

УДК 341

К. К. Мусин,
к. ю. н., заместитель директора
Института дипломатии
Академии государственного управления
при Президенте Республики Казахстан

ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ НОРМ ПРАВА МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ В НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы взаимодействия права международных договоров с национальным законодательством Республики Казахстан. Указывается на важность гармонизации норм международного и национального права в целях обеспечения стабильности международных отношений.

Ключевые слова: право международных договоров, национальное право, имплементация, Венская конвенция, Конституция Республики Казахстан, Закон о международных договорах, оговорка.

Аңдатпа

Мақалада халықаралық шарттар құқығы мен Қазақстан Республикасының ұлттық заңнамасы арасындағы әрекеттестігі қарастырылады. Халықаралық қатынастардың тұрақтылығының қамсыздандыру үшін халықаралық және ұлттық құқықтың нормаларын үйлестіру маңыздылығы көрсетіледі.

Тірек сөздер: халықаралық шарттар құқығы, ұлттық құқық, имплементация, Вена конвенциясы, Қазақстан Республикасының Конституциясы, Халықаралық шарттар туралы заң, ескертпе.

Abstract

The article examines the interaction between the law of treaties with the national legislation of the Republic of Kazakhstan. Indicates the importance of harmonization of international and national law in order to ensure the stability of international relations.

Keywords: the law of international treaties, national law, implementation, the Vienna Convention, the Constitution of the Republic of Kazakhstan, the Law of international treaties, a reservation.

Развитие современного международного права немыслимо без международного договора. Договоры являются существенным элементом стабильности и правопорядка как внутригосударственного, так и международного, они образуют правовую основу отношений между государствами.

Именно международным договорам принадлежит важная роль в поддержании всеобщего мира и безопасности, развития международного сотрудничества, в защите основных прав и свобод человека, в обеспечении законных интересов государств и других субъектов международного права [1; С. 64]. Значение договоров определяется также и тем, что нет ни одной отрасли международного права, становление и развитие которой не связаны с договорами.

Международный договор характеризуется как основной источник международного права благодаря трем обстоятельствам. Во-первых, договорная форма позволяет достаточно четко сформулировать правомочия и обязательства сторон, что благоприятствует толкованию и применению договорных норм. Во-вторых, договорным регулированием охвачены ныне все без исключения области международных отношений, государства последовательно заменяют обычаи договорами. В-третьих, договоры наилучшим образом обеспечивают согласование и взаимодействие международных норм и норм внутригосударственного законодательства. Вполне закономерно государства, заключая Венскую конвенцию о праве международных договоров, признали «все возрастающее значение договоров как источника международного права и как средства развития мирного сотрудничества между нациями, независимо от различий в их государственном и общественном строе».

Общеизвестен тот факт, что характерной чертой современного международного права является наличие развитого права международных договоров. Не умаляя важность других отраслей права, все же отметим, что право договоров занимает стержневое положение

в системе международного права. Его можно назвать базовой отраслью международного права, ибо посредством заключения международных договоров регламентируются отношения государств в различных сферах сотрудничества. Без договоров практически невозможно дальнейшее развитие международного права.

В науке международного права и правовой практике нет существенных расхождений в определении дефиниции «права международных договоров», отсутствуют также и разногласия относительно предмета регулирования данной отрасли.

Право международных договоров (law of treaties) является общепризнанным термином. В комментарии Комиссии международного права говорится, что «право договоров» является «термином, почти универсально используемым для обозначения этой отрасли международного права». Так называются посвященные ему конвенции.

Под правом международных договоров как отрасли международного права принято понимать совокупность принципов и норм, регламентирующих порядок заключения, исполнения и прекращения международных договоров, определяющих участие государств в договорном процессе.

Можно констатировать сформированность права международных договоров, за последние десятилетия она не подвержена каким-либо существенным изменениям. Такие особенности отрасли объясняются наличием исторически сложившихся и соблюдаемых всеми субъектами международного права обычных норм.

Во второй половине прошлого века в результате многолетних усилий удалось кодифицировать основные принципы и нормы права договоров. Это было осуществлено в результате принятия трех универсальных конвенций: Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.; Венской конвенции о праве международных договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г.; Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 г.

Ведущее и системообразующее место в праве международных договоров занимает Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. (далее – Венская конвенция).

Данная конвенция подчеркивает важную роль международных договоров как средства мирного сотрудничества между государствами и рассматривает самые различные вопросы договорного права, такие как: порядок заключения международных договоров, значение международного договора для третьих государств, основания недействительности договоров, право на оговорку.

Венская конвенция регламентирует такие аспекты международного договорного процесса, как участие в договоре не признающих друг друга государств, право государств на участие в универсальных договорах, порядок разрешения споров, возникающих в связи с применением договоров, функции депозитария и другие важные вопросы права международных договоров.

