

## ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

академик НАН РК САПАРГАЛИЕВ Г.С.  
к.ю.н., доцент САЛИМГЕРЕЙ А.А.

### *Актуальные проблемы науки международного права Республики Казахстан в контексте обеспечения национальных интересов*

С момента обретения независимости Республикой Казахстан прошло 17 лет. За это время Казахстан полностью состоялся как суверенное, независимое государство, как субъект международного права.

В первые 10 лет своего независимого существования Республика решала сложнейшие вопросы, связанные с выходом из экономического кризиса, закладки прочного фундамента для неуклонного и поступательного развития и роста.

Второе десятилетие независимого существования страны ставит перед Казахстаном новые задачи, в числе которых следует особо назвать занятие Республикой достойного места в числе развитых государств мира, интегрирование в систему международных отношений и мировой экономики в качестве государства с достаточно развитой экономикой, осознанными национальными интересами, своим видением ключевых проблем международной жизни и путей их решения.

В Указе Президента Республики Казахстан “О дальнейших мерах по реализации Стратегии развития Казахстана до 2030 года”<sup>1</sup> от 15 августа 2003 года отмечается, что в мировом сообществе Казахстан утвердился как государство с хорошим потенциалом для экономического развития и его задача состоит в том, чтобы задействовать этот потенциал с наибольшей эффективностью и обеспечить рост благосостояния широких слоев населения на основе высоких темпов развития экономики.

В этой связи Республике Казахстан необходимо решать ряд задач, направленных на укрепление международного авторитета Казахстана, обеспечения и защиты национальных и geopolитических интересов страны, активного участия в интеграционных процессах на постсоветском пространстве, всестороннем расширении взаимовыгодного сотрудничества с государствами и международными организациями.

В настоящее время Республика Казахстан является членом большинства универсальных и

региональных международных организаций, принятых международным сообществом. Республика Казахстан стала 168-м полноправным членом ООН и пользуется всеми правами, вытекающими из Устава Организации. Среди региональных организаций следует особо выделить членство Казахстана в Содружестве независимых государств, для эффективного функционирования которого Республика Казахстан предпринимает активные внешнеполитические действия, направленные на формирование Единого экономического пространства. Казахстаном заключены торгово-экономические договоры с более чем со 100 странами, с большинством из которых торговля осуществляется на основе режима наибольшего благоприятствования.

При этом на общем фоне активной внешнеполитической деятельности Республики Казахстан и постепенного вхождения в систему современных международных отношений особое значение приобретают вопросы разрешения крупных узловых проблем, успешное разрешение которых в состоянии обеспечить прорыв Республики сразу по ряду перспективных направлений внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности и подготовить почву для дальнейшего поступательного развития государства в различных сферах. Среди них наиболее злободневными являются проблема определения правового статуса Каспийского моря, правовые проблемы космической деятельности Республики Казахстан, урегулирование вопросов, связанных со статусом и режимом трансграничных вод, защита и сохранение окружающей среды, правовые аспекты участия Казахстана в интеграционных структурах на постсоветском пространстве и другие актуальные проблемы.

В этой связи отдельные институты и отрасли международного права имеют для Казахстана особое значение, исследование и развитие которых должно быть на особом приоритете во внешнеполитической деятельности страны и в право-

вой науке Казахстана. Это соотношение международного и национального права, международное морское право, международное космическое право, международное экономическое право, международное экологическое право, международное гуманитарное право, право международной безопасности и другие.

Таким образом, практическое осуществление международно-правового регулирования с участием Республики Казахстан по вышеуказанным проблемам предполагает всестороннее изучение международного права на основе проведения фундаментальных и прикладных научных исследований. Поскольку официальная позиция Республики Казахстан в разрешении вышеназванных проблем нуждается в дополнительном научном обосновании с международно-правовых позиций, что даст казахстанской дипломатии существенные аргументы для отстаивания и защиты собственных национальных интересов по всем приоритетным направлениям – устойчивое экономическое развитие, обеспечение экологической, энергетической и продовольственной безопасности.

Сегодня мир постепенно преобразовался в единую систему, соединенную глобальными информационными, коммуникационными, торговыми, научными и многими иными связями. Тенденция развития международно-правовой науки в странах мирового сообщества характеризуется постоянным возрастанием объема исследований по поисковым и прикладным научным направлениям. В соответствии с требованиями государственной политики во многих государствах Америки, Европы и других континентов ученые сосредотачивают свое внимание главным образом на научной разработке наиболее актуальных практических правовых проблем. В этом контексте можно утверждать, что в каждой стране международно-правовая наука сегодня исследует, прежде всего, национальные задачи, вытекающие из наиболее актуальных внешнеполитических проблем государства.

