрос, применительно к данному соглашению, рассматривался в 1998 году Конституционным судом Республики Узбекистан. Конституционное производство «О проверке конституционности отдельных правовых норм, регулирующих предоставление инвалидам второй мировой войны и семьям, получающим пенсию по случаю потери кормильца за погибшего военнослужащего, льгот по оплате жилой площади и коммунальных услуг» рассматривалось по инициативе самих судей Конституционного суда. Было установлено, что в национальном законодательстве тарифы значительно занижены по сравнению с Соглашением СНГ от 15.04.1994 г. «О взаимном признании льгот и гарантий для участников и инвалидов второй мировой войны, участников боевых действий на территории других государств, семей погибших военнослужащих». В связи с этим законодательные положения были отменены. Несколькими месяцами позже данное решение было еще раз подтверждено с обоснованием, что «в соответ-

ствии со ст. 18, 39, 45, 46, 64, 65 Конституции Республики Узбекистан – социальная защита нуждающихся слоев населения... всегда была самой приоритетной задачей, главным условием» практических действий в стране [23, 39, 118-120 стр.].

18.10.2011 г. в Санкт-Петербурге Советом глав правительств была утверждена Концепция согласованной социальной и демографической политики государств-участников СНГ, подчеркивающая важность заключенных до того периода договоров в отношении ветеранов Великой Отечественной войны, пенсионеров, инвалидов. Однако уже на тот период большая часть таких обязательств в Казахстане не исполнялась.

Правовая реформа системы социального обеспечения в Республике Казахстан, стартовавшая с 01.01.1998 г., фактически полностью дестабилизировала значительный объем международных договоров, заключенных и ратифицированных Казахстаном в области социального страхования. Институт социального страхования был упразднен в Казахстане в конце девяностых годов и введен вновь лишь Законом Республики Казахстан от 25.04.2003 г. «Об обязательном социальном страховании», вводимом в действие лишь с января 2005 года [24]. (С 01.01.2020 г. в Казахстане действует новый Закон «Об обязательном социальном страховании» [25]). Препятствием реализации данного правового института послужило и то, что природа новых социально страховых отношений в Казахстан значительно отличается от аналогичных, действующих у наших международных партнеров, поскольку в Казахстане она носит характер дополнительных, а не базовых выплат.

Еще больший объем международных обязательств, не исполняемых Казахстаном, представлен пенсионным тематическим блоком. В качестве примера можно привести не только все целевые соглашения в области пенсионирования, но и соглашения в области трудовой миграции. Основным из них являются Соглашения о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов, заключенное в рам-

ках СНГ в 1994 году [20, 148 стр.]. Аналогичное Соглашение, заключенное в рамках Таможенного Союза между Республиками Беларусь, Казахстаном и Россией в ноябре 2010 года сегодня утратило свою актуальность ввиду регламентации данных вопросов в рамках функционирования Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Данные соглашения во многом дублируют друг друга, в них определены основные терминологические категории, субъектный состав, оговорены условия и порядок выдачи разрешения на работу и др. Трудящимся мигрантам гарантируются все виды социального обеспечения и социального страхования в полном объеме, кроме пенсионного, поскольку пенсии им и членам их семей должна выплачивать страна их фактического проживания, что вполне обосновано. Республика Казахстан, перейдя на новую модель социального обеспечения и страхования, кардинально изменила виды и системы выплат. В настоящее время в Казахстане отсутствуют пенсии по инвалидности, по случаю потери кормильца, вместо них введены государственные социальные пособия. Никакие изменения в международные обязательства до настоящего времени не были внесены, соответственно, в случае наступления любого из данных социальных рисков, Казахстан, в соответствии с данным международным ратифицированным соглашением, обязан выплачивать государственные социальные пособия трудящимся мигрантам и членам их семей. Одновременно с этим страна их фактического проживания, в соответствии с этим же соглашением, обязана назначать соответствующий вид пенсионного обеспечения. Республиканский бюджет Казахстана ни разу не предусматривал в расходной части средства на такие выплаты, что вполне закономерно, следовательно, в случае возникновения международного спора, Республика Казахстан будет представлена мировому сообществу как злостный нарушитель взятых на себя международных обязательств. Изменения в данные международные акты необходимо было внести уже в 1998 году и не дублировать данные казусы в последующих обязательствах страны.