Несмотря на принятие вышеуказанных конвенций, право договоров в значительной мере продолжает опираться на обычное право. Это связано со следующими причинами:

Во-первых, конвенции кодифицировали не все нормы отрасли, что отмечается в их текстах. Так, в преамбуле Конвенции 1969 г. подтверждается, что «нормы международного обычного права будут по-прежнему регулировать вопросы, которые не нашли решения в положениях настоящей Конвенции».

Во-вторых, значительное число государств по разным причинам не участвует в конвенциях. Для них право договоров продолжает действовать как обычное право [2; С.169].

Исключительно важное значение для права договоров имеет Устав ООН, который закрепил основные принципы международного права. Это положение подчеркивается в преамбуле Венских конвенций, согласно которым государства-участники заключают их, «принимая во внимание принципы международного права, воплощенные в Уставе Организации Объединенных Наций». Эти принципы обладают императивной силой. Противоречащий им договор является недействительным. Существенное значение имеет положение, установившее приоритет обязательств по Уставу перед обязательствами по любому международному соглашению (ст. 103 Устава). Наконец, Устав определил обязанность всех членом регистрировать свои договоры в Секретариате ООН (ст. 102).

Важная роль в регулировании заключения и осуществления договоров принадлежит внутреннему праву государств. Наиболее важные положения содержатся в конституционном

праве. Более детальные нормы формируются в практике государственных органов, включая судебные. Считается, что область внешних сношений требует гибкого регулирования. Конституционное право определяет порядок заключения договоров, компетенцию органов государства, виды договоров, подлежащих ратификации, и др. [3; С.16]. В новых конституциях проявляется тенденция к закреплению приоритета ратифицированных договоров в отношении внутренних законов. Внутреннее право влияет на формирование соответствующих норм международного обычного права.

В период обретения независимости Казахстану как никогда важно было укрепить и расширить международные связи на основе заключения международных договоров. Поэтому неслучайно одним из первых подписанных международных документов была Венская конвенция о праве международных договоров, закрепляющая универсальные стандарты международного договорного процесса.

Знаменательной датой можно назвать 31 марта 1993 года, когда Верховным Советом Республики Казахстан было принято постановление «О присоединении Республики Казахстан к Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года».

С присоединением к Венской конвенции Казахстан взял на себя соответствующие обязательства по имплементации ее норм, гармонизации с ней других внутригосударственных нормативных правовых актов. Нормы конвенции теперь рассматриваются в качестве составной части действующего права Республики Казахстан.

Наряду с международными правовыми нормами, для государств определённое значение имеют нормы национального права, устанавливающие внутригосударственный порядок заключения и обеспечения выполнения международных договоров. Государства в определенной степени гармонизируют внутреннее право с принятыми на себя международными обязательствами.

Так, процедура имплементации на внутригосударственном уровне осуществляется двумя основными способами: путем инкорпорации и трансформации. При «инкорпорации» международно-правовые нормы без каких-либо изменений дословно воспроизводятся в законах имплементирующего государства. Напротив, при «трансформации» происходит определенная переработка норм соответствующего международного договора при перенесении их в национальное законодательство (обычно это происходит ввиду необходимости учёта национальных правовых традиций и стандартов юридической техники).

В некоторых странах, например, в Мексике, принимаются специальные законы о договорах. На постсоветском пространстве такие законы являются традиционными, начиная с Постановления ЦИК СССР 1925 г., и становятся все более детальными. К примеру, в Российской Федерации в настоящее время действует Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. [4; С. 103].

В целях упорядочения процесса заключения международных договоров 12 декабря 1995 г. был принят Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров Республики Казахстан» (далее – Указ о международных договорах), а затем 30 мая 2005 года и Закон «О международных договорах» (далее – Закон о международных договорах).

Закон о международных договорах – наиболее важный документ, который с одной стороны имплементирует нормы международных конвенций, с другой – устанавливает внутренний порядок согласования подписания договоров. Данным Законом регулируется весь договорной процесс Республики Казахстан с другими субъектами международного права, включающий такие стадии, как заключение, выполнение, изменение и прекращение действия международных договоров.

Наиболее важным в вопросах соотношения Венской конвенции и казахстанского законодательства является вопрос о приоритетности их применения.

В соответствии с пунктом 3 статьей 4 Конституции Республики Казахстан только международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно. Принимая во внимание тот факт, что присоединение к Венской конвенции о праве международных договоров было осуществлено в 1993 году, без применения ратификационных процедур, возникает проблема определения приоритетности между конвенционными и национальными нормами.

Согласно официальному толкованию Конституционного Совета Республики Казахстан «пункт 3 статьи 4 Конституции следует понимать так, что преимущественную юридическую силу перед законодательством Республики имеют международные договоры, заключенные

ею в соответствии с Конституцией Республики, в установленном законодательством порядке и ратифицированные Парламентом Республики путем принятия соответствующего закона.