Например, в США и Западной Европе сегодня интенсивно ведутся исследования в области обеспечения энергетической безопасности, защиты и сохранения окружающей среды в условиях глобального потепления, правовых аспектов использования пространств Мирового океана. Актуальной проблемой для международно-правовой

науки является разработка эффективных средств борьбы с региональным и международным терроризмом, вопросами обеспечения и гарантий прав человека и многие другие проблемы.

В этой связи Республике Казахстан необходимо создавать условия для развития казахстанской науки международного права, деятельность которой должна быть ориентирована на теоретические и прикладные аспекты наиболее актуальных для Казахстана международно-правовых проблем. Не секрет, что в рамках единого Союзного государства в Казахстане практически не готовились национальные кадры по международному праву. Это объективное обстоятельство изначально поставило казахстанскую науку международного права в неравное положение с другими отраслями внутреннего права правовой науки Казахстана.

В то же время отметим, что научное сообщество страны стало осознавать необходимость ускоренного развития своей, казахстанской школы международного права. Основным побудительным мотивом для такого изменения стала объективная необходимость, исходящая из практических нужд государства, постоянно сталкивающегося с проблемами международного права в различных сферах деятельности. Это, в свою очередь, все время «подталкивает» развитие законодательства в направлении стандартов, установленных международным правом, и в более широком аспекте, в международно-правовое пространство. Постепенно становится нормой соотносить акты национального законодательства с установлениями международного права. Все чаще и чаще представители отраслевых юридических наук обращают свои взоры в сферу международного права, находя в ней новый источник для дальнейшего развития тех или иных направлений исследования.

Однако в настоящее время научные исследования казахстанских ученых в сфере международного права чаще всего исходят как бы «изнутри», представляя взгляд на те или иные международно-правовые проблемы, с которыми сталкивается Республика, «не из-за пределов» государства. Это объективное обстоятельство, характеризующее современное состояние казахстанской международно-правовой науки без какой-либо интеграции с внешнеполитическими структурами страны. Между тем, во многих стра-

нах налажена тесная интеграция с внешнеполитическими структурами страны в форме консультаций, экспертных заключений, привлечения к работе совместных комиссий по тем или иным аспектам международного права. Например, в Российской Федерации обязательно привлекают известных специалистов в сфере международного права для рассмотрения какой-либо международно-правовой проблемы, участником которой является Российская Федерация. Ведь любая международная проблема имеет отраслевую направленность, в рамках которой специализируется ученый-международник. Именно отличительной особенностью науки международного права является то, что ее достижения должны использоваться в разрешении внешнеполитических вопросов любой страны.

Безусловно, казахстанская школа международного права находится на этапе становления и в силу этого факта необходимо государственное стимулирование для ее успешного развития и в первую очередь должна интенсивно развиваться научно-исследовательская работа по актуальным проблемам международного права, участником которых является Республика Казахстан.

С этой целью должны разрабатываться специальные государственные программы, предусматривающие определенные стимулы для осуществления такой деятельности, для того, чтобы формировалась казахстанская доктрина международного права.

Мощным стимулом оживления научно-исследовательской деятельности может явиться научная стажировка в ведущих научных центрах мира.

Особо отметим по этому поводу инициативу Президента Республики Казахстан по организации государственной поддержки молодых ученых страны в 2003 г. Как известно, в тот период был успешно апробирован республиканский конкурс среди молодых ученых Казахстана, по результатам которого более 100 научных сотрудников страны прошли научные стажировки в ведущих учебных и научных заведениях мира. Данный шаг оказал весьма ощутимое влияние на развитие казахстанской школы международного права. К сожалению, данная инициатива Президента в последующем не была реализована.

Необходимость более тесной интеграции достижений международно-правовой науки Казахстана с деятельностью не только внешнеполи-

тических органов страны, но и в целом с образовательными и иными учреждениями страны можно обосновать на основе анализа действующего законодательства Республики Казахстан и практических нужд общества.

Так, являясь полноправным членом мирового сообщества, Республика Казахстан не только формирует свою договорно-правовую базу, но и развивает национальную правовую систему в соответствии с международными нормами. В Конституции Республики Казахстан (пункт 3 статьи 4)<sup>2</sup> указано, что ратифицированные международные договоры имеют приоритет перед внутренним законодательством и применяются в Казахстане непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание специального закона. Кроме того, пункт 1 статьи 4 называет международные договорные и иные обязательства Казахстана частью его действующего права.