Поскольку в формат не исполняемых Казахстаном сегодня входят практически все соглашения в рамках СНГ о пенсионном обеспечении, особые надежды по урегулированию социально обеспечительных проблем возлагались на находящееся в стадии формирования право Евразийского экономического союза (ЕАЭС), созданного в целях совершенствования экономического сотрудничества, ориентированного на свободу движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Уже на первых этапах функционирования ЕАЭС было обращено внимание на наиболее сложный формат правового урегулирования вопросов перемещения рабочей силы, миграционных процессов. Для граждан государств-участников Союза, объединяющего сегодня Казахстан, Россию, Беларусь, Киргизию и Армению, установлен льготный порядок трудоустройства и проживания в данных странах. Однако серьезные различия в их экономическом уровне развития, социально-трудовом законодательстве явились поводом для фиксации новых международных обязательств, изначально обреченных на неисполнение и формирование почвы для новых международно-правовых казусов. С началом функционирования ЕАЭС в правовой лексике появилось понятие «пенсионная миграция», в связи с кардинальным различием пенсионных систем государства стали классифицироваться на государства-доноры и государства – реципиенты. Республика Казахстан при этом занимает особые позиции в системе социально-правовой регламентации, поскольку первой в СНГ в 1996 году подняла пенсионный возраст (поэтапно): женщинам до 58 лет, мужчинам до 63 лет. С января 1998 г. в стране была введена накопительная модель пенсионирования, в январе 2018 года вновь был увеличен пенсионный возраст женщинам до 63 лет (поэтапно). Казахстан до последнего времени оставался единственным государством постсоветского пространства, законодательно предоставившим право собственности вкладчиков (получателей) на свои пенсионные активы, отменившим некоторые виды пенсий и изменившим формат социального страхования. Что касается других государств-членов,

то в России система формирования и распределения средств Пенсионного фонда совершенно иная, не имеющая с казахстанской моделью ничего общего, в Армении с 2018 г. законодательно определен формат накопления пенсионных активов, но данный правовой посыл до настоящего времени не реализуется в полном объеме, в других государствах-участниках пенсионная модель напоминает законодательство начала девяностых годов. Казахская модель строится по принципу самофинансирования. Разнятся методики исчисления пенсионных выплат, предельные показатели ограничений, используемых в механизме исчисления, различается порядок исчисления общего трудового стажа и система его непрерывности. Кроме того, в Казахстане, помимо отмены пенсий по случаю потери кормильца, по инвалидности и социальных пенсий, первые два вида которых переведены в разряд пособий, о чем говорилось выше, отменены также льготные пенсии по Списку № 1 и № 2 производств, работ, профессий, должностей и показателей, дающих право на льготное пенсионное обеспечение, вместо них выплачивается специальное пособие, упразднено также большинство пенсий за выслугу лет. Еще одним отличием казахстанской пенсионной системы является функционирование механизма пенсионного аннуитета или пенсионного страхования, который отсутствует в других государствах-участниках [26].