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, регулируемыми соответствующие сферы правоотношений» [5].

Верховный Суд Республики Казахстан применительно к судебной практике в своем нормативном постановлении от 10 июля 2008 года также указывает, что «ряд не подлежащих ратификации международных договоров Республики Казахстан, заключенных до принятия Конституции 1995 года, являются действующими и сохраняют приоритет перед законодательством Республики, если такой приоритет прямо предусмотрен законами Республики для соответствующих сфер правоотношений» [6].

В преамбуле Закона о международных договорах указывается, что международные договоры Республики Казахстан заключаются, выполняются, изменяются и прекращаются в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, общепризнанными принципами и нормами международного права, положениями самого международного договора, Венской конвенцией о праве международных договоров, настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Казахстан.

Таким образом, можно заключить, что приоритет Венской конвенции 1969 года перед Законом о международных договорах законодательно закреплён.

Между тем, на конституционном уровне не закреплено – каким нормативным правовым актом регламентируются процедуры заключения международных договоров, в то время как договорной процесс представляет собой политически значимые общественные отношения. Принимая во внимание важность рассматриваемого закона, регламентирующего ратификацию заключенных международных договоров Республики Казахстан, имеющих приоритет перед внутригосударственными законами, было бы логичным и целесообразным придать ему статус конституционного закона. Соответственно, в п. 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан предусмотреть норму следующего содержания: «Порядок заключения, выполнения, изменения и прекращения международных договоров Республики Казахстан устанавливается конституционным законом». Таким образом, учитывая особый порядок принятия конституционных законов и внесения в них поправок, законодательство о международных договорах в будущем приобрело бы большую стабильность.

Следует отметить, что с принятием закона, государство не преследует цель полной имплементации Венской конвенции, так как она уже есть составная часть действующего права, а в большей степени поставлена задача гармонизации с ее положениями внутригосударственных актов.

Внутренний нормативно-правовой механизм необходим для эффективного исполнения республикой взятых на себя международных обязательств и предусматривает в основном процедуры проведения согласительных, разрешительных процедур между уполномоченными государственными органами в вопросах заключения международных договоров. Нормы Закона, определяющие виды договоров, внутренние процедуры экспертизы, инициирования и согласования между государственными органами по всем стадиям договорного процесса не противоречат положениям Венской конвенции.

Вместе с тем анализ Закона показывает его общность с конвенционными нормами. В законе используется тот же понятийный аппарат, в частности, определение терминов «международный договор», «виды согласий на обязательность договора», «оговорка», «полномочия» и т. д. Дословное воспроизведение международных терминов в отечественном законодательстве подчеркивает инкорпоративный характер имплементации отдельных норм международного договорного права.

Имплементированными путем трансформации, то есть с определенной переработкой, можно считать нормы, касающиеся: совершения актов, относящихся к заключению международных договоров, без полномочий; временного применения Республикой Казахстан международных договоров; оговорок к многосторонним международным договорам; обеспечения выполнения международных договоров; процедур обмена ратификационными грамотами и т. д.

Закон о международных договорах предусматривает такие виды согласия Республики Казахстан на обязательность для нее международного договора, как ратификация, утверждение, принятие и присоединение (п.п. 11 статьи 1). Следует заметить, что Законом не

закреплен такой вид выражения согласия, как «обмен документами, образующими договор», предусмотренный статьей 11 Венской конвенции.

Между тем Закон, определяя понятие международного договора Республики Казахстан, относит к нему также международное соглашение «независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах» (п. 6) статья 1). Может ли в природе существовать международный договор из нескольких документов, заключенный Казахстаном, когда отсутствуют юридические средства его заключения?

Ранее Указом о международных договорах предусматривался «обмен ратификационными грамотами, документами об утверждении (принятии) или присоединении» – способ выражения согласия Республики Казахстан на обязательность для нее международного договора с момента обмена (уведомления) такими грамотами (документами) участвовавших в договоре государств или депозитария (п. 7) статьи 2). Хотя, по сути, «обмен ратификационными грамотами» в таком понимании не был тождественен «обмену документами, образующими договор», а скорее ближе к последней стадии другого способа выражения согласия на обязательность договора – «ратификации».

Согласно статье 11 Венской конвенции «согласие государств на обязательность для них договора, состоящего из документов, которыми они обмениваются, выражается посредством этого обмена, если: а) эти документы предусматривают, что обмен ими будет иметь такую силу; или б) иным образом установлена договоренность этих государств о том, что этот обмен документами должен иметь такую силу».

