

## **4.2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАКТИКИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН КАК УСЛОВИЕ ФОРМИРОВАНИЯ СИЛЬНОГО И УСПЕШНОГО ГОСУДАРСТВА**

**Е.Д. Оралова**

магистр международного права,  
старший преподаватель кафедры международного права  
Университета КАЗГЮУ

Одной из форм осуществления государственного суверенитета является самостоятельное определение направлений и осуществление внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности, которая выражается в заключении и реализации международных договоров. По мнению автора данной статьи, адекватная международная договорная практика является одним из элементов сильного и успешного правового государства. Вместе с тем, в настоящее время в правовой системе Республики Казахстан существует ряд правовых и институциональных проблем в сфере правового регулирования международных договорных отношений. Отдельные вопросы возникают как в отношении заключения, так и соблюдения международных договорных обязательств.

Хотелось бы отметить, что автором в 2012 г. была подготовлена статья для «Юридической газеты» на тему «Международное нормотворчество: проблемы и решения», в которой была отмечена необходимость составления планов разработки и подписания международных договоров по аналогии с планами подготовки проектов нормативных правовых актов Республики Казахстан.<sup>1</sup> Подтверждением справедливости данного суждения стало внесение дополнений в Закон Республики Казахстан от 30 мая 2005 г. № 54-III «О международных договорах Республики Казахстан» (далее Закон 2005 г.). Так, в 2014 г. Закон 2005 г.

---

<sup>1</sup> Аренова Е. Международное нормотворчество: проблемы и решения. // Юридическая газета. 2012. – 8 июня (№ 83), с.1.

был дополнен статьями 2-1 «Планирование заключения международных договоров», 2-2 «Концепция заключения международного договора». Автор выражает надежду, что представленные в настоящей статье мысли и предложения также могут быть полезными для совершенствования практики заключения и реализации между-народных договоров.

Одними из важнейших вопросов, связанных с заключением соглашений на международном уровне, являются вопросы правомерности выражения согласия на обязательность договоров, соответствия их положений нормам Конституции Республики Казахстан, отсутствия в них обременительных обязательств, а также потенциальных угроз суверенитету и национальной безопасности страны. Данные вопросы призвана разрешить научная правовая экспертиза, проведение которой предусмотрено Законом 2005 г. и Правилами проведения научной экспертизы по международным договорам, участницей которых намеревается стать Республика Казахстан, а также по проектам международных договоров, утвержденными постановлением Правительства Республики Казахстан от 14 сентября 2010 г. № 938.

Согласно утвержденным Правилам научная правовая экспертиза носит рекомендательный характер, однако орган-разработчик при внесении проекта международного договора в Правительство или Министерство юстиции должен предоставить аргументированные обоснования причин непринятия рекомендаций, содержащихся в экспертном заключении, а также копию таких обоснований предоставить эксперту. Однако, на практике данная норма в полной мере не реализуется. Автор отмечает, что за 2011-2014 гг. участия в проведении научной правовой экспертизы такие обоснования представлялись лишь в случаях необходимости проведения повторной или дополнительной экспертизы. Отсутствие обратной связи с экспертами, по нашему мнению, нивелирует значимость и эффективность проводимой научной правовой экспертизы, превращая ее в формальность. В целом, как мы полагаем, институту научной правовой экспертизы международных договоров не уделяется должное внимание, что во многом определяется рекомендательным статусом экспертных заклю-

чений. Это в свою очередь сказывается на качестве юридической техники и содержании международных договоров.