Учитывая задачи, стоящие перед ЕАЭС, особенности миграционных и трудо-правовых регламентаций, 13.10.2015 г. государствам-участникам на плановом заседании был представлен проект Соглашения «О пенсионном обеспечении трудящихся государств-членов ЕАЭС» [27], 20.12.2019 г. данное Соглашение было подписано и до 01.01.2021 ратифицировано всеми участниками Содружества [28]. Важность и необходимость принятия такого документа не оспаривается, но отмеченные нами особенности казахстанского пенсионного законодательства не были учтены при обсуждении документа, и, как мы полагаем, изначально обрекают некоторые позиции данного нового Соглашения на неравное положение трудящихся стран-участников. Правовые

коллизии в данном документе мы усматриваем уже с первичных его положений, в частности, с понятийного аппарата. Так, например, «государство проживания» определено в нем, как государство, на территории которого находится местожительство трудящегося, без учета фактора постоянного или временного проживания. Вместе с тем базовый Договор «О Евразийском экономическом союзе» в ч. 3 п.5 ст. 96, во исполнение которого и принималось пенсионное, рассматриваемое, Соглашение, представляет понятие «государство постоянного проживания» как государство-член, гражданином которого является трудящийся. Но общеизвестно, что определяющим фактором государства постоянного проживания является не факт гражданства, а факт фактического постоянного проживания, не временного пребывания в стране. Учитывая, что в некоторых государствах-членах ЕАЭС допускается двойное гражданство (Республика Казахстан в данном случае представляет исключение), сведение понятия государства постоянного проживания исключительно к наличию у субъекта конкретного гражданства, с нашей точки зрения, не допустимо. Кроме того, данное понятие вступает в противоречие с международными стандартами и международными обязательствами, ратифицированными странами-участниками в рамках СНГ. Учитывая правовые регламентации права собственности на жилище в некоторых государствах ЕАЭС, право на приобретение иностранными гражданами и лицами без гражданства жилья, фактор «местожительство» без конкретизации квалификационных особенностей постоянного или временного проживания, теряет свою правовую фундаментальность и не может служить определяющим критерием правовой категории. Серьезные недочеты в данном Соглашении, как мы полагаем, представлены и в рамках видовых пенсионных выплат, накопительных систем пенсионирования, исчисления трудового стажа и др. положений. Так, ст. 5 Соглашения гарантирует право члена семьи на пенсию по случаю потери кормильца, однако, как было сказано, в Казахстане данный вид пенсии от-

сутствует. Кроме того, в этом документе есть отсылочная норма к Соглашениям в рамках СНГ «О гарантиях прав граждан государств-участников СНГ в области пенсионного обеспечения» от 13.03.1992 года, которое фактически не исполняется Казахстаном в полном объеме уже длительное время. Единственное, что вселяет надежду на нормальное функционирование данного международного документа на практике, это Решение Евразийской экономической комиссии – Совета от 23.12.2020 г. № 122 «О порядке взаимодействия между уполномоченными органами, компетентными органами государства-членов ЕАЭС и Евразийской экономической комиссией по применению норм Соглашения «О пенсионном обеспечении трудящихся государств-членов ЕАЭС от 20.12.2019 г.» [29].

Результаты

Перечень таких казусов в части исполнения международных обязательств можно было бы продолжить, однако полагаем возможным перейти к анализу последствий неисполнения Казахстаном своих обязательств. Как было указано выше, за их неисполнение или ненадлежащее исполнение могут быть применены международные судебные санкции, прежде всего Экономическим Судом СНГ, Судом ЕАЭС. К ведению этих судов относится разрешение межгосударственных экономических споров, возникающих как раз по поводу исполнения экономических обязательств, предусмотренных соглашениями и др. институтами. Государства, в отношении которых приняты решения Судов, обеспечивают их исполнение и несут судебные издержки.

Первое судебное решение о недобросовестном исполнении Казахстаном своих международных обязательств и применение к государству международных санкций датировано 14.12.1994 г., когда решением Экономического суда СНГ N 03/94 «О ненадлежащем выполнении Правительством Республики Казахстан Соглашения от 09.02.1992 г.» было установлено, что казахстанское Правительство не обеспечило надлежащего выполнения взятых на

себя обязательств Соглашения с Молдовой, в связи с чем Казахстан обязали не только обеспечить его исполнение в полном объеме, согласовав в течение месяца сроки с государством-партнером, но и выплатить судебные издержки с зачислением их на счет Экономического суда СНГ. Данное решение было обеспечено за счет средств республиканского бюджета страны.

