

С. Ф. Ударцев
доктор юридических наук, профессор,
директор НИИ правовой политики и конституционного законодательства
Университета КАЗГЮУ (Астана, Казахстан)

КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА 2017 ГОДА В КАЗАХСТАНЕ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ И НАЦИОНАЛЬНОЕ ПРАВО

Правовая политика Казахстана в условиях глобализации «имеет все возрастающий международно-правовой аспект» [1]. В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 г. поставлена задача «продолжить работу по приведению национального законодательства в соответствие с принятыми международными обязательствами и международными стандартами. При этом в данной работе необходимо прежде всего руководствоваться внутренними потребностями и приоритетами в развитии страны» [1].

В Конституции Республики Казахстан (РК) 1993 г. содержалась норма о том, что все международно-правовые акты, касающиеся прав и свобод человека, признанные Республикой, имеют приоритет перед ее законами. В ст. 3 Конституции РК 1993 г. было записано: «Международно-правовые акты о правах и свободах человека и гражданина, признанные Республикой Казахстан, имеют на территории Республики приоритет перед ее законами» [2, с. 272].

В пункте 3 ст. 4 Конституции РК 1995 г. [см.: 3, с. 34–46] было установлено, что приоритет перед ее законами имеют *только ратифицированные* Республикой международные договоры, т.е. утвержденные с соблюдением установленной процедуры Парламентом *путем принятия соответствующего закона*.

В ходе конституционной реформы 2017 г.¹ в пункт 3 ст. 4 Конституции 1995 г. внесено важное дополнение, о котором будет сказано ниже. Но сначала остановимся на сохранившейся норме о приоритете ратифицированных международных договоров по Конституции РК.

В соответствии со статьей 11 (Международные договоры, подлежащие ратификации) Закона РК «О международных договорах Республики Казахстан» от 30 мая 2005 г. № 54 (с изменениями и дополнениями) ратификации подлежат международные договоры:

- 1) предметом которых являются права и свободы человека и гражданина;
- 2) выполнение которых требует изменения действующих или принятия новых законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотрено законами РК;

¹ Основные направления изменений и дополнений, внесенных в Конституцию РК в процессе конституционной реформы 2017 г. – перераспределение части полномочий Президента РК между Правительством и Парламентом, а также корректировка баланса властей и обеспечение устойчивости политико-правовой системы в изменяющихся условиях. Настоящая статья посвящена одному из элементов конституционной реформы 2017 г.

3) о территориальном разграничении РК с другими государствами, включая международные договоры о прохождении государственной границы РК, а также о разграничении исключительной экономической зоны и континентального шельфа РК;

4) об основах межгосударственных отношений, по вопросам разоружения или международного контроля над вооружениями, обеспечения международного мира и безопасности, а также мирные международные договоры и международные договоры о коллективной безопасности;

5) об участии РК в межгосударственных объединениях и международных организациях, если такие международные договоры предусматривают передачу им осуществления части суверенных прав РК или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для РК;

6) о государственных займах;

7) об оказании РК экономической и иной помощи, кроме гуманитарной;

8) при подписании которых участвовавшие в переговорах стороны условились об их последующей ратификации;

9) если международные договоры предусматривают, что такое согласие выражается ратификацией [4].

Международное право (в римском праве использовался термин «право народов», в Российской империи в XIX в. в юридическом образовании – «общенародное право») по своей природе и назначению оказывается правом более высокого порядка. Следующие уровни правовой эволюции, с учетом наметившихся тенденций, видимо – планетарный и далее, возможно, – пока еще гипотетический межцивилизационный (если рассматривать человечество как одну цивилизацию, одно целое, хотя и сложно организованное).

В силу общего характера международного права, соответствия международных договоров, порой противоположным интересам разных сторон, оно оказывается также чаще ближе к естественному праву, чем нормы национального права. «Граница между естественным правом и позитивным международным правом, – отмечает С. В. Черниченко, – часто незаметна. Во внутригосударственном праве отыскивать следы естественного права значительно труднее» [5, с. 702]. Еще Г. Гроций писал, что найти естественное право можно через сравнительное право, определив то, что для всех народов является общим. Именно на такой основе, прежде всего и формируется международное право.