Согласно статьи 8 Конституции, Республика Казахстан уважает принципы и нормы международного права. Говоря о примате международного права над внутригосударственным, следует отметить, что этот институт касается только ратифицированных международных договоров Республики Казахстан. Юридический примат международного права над казахстанским закрепляется во многих нормативных актах. По этому аспекту подчеркнем, что в теории международного права существуют две точки зрения о так называемом примате международного права. Согласно одной точки зрения, примат международного права означает его главенствующую роль среди всех правовых систем. Согласно другой – он означает обязанность государств руководствоваться в своих международных отношениях прежде всего международным правом, а не другими побудительными мотивами. Вместе с тем, нельзя не признать, что у каждого государства есть свои национальные интересы. Поэтому задача заключается в том, чтобы, не нарушая международного права, поставить его на службу своим национальным интересам<sup>3</sup>.

Например, некоторые государства на конституционном уровне закрепили положение о том, что ратифицированные или признанные государством международные договоры автоматически явля-

ются составной частью национального законодательства или правовой системы страны.

Так, статья 6 Конституции Армении провозгласила: «Заключенные от имени Республики Армения международные договоры применяются только после ратификации. Ратифицированные международные договоры являются составной частью правовой системы Республики. Если в них установлены иные нормы, чем предусмотренные в законах, то применяются нормы договора. Противоречащие Конституции Армении международные договоры могут быть ратифицированы после внесения в Конституцию соответствующей поправки»<sup>4</sup>. Более четкую позицию о месте международных договоров в законодательстве страны содержит статья 9 Конституции Украины: «Действующие международные договоры, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины, являются частью национального законодательства Украины. Заключение международных договоров, противоречащих Конституции Украины, возможно только после внесения соответствующих изменений в Конституцию Украины»<sup>5</sup>.

В п.3 статьи 12 Конституции Кыргызской Республики записано: «Ратифицированные Кыргызской Республикой межгосударственные договоры и иные нормы международного права являются составной и непосредственной действующей частью законодательства Кыргызской Республики»<sup>6</sup>.

Что касается Конституции России, то она также восприняла современные тенденции, присущие для конституций европейских государств, где международное право провозглашается частью правовой системы или частью национального права. Так, пункт 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации гласит: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора»<sup>7</sup>.

В то же время в российской доктрине международного права активно ведутся дискуссии по вопросам соотношения международного и национального права вокруг части 4 статьи 15 Конституции. Причем эти вопросы являются акту-

альными и для Республики Казахстан. По мнению некоторых исследователей, необходимо определить, какие принципы и нормы международного права, о которых идет речь, являются «общепризнанными», каковы критерии, позволяющие отнести те или иные принципы и нормы международного права к числу общепризнанных<sup>8</sup>. Кроме того, отмечают российские исследователи, проблема заключается в том, что не все договоры могут иметь приоритет, и не над всеми законами. Что существуют юридические условия, лишь при наличии которых можно применять нормы соответствующего договора. Что различаются самоисполнимые и несамоисполнимые нормы, последние не подлежат применению к конкретным ситуациям<sup>9</sup>.

Некоторые ученые считают, что к общепризнанным нормам международного права могут быть отнесены лишь нормы, признанные всеми без исключения государствами. Однако такая позиция, как замечает С.В.Бахин, представляет собой крайность, поскольку нормоустановлений, безоговорочно признанных всем международным сообществом, не так много. Поэтому возобладала более умеренная позиция, согласно которой общепризнанные нормы должны быть приняты большинством государств. Проблема, однако, в том, как рассчитывать это большинство. Ситуация осложняется тем, что общепризнанные нормы не однородны по своему составу. Особое место среди них занимают императивные нормы международного права. Если такая категория, как общепризнанные нормы международного права, выделяется лишь на доктринальном уровне и доктринально же интерпретируется, то императивные нормы имеют четко зафиксированный легальный статус, который регламентирован в ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров 1969г.<sup>10</sup> Но здесь следует заметить, что в настоящее время не существует международного договора и вообще международного документа, в котором давался бы перечень императивных принципов международного права. Согласно господствующей в западной международной литературе концепции, общее международное право представляет собой только обычное право<sup>11</sup>.

Сегодня практически все законодательные акты Республики Казахстан отдают приоритет только ратифицированным международным до-

говорам. Например, статья 2 Экологического Кодекса Республики Казахстан (Экологическое законодательство Республики Казахстан) от 27 июля 2007 г. гласит: «1. Экологическое законодательство Республики Казахстан основывается на Конституции Республики Казахстан и состоит из настоящего Кодекса и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан. 2. Если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Кодексе, то применяются правила международного договора»<sup>12</sup>.