Не менее показательным является процесс Экономического суда СНГ, проводимый по запросу Совета министров обороны государств-участников СНГ относительно трех Соглашений «О социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей» от 14.02.1992 г., «О гарантиях прав граждан государств-участников СНГ в области пенсионного обеспечения» от 13.03.1992 г. и «О порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств-участников СНГ» от 15.05.1992 г. Экономический суд своим решением от 04.09.1996 г. N C-1/11-96 определил, что государствами неоднозначно интерпретируются положения указанных соглашений и что под пенсионным обеспечением необходимо понимать весь комплекс отношений между государством и военнослужащим (членом его семьи), включая определение круга лиц, имеющих право на получение пенсии, исчисление стажа, необходимого для назначения пенсии, назначение, исчисление, выплату, перерасчет пенсий. При этом суд сослался на уже называемые нами статьи 26 и 27 Венской конвенции «О праве международных договоров», провозглашающих действие принципа «*Pacta sunt servanda*» при исполнении международных обязательств. Относительно Соглашения от 14.02.1992 г., было указано на недопустимость одностороннего ограничения прав и льгот военнослужащих и членов их семей, и на то, что государства-участники Содружества обязаны взаимно согласовывать принимаемые ими акты национального законодательства в этой области: «если одно из государств-участников посчитает то или иное положение заключенного им соглашения

не соответствующим изменившимся обстоятельствам или оно перестанет соответствовать национальным интересам, то государство вправе поставить вопрос о пересмотре, изменении или уточнении соглашения. Согласно ст. 39 Венской конвенции, договор может быть изменен лишь по соглашению между его участниками при соблюдении процедур и условий, определенных этой Конвенцией. До изменения договора отказ от его выполнения недопустим» указывается в результативной части судебного решения.

Не имеет аналогов, с нашей точки зрения, прецедент, произошедший с двумя международными Соглашениями, заключенными и ратифицированными сторонами между Республикой Казахстан и Российской Федерацией по аренде космодрома Байконур. Постановлением Конституционного совета Республики Казахстан от 07.05.2001 г. N 6/2, вынесенного по представлению Кызылординского областного суда о признании неконституционными части второй п. 6.12 ст. 6 Договора аренды комплекса «Байконур», а также ст. 5 и 11 Соглашения «О взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса «Байконур», данные международные правовые нормы были признаны не соответствующими Конституции Республики Казахстан, и, соответственно, потерявшими свою юридическую силу [30]. То есть данные правовые нормы не могли применяться с момента вынесения данного Постановления. Однако такое решение не заинтересовало наших партнеров по этим договорным отношениям, которые потребовали неукоснительного соблюдения всех обязательных технических международных процедур по внесению Казахстаном изменений или дополнений в эти Договор и Соглашение, до введения которых отмененные положения должны были неукоснительно соблюдаться, именно в силу принципа «*Pacta sunt servanda*». Только через пять лет, 03.10.2006 г., по этим договорным обязательствам между правительствами Казахстана и России был подписан Протокол о внесении в них изменений и дополнений, но сами изменения и до-

полнения были внесены позже, кроме того, они подлежали обязательной ратификации. Конституционный совет Республики Казахстан, представляя 22.06.2009 г. за № 09-5/1 свое ежегодное Послание «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан» указал, что данные протоколы находятся лишь на стадии ратификации, но ведь неконституционными они были признаны еще в мае 2001 г. Таким образом, Казахстан столкнулся с ситуацией, когда два уже ратифицированных международных соглашения (в части), имеющие приоритет перед законами страны, были признаны неконституционными, однако продолжали сохранять свою юридическую силу приоритета над законами страны вплоть до ратификации изменений и дополнений, внесенных в данные международные акты [31]. Правда следует отметить, что в силу устных договоренностей и добрососедских отношений между сторонами, данный прецедент был урегулирован в мировом формате.