В Постановлении Конституционного Совета РК от 11 октября 2000 г. № 18/2 обращается внимание на важный момент: «Приоритет перед законами и непосредственное применение ратифицированных международных договоров на территории Республики предполагают ситуативное превосходство норм таких договоров в случаях коллизий с нормами законов» [6]. При возникновении коллизий законов и не подлежащих ратификации договоров, приоритет имеют законы. При этом коллизии могут быть разрешены путем согласительных процедур в соответствии с нормами международного права в пределах действующего законодательства РК.

В этом же Постановлении Конституционного Совета РК от 11 октября 2000 г. № 18/2 рассмотрен вопрос о международных договорах, ранее заключенных Республикой, в соответствии с Конституцией РК 1993 г.

имевших приоритет перед законами (независимо от их ратификации) и продолжавших действовать после принятия новой Конституции 1995 г.

Положение пункта 3 ст. 4 Конституции РК о приоритете ратифицированных международных договоров по отношению к законам, отражает общие закономерности эволюции права в условиях развивающихся процессов глобализации, охвативших экономическую, политическую, правовую, информационную, культурную, иные сферы жизни человечества на планете, обеспечивает интеграцию Казахстана в мировое сообщество как равноправного партнера. При этом важно отметить, что в отношении всех международных договоров сохраняется принцип приоритета норм Конституции РК как *концентрированное выражение необходимости и возможности обеспечения национальной безопасности Казахстана в условиях глобализации*. В связи с этим, учитывая значительный рост числа ратифицируемых договоров, Конституционный Совет РК наделен правом проверки до ратификации международных договоров на их соответствие Конституции (подпункт 3) пункта 2-1 ст. 72 Конституции РК).

В ходе исторической эволюции происходит неизбежное развитие не только национального права, но и международного права. Международное право также не является застывшим, раз навсегда данным и во всех своих элементах совершенным. Изменение соотношения сил на международной арене, историческая смена стран-мировых лидеров или их групп, возникновение новой конфигурации центров силы в мировой политике, оказывают влияние на международное право, его толкование и применение, на деятельность международных организаций. Нередко, в национальном праве могут появиться уже элементы законодательства нового поколения, а в международном праве могут продолжать действовать более ранние договоры, отражавшие прежнюю ситуацию в международных отношениях.

Размышляя о соотношении правовых традиций и их изменении в национальной правовой системе и в международном праве, В. Д. Зорькин заметил: «Я как правовед не могу не понимать, что социально-государственная или международная система, закосневшая в своей самодовольной неизменности, обречена на загнивание, вырождение и гибель».

Но одновременно я не менее хорошо понимаю, что новизна бывает разная. Знаю, что если поток новизны не вводится в берега продуманными и своевременными правовыми мерами, то практически неизбежно наступит хаос. Хаос смуты, хаос войн, хаос революций. И что этот хаос вселяет в социальные массы такой ужас, что эти массы готовы принять любой – пусть даже тоталитарный – порядок, который будет способен прекратить хаос» [7, с. 440].

В новой редакции пункта 3 ст. 4 Конституции (2017 г.) оставлено положение о приоритете ратифицированных международных договоров по отношению к законам, но введено и новое положение о том, что *порядок и условия действия международного договора в Казахстане будут определяться законодательством*.

Оба предложения пункта 3 ст. 4 действующей редакции Конституции РК необходимо рассматривать и толковать в единстве, как одно целое.

Новая норма не означает произвольного неисполнения международных договоров вопреки международному праву. Как известно, Казахстан еще в марте 1993 г. [8]¹ присоединился к Венской конвенции о праве международных договоров [10].

Новое положение об определении законодательством порядка и условий действия международного договора принято не для отказа или противопоставления объективному процессу глобализации. Оно введено для определенного смягчения, где это возможно и необходимо, использования постепенности, корректировки темпов, сроков, форм протекания связанных с международными договорами процессов и синхронного или последовательного включения действия различных норм, с учетом содержания договора и сопутствующих ему обстоятельств.