Для совершенствования практики заключения международных договоров необходимо также внести ряд изменений и дополнений в Закон 2005 г. Так, например, как пишет К.К. Мусин, в Законе 2005 г. отсутствует регламентация такой формы выражения согласия на обязательность договора, как обмен документами, образующими договор, предусмотренной Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 г. (далее – Венская конвенция 1969 г.), участницей которой с 4 февраля 1994 г. является и Республика Казахстан.<sup>2</sup> При этом автор отмечает существующую разницу между обменом ратификационными грамотами как завершающим этапом ратификации и обменом документами как самостоятельной формой выражения согласия и считает, что целесообразно включить такую форму в Закон 2005 г.<sup>3</sup>

Соглашаясь с мнением специалиста, мы также хотели бы отметить, что Республика Казахстан использует обмен документами, образующими договор, в качестве способа заключения договора и выражения согласия. Так, например, в 2000 г. таким способом между Казахстаном и Китаем было заключено соглашение по соблюдению принципа взаимности при предоставлении льгот по косвенным налогам (налогу на добавленную стоимость): договор состоит из нот Посольства Китая в Республике Казахстан и Министерства иностранных дел Республики Казахстан (далее – МИД РК), причем из содержания ноты МИД РК следует, что обмен нотами будет рассматриваться

---

<sup>2</sup> Информация об участии в конвенции доступна на официальном интернет-ресурсе Министерства иностранных дел Республики Казахстан, <http://www.mfa.kz/index.php/ru/vneshnyaya-politika/dogovorno-pravovaya-baza/mnogostoronnie-mezhdunarodnye-dogovory-respubliki-kazakhstan/12-material-orys/609-oonrppr> (19 янв. 2016 г.).

<sup>3</sup> Мусин К.К. Имплементация норм права международных договоров в национальное законодательство Республики Казахстан, <http://group-global.org/ru/publication/17300-implementaciya-norm-prava-mezhdunarodnyh-dogovorov-v-nacionalnoe-zakonodatelstvo> (19 янв. 2016 г.).

как соглашение.<sup>4</sup> Причем такое соглашение в форме обмена нотами является не единственным между Казахстаном и Китаем.

Также Закон 2005 г. предусматривает такие формы выражения согласия, как принятие и утверждение, причем данные формы используются, если договором предусмотрено проведение внутригосударственных процедур, но согласно законодательству Казахстана он не подлежит ратификации. Вместе с тем, Закон 2005 г. не дифференцирует данные понятия и не конкретизирует, в каких случаях используется принятие, а в каких утверждение.<sup>5</sup> Практика показывает, что Казахстан не использует принятие как форму проведения внутригосударственных процедур и способ выражения согласия, а закрепление ее в Законе 2005 г. является скорее результатом дословной рецепции норм Венской конвенции 1969 г.

Вместе с тем, как отмечается в комментариях к проекту Венской конвенции 1969 г., подготовленных Комиссией международного права ООН, принятие, по сути, является упрощенной формой ратификации и ничем не отличается от утверждения, а закрепление обоих способов выражения согласия в конвенции является в большей степени вопросом терминологии нежели специфичности и различия этих способов.<sup>6</sup> Учитывая вышеизложенное, полагаем, что необходимость в законодательном закреплении такой формы выражения согласия на обязательность договора как принятие отсутствует.

Нельзя не отметить, что отмеченные аспекты являются лишь отдельными частными вопросами, и Закон 2005 г. требует также иных изменений и дополнений, в том числе в части

---

<sup>4</sup> Официальный интернет-ресурс Министерства иностранных дел Республики Казахстан, <http://www.mfa.kz/images/DogovornayaBaza/KNR/1687.pdf> (19.01.2016 г.).

<sup>5</sup> Согласно Закону 2005 г. «Международные договоры, предусматривающие проведение внутригосударственных процедур, не подлежащие ратификации, подлежат *утверждению, принятию*», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000054> (19.01.2016 г.).

<sup>6</sup> Yearbook of the International Law Commission, 1966, Vol. II, p.198.

совершенствования понятийного аппарата, используемого в данном нормативном правовом акте.