Выводы

Представленный нами аналитический обзор раскрывает лишь некоторую часть проблем, которые требуют правового разрешения, представляют благодатное поле для научных исследований. Приведенные нами реальные данные свидетельствуют о необходимости проведения в Казахстане полноценного мониторинга международных обязательств, взятых на себя, но в силу объективных причин неисполняемых. Это необходимо для определения целесообразности внесения в них изменений, дополнений или денонсации таких обязательств. Сегодня в юридической литературе часто обосновывается теория эффективности правоприменения. Полагаем, что минимизация международных рисков для Казахстана, связанных с взятыми на себя обязательствами, представляет собой краеугольный камень, фундамент данной современной научной теории.

Список литературы

1. Венская Конвенция о праве международных договоров [Электрон. ресурс] - URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions.
2. Постановление Верховного Совета Республики Казахстан от 31.03.1993 г. «О присоединении Республики Казахстан к Венской Конвенции «О праве международных договоров» [Электрон. ресурс] - URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs>).
3. Конституция Республики Казахстан [Электрон. ресурс] - URL: <https://online.zakon.kz/Document/doc>).
4. Закон Республики Казахстан от 30.05.2005 г. № 54-III «О международных договорах Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 13.03.2021 г. Ведомости Парламента Республики Казахстан, май, 2005 г., № 10, ст.35)
5. [Электрон. ресурс] - URL: <https://elbasylibrary.gov.kz/ru/news/2021-god-yubileyyny-god-nezavisimosti-kazahstana>
6. [Электрон. ресурс] - URL: <https://www.1tv.ru/news/2021-10-08/414378>
7. [Электрон. ресурс] - URL: <https://www.1tv.ru/news/2021-10-08/414421>
8. [Электрон. ресурс] - URL: <https://www.dw.com/ru/58934019-24.08.2021>
9. [Электрон. ресурс] - URL: <https://www.rosbalt.ru/blogs/2021/08/30/1918663>
10. Закон Республики Казахстан от 30.05.2005 г. «О международных договорах Республики Казахстан» //Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2005 г., № 10, ст. 35; 2007 г., № 4, ст. 34; 2010 г., № 17-18, ст. 109; 2011 г., № 7, ст. 54.
11. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. [Электрон. ресурс] - URL: <http://www.constitution.ru>.
12. Федеральный закон от 08.12.2020 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части недопущения применения правил международных договоров, Россий-

ской Федерации в истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации» Официальный интернет портал правовой информации 08.12.2020, № 0001202012080062 [Электрон. ресурс] - URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012080062>