Согласно статье 26 (*Pacta sunt servanda*) Венской конвенции «Каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться» [10]².

Конституционный Совет РК в своем Постановлении от 18 мая 2006 г. № 2 отметил в связи с этим: «Согласно установленному статьей 26 Венской Конвенции принципу «*pacta sunt servanda*» каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться. Данный принцип закреплен также в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, от 24 октября 1970 г., как принцип добросовестного выполнения государствами обязательств, принятых ими в соответствии с Уставом ООН.

Между тем, как указал Конституционный Совет в постановлении от 11 октября 2000 года № 18/2, Венская Конвенция «не определяет порядка исполнения договоров. Это относится к конституционным и законодательным

¹ К постановлению Верховного Совета Республики Казахстан от 31 марта 1993 г. «О присоединении Республики Казахстан к Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года» приложен и текст конвенции.

Конституционный Совет РК в своем Постановлении от 18 мая 2006 г. № 2 специально отметил, что ратификация и присоединение по существу тождественны: «Нормы Венской Конвенции не устанавливают различий между ратификацией международного договора и присоединением к международному договору по их правовым последствиям (статьи 11, 14 и 15). Согласно разъяснению Договорной секции Управления по правовым вопросам Организации Объединенных Наций, «присоединение влечет за собой те же юридические последствия, что и ратификация».

Из норм международного права и национального законодательства Республики следует, что в международно-правовом аспекте присоединение, при условии осуществления его Парламентом посредством принятия закона, влечет за собой те же юридические последствия, что и ратификация.

В Республике Казахстан законы о ратификации международного договора и законы о присоединении к подлежащему ратификации международному договору проходят одинаковую процедуру принятия. Поэтому они равнозначны по своей юридической силе и правовым последствиям»[9].

² См. также пункт 3 Нормативного постановления Конституционного Совета РК от 11 октября 2000 г. № 18/2[6].

прерогативам государств и вытекает из общепризнанного принципа международного права – суверенного равенства государств"» [9].¹

В ст. 27 (Внутреннее право и соблюдение договоров) Венской конвенции о праве международных договоров закреплено, что «Участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора. Это правило действует без ущерба для статьи 46» [10]. В упомянутой здесь ст. 46 Венской Конвенции, установлены следующие правила:

«1. Государство не вправе ссылаться на то обстоятельство, что его согласие на обязательность для него договора было выражено в нарушении того или иного положения его внутреннего права, касающегося компетенции заключать договоры, как на основание недействительности его согласия, если только данное нарушение не было явным и не касалось нормы его внутреннего права особо важного значения.

2. Нарушение является явным, если оно будет объективно очевидным для любого государства, действующего в этом вопросе добросовестно и в соответствии с обычной практикой»[10].

В прежней редакции пункта 3 ст. 4 Конституции 1995 г. содержалась норма: «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». В новой редакции этого пункта, как уже отмечалось, вместо второй части предложения, после слова «законами» записано положение: «Порядок и условия действия на территории Республики Казахстан международных договоров, участником которых является Казахстан, определяются законодательством Республики» [12].

Конвенция не содержит специальных статей о порядке и условиях действия международных договоров. Очевидно, они должны соответствовать международным правилам соблюдения договоров, содержанию конкретных договоров. С учетом различных ситуаций, Венская конвенция 1969 г. в ст. 31–33 устанавливает также общие подходы к толкованию международных договоров, которые могут иметь отношение к их пониманию и применению.

В условиях быстро развивающихся процессов глобализации и региональной интеграции, а также динамики соотношения сил на международной арене, это положение приобретает важное значение для национального государства.

Новая конституционная норма в пункте 3 ст. 4 Конституции РК ориентирована на защиту национальных интересов в условиях глобализации и региональной интеграции. В то же время остаются вопросы, требующие своего официального решения, в частности нового уточняющего толкования Конституционным Советом РК вопросов о действии международных договоров.

¹ Кстати, в Постановлении Конституционного Совета РК от 11 октября 2000 г. № 18/2 цитируемое положение не удалось найти, возможно, в него были внесены изменения.