Наше государство, присоединившись к Венской конвенции, не сформулировало оговорку касательно отказа от обмена документами как способа выражения согласия на обязательность договора. Более того, в международной практике может возникнуть ситуация, когда договаривающаяся сторона или стороны могут инициировать перед Казахстаном использование данного способа заключения международного договора.

В ряде постсоветских стран необходимое законодательное закрепление «обмена документов» имеется. Например, согласно Закону «О международных договорах Республики Беларусь» (статья 17) согласие Республики Беларусь на обязательность для нее международного договора может быть выражено подписанием международного договора, *путем обмена нотами, письмами или иными документами, образующими международный договор*, ратификацией международного договора, утверждением (принятием) международного договора, присоединением к международному договору, путем правопреемства в отношении международного договора [7]. Аналогичная норма содержится в статье 16 Федерального закона от 15.07.1995 г. «О международных договорах Российской Федерации»[8].

Таким образом, учитывая, что Венская конвенция консолидировала в себе международный опыт взаимодействия государств, исторически сложившуюся международную договорную практику, Казахстану было бы целесообразным включить данный вид согласия на обязательность международного договора.

Согласно статье 14 Венской конвенции согласие государства на обязательность для него договора выражается ратификацией, если:

- а) договор предусматривает, что такое согласие выражается ратификацией;
- б) иным образом установлено, что участвующие в переговорах государства договорились о необходимости ратификации;
- в) представитель государства подписал договор под условием ратификации; или
- д) намерение государства подписать договор под условием ратификации вытекает из полномочий его представителя или было выражено во время переговоров.

Закон о международных договорах Республики Казахстан (статья 11) расширил данный перечень, включив следующие основания обязательной ратификации: 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 Республики Казахстан; 3) о территориальном разграничении Республики Казахстан с другими государствами, включая международные договоры о прохождении Государственной границы Республики Казахстан, а также о разграничении исключительной экономической зоны и континентального шельфа Республики Казахстан; 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 Республики Казахстан в межгосударственных объединениях и международных организациях, если такие международные договоры предусматривают передачу им осуществления части суверенных прав Республики Казахстан или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для Республики Казахстан; 6) о государственных займах; 7) об оказании Республикой Казахстан 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.

Как видим, казуальные основания ратификации, предусмотренные конвенционными нормами, в казахстанском национальном законодательстве дополнены общественными значимыми интересами, такими как денежные средства, государственные границы, безопасность и др. Прохождение процедуры ратификации в Парламенте Республики Казахстана, с одной стороны, легитимизирует заключенный международный договор путем одобрения его народными избранниками, но, с другой стороны, может затягивать получение согласия от законодательного органа на срочные договоры. Насколько обосновано это в ситуациях, когда будут необходимы государственные займы, оказание экономической помощи? В большинстве стран СНГ количество условий ратификации, предусмотренных законами, не превышает 5–6.

Еще одной из отличительных особенностей внутренних согласительных процедур в Казахстане является рассмотрение международного договора до его ратификации на соответствие Конституции. Правом обращения в Конституционный Совет обладают: Президент Республики Казахстан, Председатель Сената, Председатель Мажилиса, не менее одной пятой части от общего числа депутатов Парламента, Премьер-министр. В случае обращения в Конституционный Совет течение сроков ратификации международных договоров приостанавливается (статья 12).

Следует заметить, что до подписания международного договора, подлежащего ратификации, законом уже предусмотрены обязательная научная правовая экспертиза (статья 4). «Двойная» правовая экспертиза международных договоров: насколько необходима?

Подводя итоги, мы можем констатировать высокую степень гармоничного взаимодействия международного права договоров и национального права Республики Казахстан, что, прежде всего, подтверждается договорной практикой молодого государства. Дальнейшее же их сближение будет только способствовать усилению интеграционных процессов и укреплению позиций нашего государства в международном сообществе.

В этом направлении необходимы дальнейшие шаги.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Бирюков П. Н. *Международное право. Учебное пособие*. М.: Юристъ. 1998. – 258 с.
- 2 *Международное право. Учебник для вузов*. Отв. ред.: Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. – 584 с.
- 3 Лукашук И. И. *Современное право международных договоров. Том I. Заключение международных договоров*. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – 123 с.
- 4 Лукашук И. И. *Международное право. Особенная часть: Учебник*. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 544 с.
- 5 *Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан № 18/2 «Об официальном толковании пункта 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан»*// «Казахстанская правда» от 28 октября 2000 года, № 274–275.
- 6 *Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 10 июля 2008 года № 1 «О применении норм международных договоров Республики Казахстан»* // «Казахстанская правда» от 9 августа 2008 года, № 175 (25622).
- 7 <http://www.pravoby.info/docum09/part05/akt05037/page3.html>.
- 8 *Федеральный закон от 15.07.1995 г. «О международных договорах Российской Федерации»*// Собрание законодательства РФ, 17.07.1995, № 29, ст. 2757.