13. Дмитриева Г.М. Мораль и международное право.-М.: Междунар. отношения, 1991.- 68 с.
14. Цыганков П.А. Теория международных отношений. Учебник для академического бакалавриата - М.: Юрайт, 2017.-315 с.
15. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: учебник для студентов юридических факультетов и вузов - М.: Волтерс Клувер, 2005. - 432 с.
16. «Государь» Макиавелли в русской рукописи XVIII века. Исследование и публикация М.А. Юсима.- М.: Институт всеобщей истории РАН, 2019. - 198 с.
17. Заключения и решения Конституционного суда Республики Беларусь. 1999-июль. 2000 г. Минск.: Конституционный Суд Республики Беларусь, 2000. – 245 с.
18. Вестник Конституционного суда Республики Беларусь №3, 1997 г. С.55.
19. [Электрон. ресурс] - URL: <https://president.gov.by/ru/>.
20. Казахстан: международные договоры с государствами-участниками СНГ (с декабря 1991 по декабрь 1996 года.) Под ред. Мухамеджанова Э.Б., Межибовской И.В.- Алматы.: Баспа, 1997.- 403 с.
21. Федосеева А.В. Некоторые аспекты соотношения внутригосударственного права Республики Казахстан с международным в области прав человека. /сб. Ученые записки., вып.2. Алматинский филиал АТИСО.-Алматы.: ИД «АТиСО» 2000.-197 с.
22. Закон Республики Казахстан от 12.10.2016 г. «О ратификации Протокола во внесении изменений и дополнений в Соглашение о взаимном признании льгот и гарантий для участников и инвалидов Великой Отечественной войны, участников боевых действий на территории других государств, семей погибших военнослужащих». [Электрон. ресурс] - URL: <https://zakon.uchet.kz/rus/docs>
23. Вестник Конституционного суда Республики Узбекистан 1998 г. Вып.2.
24. Закон Республики Казахстан «Об обязательном социальном страховании» от 25.04.2003 г. Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2003 г., № 9, ст. 41
25. Закон Республики Казахстан «Об обязательном социальном страховании» от 26.12.2019 г. «Ведомости Парламента Республики Казахстан» № 23 (2798)
26. Закон Республики Казахстан от 21.06.2013 г. «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан». Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2013 год, июнь, № 10-11 (2635-2636), ст.55
27. Официальный информационный портал ЕАЭС. Информационный вестник «Содружество». Минск, №№ 14-17. [Электрон. ресурс] - URL: <https://portal.eaeunion.org/ru-ru/public>
28. Официальный сайт ЕАЭС. [Электрон. ресурс] - URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/12-01-2021>
29. [Электрон. ресурс] - URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01428255/err_31122020_122
30. Казахстанская правда от 08.05.2001 г. № 114
31. Официальный сайт Конституционного Совета Республики Казахстан [Электрон. ресурс] - URL: <https://ksrk.gov.kz/index.php/ru>

И. Межибовская

Әл-Фараби атындағы Қазақ Ұлттық университеті, Алматы, Қазақстан

Қазақстан Республикасында Халықаралық әлеуметтік міндеттеменің жүзеге асуының құқықтық мәселелері

Аңдатпа. Мақалада Қазақстан Республикасының ратификациядан өткізілген халықаралық келісімдерінде әлеуметтік-еңбек саласында айқындалған кейбір халықаралық міндеттемелері бойынша ғылыми-тәжірибелік мәселелер талдауға алынды. Мұндай халықаралық құжаттар, олардың басым көпшілігі ТМД және ЕАЭО шеңберінде бекітілді.

Негізгі құқықтық талдауға алынған мәселелер - халықаралық шарттардың мәтіндерінде орын берген олқылықтар, сәйкессіздіктер, қайшылықтар. Сол себепті аталмыш құжаттардың іске асырылуларында кедергі болатын құқықтық мәселелер осы мақалада талдауға алынды, аталмыш құжаттардың басқа

заңдардан үстемдігі, маңызы зерттелді. Халықаралық міндеттемелерді орындамау, еліміздің Конституциясы және халықаралық стандарттар бойынша, заң бұзушылық болып саналады, оған жол берілмеуге тиіс. Дегенмен мұндай жағдайлардың халықты зейнетақымен қамтамасыз ету, оны тағайындау, арнаулы жәрдем ақылармен қамтамасыз ету, медициналық қызмет көрсету, әлеуметтік сақтандыру, еңбекті қолдану, халықты жұмыспен қамту мәселелер бойынша орын бергендіктері белгілі, сол себепті осы мәселелерге ерекше назар аударылды.

Мәселелердің халықаралық деңгейде реттелуінде бар проблемалардың бірі болып ұлттық заңнама жүйесінде бар қайшылықтар танылады, яғни мемлекетімізге жүктелген міндеттердің әр түрлі бағыттарда қаралуы, ұлттық құқықтық жүйелердің бірі біріне сәйкес келмеулері, олардың нәтижелі ғылыми құқықтық сараптаудан өткізілмегендігі, ал кейбір жағдайларда - ұзақ мерзімдік талдамалық жұмыстардың жүргізілмейтіндігі осындай нәтижеге алып келуде. Аталған мәселелер мақалада зерттеуге алынып олардың шешілуіне бағытталған ұсыныстар берілді, сәйкесінше Қазақстан Республикасымен қабылданған кейбір міндеттемелердің құқықтық тұрғыда дұрыс шешілуіне бағытталған сұрақтар жан-жақты зерттеуге алынды.