21 декабря 2015 г. Республика Казахстан и Европейский Союз (далее – ЕС) подписали Соглашение о расширенном партнерстве и сотрудничестве, которое призвано заменить действующее с 1999 г. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (далее – СПС). Разработка и подписание нового соглашения была связана не только с углублением и совершенствованием форм сотрудничества сторон, но и рядом правовых и институциональных изменений в функционировании ЕС.<sup>7</sup> Несмотря на факт подписания такого значимого международно-правового документа, до настоящего времени отсутствует возможность ознакомиться с его текстом. На сайте Министерства юстиции Республики Казахстан [www.adilet.zan.kz](http://www.adilet.zan.kz) опубликован лишь проект Указа Президента Республики Казахстан «О подписании Соглашения о расширенном партнерстве и сотрудничестве между Республикой Казахстан, с одной стороны, и Европейским Союзом и его государствами-членами, с другой стороны», не содержащий текст самого договора.<sup>8</sup> Следует отметить, что требование о размещении на интернет-порталах разработанных проектов концепций законопроектов и нормативных правовых актов «для публичного обсуждения» закреплено в п. 9 ст. 14 Закона Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. № 213-І «О нормативных правовых актах», однако в отношении проектов договоров такое правило законодательно не урегулировано.

---

<sup>7</sup> 1 декабря 2009 г. вступил в силу Лиссабонский договор, согласно которому была упразднена система трех опор, в том числе сообщества (кроме Евратома), а ЕС получил широкую международную правосубъектность, в том числе право заключать договоры единолично, а также была расширена компетенция объединения в таких сферах, как космическая деятельность, энергетика, гражданская оборона, инвестиции и другие.

<sup>8</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан от 15 декабря 2015 г. № 1010 «проекта Указа Президента Республики Казахстан «О подписании Соглашения о расширенном партнерстве и сотрудничестве между Республикой Казахстан, с одной стороны, и Европейским Союзом и его государствами-членами, с другой стороны», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500001010> (19.01.2016 г.).

Принимая во внимание тот факт, что международные договоры согласно п. 1 ст. 4 Конституции Республики Казахстан являются составной частью действующего права, мы полагаем, что размещение проектов международных договоров на официальном интернет-ресурсе органа-разработчика отвечало бы принципам прозрачности и открытости, присущих правовому государству. Ввиду этого, считаем целесообразным предусмотреть такую норму и в Законе 2005 г.

В том же контексте нельзя не отметить, что согласно п. 1 ст. 24 Закона 2005 г. вступившие в силу и временно применяемые международные договоры Казахстана публикуются по представлению МИД РК на интернет-ресурсе, определяемом Правительством Республики Казахстан. Согласно постановлению Правительства от 29 декабря 2014 г. № 1386 таким интернет-ресурсом является официальный сайт МИД РК.<sup>9</sup> Однако, некоторые договоры отсутствуют на сайте. Так, например, невозможно ознакомиться с международными договорами Казахстана с США, Италией, некоторыми международными организациями. Причины такой практики не вполне понятны, но, полагаем, что как часть правовой системы Республики Казахстан все договоры должны быть доступны для всех лиц и государственных органов и могли бы ими применяться. Конечно, договоры можно найти и на других сайтах, в том числе иностранных, но для удобства и аутентичности правоприменительной практики целесообразно публиковать тексты всех международных договоров, участницей которых является Республика Казахстан, на одном интернет-ресурсе, тем более

---

<sup>9</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2014 года № 1386 Об определении интернет-ресурса для опубликования вступивших в силу, а также временно применяемых международных договоров Республики Казахстан и внесении изменения и дополнения в постановления Правительства Республики Казахстан от 13 июля 2007 года № 598 «Об утверждении Правил размещения электронных информационных ресурсов на интернет-ресурсах государственных органов» и от 3 октября 2007 года № 891 «Об утверждении перечня электронных информационных ресурсов о государственных органах, размещаемых на интернет-ресурсах государственных органов», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1400001386#z4> (19.01.2016 г.).