Действительно, «порядок» и «условия» достаточно широкие понятия, особенно в их сочетании. Более того, современная теория права особое значение в понимании права придает не только тексту, но и его реализации, действию нормативных правовых актов.

В связи с этим необходимо все сделать, чтобы эта норма обеспечивала защиту национальных интересов в условиях глобализации и многоплановой интеграции во всех ситуациях. В то же время новая норма должна обеспечивать нормальную имплементацию в национальное законодательство и применение норм развивающегося международного права, в том числе по правам человека, даже в условиях глобального турбулентного периода с повышенными рисками¹ (что нельзя игнорировать и что следует учитывать). Но осознавая особенности исторической глобальной ситуации, следует иметь в виду, что официальное толкование нормы должно максимально исключить сомнения в устойчивости стратегии национальной правовой политики, основ законодательства, исполнения международно-правовых обязательств и гарантий Казахстана, обеспечить уверенность международных партнеров, в том числе инвесторов в предсказуемости правового развития страны и ее судебной системы.

В условиях глобальной и региональной международной интеграции создаются новые и эволюционируют прежние международные органы и организации, координирующие и организующие деятельность в разнообразных сферах международных отношений, развиваются международные суды. Возрастает роль международного сообщества в регулировании конфликтов, чрезвычайных ситуаций в разных точках планеты. Международные органы и организации, в которых участвует Казахстан, принимают различные решения, которые могут быть обязательными или рекомендательными для их членов.

В Нормативном постановлении Конституционного Совета РК от 5 ноября 2009 г. № 6 обращено внимание на положение пункта 1 ст. 4 Конституции об «иных обязательствах Республики», отнесенных к действующему праву и возникающих «в рамках порождающих их международных договоров» [11].

В постановляющей части данного Нормативного постановления от 5 ноября 2009 г. установлено, что нормы ст. 4 Конституции РК применительно к предмету рассмотрения означают, что на решения международных организаций и их органов, образуемых в соответствии с международными договорами Республики..., распространяются положения ст. 4 Конституции РК о приоритете ратифицированных Республикой международных договоров перед ее законами и непосредственности применения таких решений. При этом решения международных организаций и их органов, образуемых в соответствии с международными договорами Казахстана, не должны противоречить Конституции РК [11].

В ходе конституционной реформы 2017 г. введены также дополнительные положения, обеспечивающие устойчивость Конституции РК, ее

¹ Об этом хорошо написал В. Д. Зорькин, размышляя о праве в глобальном обществе риска и о правовом освоении будущего [См., напр.: 7, с. 437–452].

государства и политической системы. В пункте 2 ст. 91 Конституции РК теперь записано: «Установленные Конституцией независимость государства, унитарность и территориальная целостность Республики, форма ее правления, а также основополагающие принципы деятельности Республики, заложенные Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы, и его статус являются неизменными» [12]. Международные договоры не могут нарушать эту норму.

В настоящее время Казахстан присоединился, примерно к 60 международным документам о правах человека. При этом по подсчетам М. А. Сарсембаева, в двух Международных пактах о правах человека от 16 декабря 1966 г. содержится 78 прав и свобод человека. В Конституции РК закреплены 27 из них и 51 право и свобода не нашли отражения в основном законе. В то же время, в ст. 10-33 Конституции РК записаны 69 прав и свобод человека и гражданина. «Из них по крайней мере 37 существенных прав и свобод в двух Международных пактах о правах человека не нашли своего закрепления» [13, с. 208–209]. Таким образом, в настоящее время имеются определенные резервы и для дальнейшего развития национального права, и для совершенствования международного права с учетом устоявшихся конституционных норм. Следует иметь в виду также, что некоторые права и свободы, имплементируемые из международного права в национальное, могут находить закрепление также в той или иной форме непосредственно в законах, минуя Конституцию, особенно принимаемых после ратификации международно-правовых документов, в частности, относящиеся к более специальным сферам правового регулирования. Тем более, что Конституция не содержит запретов для непосредственного включения соответствующих положений в законы.