Түйін сөздер: халықаралық шарттар, ратификация, денонсация, зейнетақы, өтем ақы, әлеуметтік сақтандыру, еңбекші мигранттар, еңбекке қабілетсіз азаматтар, Еуразиялық Экономикалық Одақ, Тәуелсіз Мемлекеттер Достастығы.

I. Mezhibovskaya

Institute of State and Law, Al-Farabi Kazakh National University, Almaty, Kazakhstan

Legal problems of implementation of international social obligations by the Republic of Kazakhstan

Abstract. The article provides a scientific and practical analysis of some of the international obligations of the Republic of Kazakhstan in the social and labor sphere, presented in interstate agreements ratified by Kazakhstan. At the same time, most of the international documents studied in the article are concluded within the framework of the CIS and the EAEU. The main scientific emphasis is placed on legal incidents that are fixed in contractual texts, initially condemning international obligations to the impossibility of their fulfillment, as well as on interstate obligations, the functioning of which has now lost its relevance and expediency and, therefore, are not actually performed, but at the same time preserving the legal force of priority over the laws of the Republic of Kazakhstan. Non-fulfillment or improper fulfillment of international obligations from the point of view of the country's Constitution and international standards is unacceptable. However, such problems are now fixed in the field of pension provision, including issues of pension assignment and their payment, benefits in social benefits, medical care and social insurance, labor, employment, etc.

Significant problems in the framework of international regulation and cooperation are often caused by serious differences in national legislative systems, different visions of state tasks and priorities, the lack of full-fledged scientific legal expertise in terms of unification of different national legal systems, and sometimes high-quality long-term actuarial forecasts. The article offers options for the legal resolution of some problems regarding the implementation of Kazakhstan's international obligations.

Keywords: international treaties, ratification, denunciation, pensions, benefits, social insurance, migrant workers, disabled citizens, the Eurasian Economic Union, the Commonwealth of Independent States.

References

1. Vienna Convention on the Law of International Treaties [Electron. - address: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law
2. Resolution of the Supreme Council of the Republic of Kazakhstan on 31.03.1993 «On the accession of the Republic of Kazakhstan to the Vienna Convention «On the Law of International Treaties» [Electron. - address: <https://adilet.zan.kz/rus/docs>
3. The Constitution of the Republic of Kazakhstan [Electron. - address: <https://online.zakon.kz/Document/doc>