это предусмотрено законодательством. Необходимо напомнить, что согласно нормативному постановлению Верховного Суда Республики Казахстан от 10 июля 2008 г. №1 «О применении норм международных договоров Республики Казахстан» правильное применение судом норм международных договоров Республики Казахстан, в том числе неприменение норм договоров, подлежащих применению, может являться основанием к отмене или изменению судебного акта.

Полагаем, что совершенствование практики опубликования международных договоров на официальном интернет-ресурсе МИД РК, а также последующий мониторинг их реализации укрепит статус Республики Казахстан как сильного и успешного правового государства, в том числе в глазах международного сообщества.

Также немало вопросов возникает в связи с реализацией международных договоров и мониторингом их исполнения. Следует отметить, что международное право в вопросе обеспечения реализации договорных обязательств ограничивается лишь требованием добросовестного их выполнения (*pacta sunt servanda*), закрепленного рядом международных документов, в том числе Венской конвенцией 1969 г., предоставляя государствам право самим определять механизмы внутригосударственной реализации договоров. По нашему мнению, законодательство Казахстана в этом вопросе нуждается в совершенствовании. Так, Конституция в п. 3 ст. 4 закрепляет норму, согласно которой ратифицированные Республикой Казахстан международные договоры «применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона». Однако, неясным остается вопрос о возможности непосредственного применения договоров, в отношении которых согласие было выражено в иной форме, нежели ратификация. Эта проблема более подробно исследовалась М.М. Дауленовым в статье «Самоисполнимые международные договоры как предмет правового мониторинга», при этом автор отмечал, что вопрос пока не решен ни в рамках постановлений Конституционного

Совета (далее – КС РК), ни нормативных постановлений Верховного Суда.<sup>10</sup> Кроме того, некоторые постановления КС РК и нормативное постановление Верховного Суда от 10 июля 2008 г. № 1 достаточно часто используют термин «непосредственное применение», но в полной мере не раскрывают его содержание и не определяют критерии так называемого прямого эффекта (*direct effect*) международных договоров.

Вместе с тем, мы полагаем, что возможность непосредственного применения или прямого действия международных договоров в правовой системе Республики Казахстан необходимо устанавливать в соответствии со следующими критериями: 1) решение предоставляет права и возлагает обязанности, в том числе, в отношении частных лиц; 2) нормы в решении изложены в ясных, четких и непротиворечивых формулировках; 3) решение является безусловным, то есть его применение не обусловлено другими актами или действиями<sup>11</sup> государственных органов и должностных лиц. Мы также считаем целесообразным отразить данные критерии в законодательстве Республики Казахстан, в частности в Законе 2005 г. в главе 3, посвященной выполнению международных договоров Казахстана, которая могла быть более содержательна в части определения механизмов обеспечения реализации международных норм. Указанные критерии также могли бы найти отражение в нормативных постановлениях КС РК, однако для этого необходимо запустить механизм конституционного производства, который согласно конституционному закону от 29 декабря 1995 г. № 2737 «О Конституционном Совете Республики Казахстан», не может быть инициирован самим КС РК.

---

<sup>10</sup> Дауленов М.М. Самоисполнимые международные договоры как предмет правового мониторинга. // Правовой мониторинг в Республике Казахстан: теория, проблемы, перспективы: Материалы международной научно-практической конференции 29 ноября 2012 года. Астана: Қазақстан Республикасының Заң шығару институты, 2013. С. 120.

<sup>11</sup> Данные критерии прямого действия были сформулированы Судом Европейских Сообщества. См.: Постовалова Т.А. Социальное право Европейского Союза: теория и практика. Монография / Издательство «Проспект», 2015. – 414 с.



Представленный в настоящей статье перечень вопросов и путей их решения не является исчерпывающим, однако регламент статьи не позволяет раскрыть все проблемы, существующие в международной договорной практике Республики Казахстан. Вместе с тем, мы считаем справедливым утверждение о том, что последовательная практика и четко регламентированная процедура заключения и реализации международных договоров станет одним из элементов фундамента сильного и успешного правового государства.