При возникновении коллизии между обязательным для Казахстана решением международной организации и (или) ее органа и нормативными правовыми актами Республики, действует решение международной организации и (или) ее органа впредь до устранения такой коллизии. В связи с этим Е. М. Абайдельдинов отмечает, что «никакая реальная интеграция невозможна без того, чтобы участвующие страны не делегировали часть своего суверенитета наднациональным органам, принимающим решения, обязательные для всех участников, как это предусмотрено в Конституциях ряда европейских государств» [14, с. 121]. В то же время «не могут применяться непосредственно и, соответственно, иметь приоритет перед нормативными правовыми актами Республики Казахстан решения международных организаций и их органов, ущемляющие конституционные права и свободы человека и гражданина» [11].

По мере развития процессов глобализации, международное право все более активно влияет на различные сферы, стороны и нормы национального права. Тем не менее, в современных условиях важное значение имеет конституционный контроль за международными договорами.

В целом, в правовой доктрине о соотношении международного и национального права в условиях объективно происходящих процессов глобализации, безусловно, формируется концепция приоритета международного права. Однако этот приоритет не должен быть механическим. Глобальная

«турбулентность», мировые кризисы, неравномерность, а порой и несинхронность развития международного и национального права вынуждают национальные государства, их элиты в таких условиях создавать дополнительную конституционную страховку для обеспечения своей независимости и безопасности с учетом геополитического положения, исторических особенностей, принятой и реализуемой стратегии устойчивого экономического, политического и правового развития.

Библиографический список

1. О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года: Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г. № 858 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_\(24.04.2017\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_(24.04.2017))
2. Конституция Республики Казахстан : принята 28 января 1993 г. на девятой сессии Верховного Совета РК двенадцатого созыва // Зиманов, С. З. Конституция и парламент Республики Казахстан / С. З. Зиманов. – Алматы : Жеті жарғы, 1996.
3. Ударцев, С. Ф. Комментарий к статье 4 Конституции Республики Казахстан / С. Ф. Ударцев // Конституция Республики Казахстан : науч.-практ. комментарий. – Алматы : Раритет, 2015. – 536 с.
4. О международных договорах Республики Казахстан : Закон Республики Казахстан от 30 мая 2005 г. № 54 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000054_\(04.04.2017\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000054_(04.04.2017))
5. Черниченко, С. В. Очерки по философии и международному праву / С. В. Черниченко. – М. : Научная книга, 2009.
6. Об официальном толковании пункта 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан : Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 11 октября 2000 г. № 18/2 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/S000000018_\(04.04.2017\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/S000000018_(04.04.2017))
7. Зорькин, В. Д. Право в условиях глобальных перемен : моногр. / В. Д. Зорькин. – М. : Норма, 2013.
8. О присоединении Республики Казахстан к Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года : Постановление Верховного Совета Республики Казахстан от 31 марта 1993 г. // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/B930004700_\(20.04.2017\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/B930004700_(20.04.2017))
9. Об официальном толковании подпункта 7) статьи 54 Конституции Республики Казахстан : Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 18 мая 2006 г. № 2 // Официальный сайт Конституционного Совета РК. – URL: <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya/?cid=11&rid=791> (20.04.2017)
10. Венская конвенция о праве международных договоров : принята 23 мая 1969 г. // Официальный сайт ООН. Конвенции и соглашения. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml (20.04.2017)
11. Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов : нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 5 ноября 2009 г. № 6 // Информационно-правовая система

нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/S090000006_ (04.04.2017)

12. Конституция Республики Казахстан : принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. // Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК «Әділет». – URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_ (20.04.2017)

13. Сарсембаев, М. А. Соотношение прав человека в казахстанской Конституции и международно-правовой системе / М. А. Сарсембаев // Конституция – основа социальной модернизации общества и государства : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. (30–31 августа 2012 г.). – Астана ; Алматы : ЕНУ им. Л. Н. Гумилева : ИИО, 2012.

14. Абайдельдинов, Е. М. Соотношение Конституции РК с общепризнанными принципами и нормами действующего международного права / Е. М. Абайдельдинов // Сочетание международно-правовых форм обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина / отв. ред. М. Т. Баймаханов. – Астана, 2007.