4. The Law of the Republic of Kazakhstan dated 30.05.2005 No. 54-III «On International Treaties of the Republic of Kazakhstan» (with amendments and additions as of 13.03.2021. Vedomosti of the Parliament of the Republic of Kazakhstan, May, 2005, Number 10, kt.35)
5. [Electron] - address: <https://elbasylibrary.gov.kz/ru/news/2021-god-yubileynyy-god-nezavisimosti-kazahstana>
6. [Electron] - address: <https://www.1tv.ru/news/2021-10-08/414378>
7. [Electron] - address: <https://www.1tv.ru/news/2021-10-08/414421>
8. [Electron] resource] - URL: <https://www.dw.com/ru/58934019-08/24/2021>
9. [Electron] - address: <https://www.rosbalt.ru/blogs/2021/08/30/1918663>
10. The Law of the Republic of Kazakhstan dated 30.05.2005 «On international treaties of the Republic of Kazakhstan» // Vedomosti of the Parliament of the Republic of Kazakhstan, 2005, Number 10, kt. 35; 2007, Number 4, KT. 34; 2010, Number 17-18, Sep. 109; 2011, Number 7, KT. 54.
11. The Constitution of the Russian Federation of 12.12.1993 [Electron. resource] - URL: <http://www.constitution.ru>
12. Federal Law of 08.12.2020 «On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation regarding the prevention of the Application of the Rules of international Treaties of the Russian Federation in interpretation contrary to the Constitution of the Russian Federation» Official Internet Portal of Legal Information 08.12.2020, No. 0001202012080062 [Electron. resource] - URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012080062>
13. Dmitrieva G.M. Morality and international law.-M.: Mezhdunar. relations, 1991.- 68 p.
14. Tsygankov P.A. Theory of international relations. Textbook for academic baccalaureate - Moscow: Yurayt, 2017.,-315 p.
15. Lukashuk I.I. International law. General part: textbook for students of law faculties and universities - Moscow: Volters Kluwer, 2005. - 432 p.
16. Machiavelli's «Sovereign» in the Russian manuscript of the XVIII century Research and publication by M.A. Yusim. - M.: Institute of General History of the Russian Academy of Sciences, 2019. - 198 p.
17. Conclusions and decisions of the Constitutional Court of the Republic of Belarus. 1999-July. 2000 Minsk.: Constitutional Court of the Republic of Belarus, 2000. - 245 p.
18. Bulletin of the Constitutional Court of the Republic of Belarus No. 3, 1997, p.55.
19. [Electron. resource] - URL: <https://presiden>
20. Kazakhstan: international treaties with the CIS member States (from December 1991 to December 1996.) Ed. Mukhamedzhanova E.B., Mezhibovskaya I.V.- Almaty.: Baspa, 1997.- 403 p.
21. Fedoseeva A.V. Some aspects of the correlation of the domestic law of the Republic of Kazakhstan with international law in the field of human rights. /collection of Scientific notes., vol.2. Almaty branch of ATISO.- Almaty.: ID «ATISO» 2000.-197 p.
22. The Law of the Republic of Kazakhstan dated 12.10.2016 «On ratification of the Protocol on Amendments and Additions to the Agreement on Mutual Recognition of Benefits and Guarantees for participants and Invalids of the Great Patriotic War, participants in hostilities on the Territory of other states, families of deceased servicemen». [Electron. resource] - URL: <https://zakon.uchet.kz/rus/docs>
23. Bulletin of the Constitutional Court of the Republic of Uzbekistan, 1998 Issue.2.
24. The Law of the Republic of Kazakhstan «On compulsory social insurance» dated 25.04.2003. Bulletin of the Parliament of the Republic of Kazakhstan, 2003, No. 9, Article 41
25. The Law of the Republic of Kazakhstan «On compulsory social insurance» dated 26.12.2019. «Vedomosti of the Parliament of the Republic of Kazakhstan» No. 23 (2798)
26. The Law of the Republic of Kazakhstan dated 21.06.2013 «On pension provision in the Republic of Kazakhstan» Vedomosti of the Parliament of the Republic of Kazakhstan, 2013, June
27. The official information portal of the EAEU. Information bulletin «Commonwealth». Minsk, No. 14-17. [Electron. resource] - URL: <https://portal.eaeunion.org/ru-ru/public>
28. The official website of the EAEU. [Electron. resource] - URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/12-01-2021>
29. [Electron. resource] - URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01428255/err_31122020_122
30. Kazakhstanskaya Pravda No. 114 dated 08.05.2001

31. Official website of the Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan [Electron. resource] - URL: <https://ksrk.gov.kz/index.php/ru>)

Сведения об авторе:

Межибовская И. – кандидат юридических наук, академик Международной академии информатизации, ведущий научный сотрудник Института государства и права КазНУ им. аль-Фараби, пр. аль-Фараби 71, Алматы, Казахстан.

I. Mezhibovskaya – Candidate of Legal Sciences, Leading Researcher of the Institute of State and Law, Academician of the International Academy of Informatization, Al-Farabi Kazakh National University, 71 Al-Farabi ave., Almaty, Kazakhstan. Tel.: +7 776 203 7078. E-mail: raya_m@mail.ru