Одним из немногих законодательных актов Республики Казахстан, где нашло место международным договорам, является Гражданский Кодекс Республики Казахстан. Так, пункт 8 статьи 3 Гражданского Кодекса (Гражданское законодательство Республики Казахстан) гласит: «Если международным договором, участником которого является Республика Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в гражданском законодательстве Республики Казахстан, применяются правила указанного договора. Международные договоры, участником которых является Республика Казахстан, к гражданским отношениям применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание внутриреспубликанского акта»<sup>13</sup>.

Между тем, Республика Казахстан становится участником многих международных соглашений не только путем ратификации. Так, в статье 1 Закона Республики Казахстан от 30 мая 2005 г. «О международных договорах Республики Казахстан» перечислены способы выражения согласия Республикой Казахстан на обязательность международного договора - это подписание, ратификация, утверждение (принятие) и присоединение<sup>14</sup>.

По этому случаю возникает ряд вопросов, связанных с соотношением международных договоров, признанных Республикой Казахстан в различных способах.

Например, Соглашение о взаимодействии государств-участников СНГ в области международных автомобильных грузовых перевозок (г. Ялта, 18 сентября 2003 года), было утверждено постановлением Правительства РК от 11.08.04. Соглашение же между Правительством Респуб-

лики Казахстан и Правительством Федеративной Республики Германия «О международных автомобильных перевозках пассажиров и грузов» (г. Бонн, 26 ноября 1997 года) Республика Казахстан ратифицировала в соответствии с Законом РК от 30.12.99 г. Причем последнее соглашение не предусматривало обязательную его ратификацию. Так, в статье 19 Соглашения стороны установили, что оно вступает в силу в день, когда Правительство Республики Казахстан уведомит Правительство Федеративной Республики Германия о том, что необходимые для вступления Соглашения в силу внутригосударственные процедуры выполнены.

В этой связи возникает вполне резонный вопрос о соотношении двух актов, принятых по одному предмету правового регулирования, т.е. на основе каких критериев один договор был поставлен выше другого?

Таким образом, можно подчеркнуть, что в Республике Казахстан нет системного подхода со стороны официальных государственных органов страны в вопросе выбора способов выражения согласия на обязательность международных договоров. Поэтому Республика Казахстан должна придерживаться строгой последовательности в решении этого вопроса, чтобы исключить вероятность появления «приоритетных» и «нижестоящих» договоров в системе действующего права.

Кроме этого, возникает вопрос относительно статьи 4 Конституции Республики Казахстан, где действующим правом в Республике Казахстан являются также международные договорные и иные обязательства Республики.

По этому поводу Конституционный Совет Республики Казахстан 28 октября 1996 года дал официальное толкование пункта 1 статьи 4 и пункта 2 статьи 12 Конституции Республики Казахстан. При анализе п.1 статьи 4 Конституции Республики Казахстан Конституционный Совет исходил из того, что действующее право Республики Казахстан рассматривается здесь как система норм, содержащихся в принятых правомочными субъектами в установленном порядке нормативных правовых актах: Конституции и соответствующих ей законах Республики, Указах Президента, постановлениях Парламента, его Палат и Правительства Республики, иных нормативных правовых актах, международных договорах, ратифицированных Республикой Казах-

стан, нормативных постановлениях Конституционного Совета и Верховного Суда Республики. Высшей юридической силой обладает Конституция Республики Казахстан.

Между тем, Конституционный Совет Республики Казахстан не высказал свою точку зрения в отношении «иных обязательств Республики», которые могут подразумевать только международные обычаи. Общеизвестно, что основным источником международного права являются договоры и обычаи. Причем оба они имеют равную юридическую силу. Некорректный характер разъяснений Конституционного Совета в отношении международного права заключается в следующем:

1) международное право имеет два абсолютно равноценных по юридической силе источника – международный договор и международный обычай. Указывая в своем постановлении, что приоритет перед законами имеют только международные договоры, ратифицированные Республикой, Конституционный Совет тем самым прямо проигнорировал международные обычаи. Таким образом, один источник международного права признается, хоть и частично, имеющим приоритет перед законами, а второй – полностью игнорируется;

2) в тексте постановления ни разу не применен термин «международный обычай», исходя из чего, а также основываясь на доказательственной базе примененной Конституционным Советом, можно заключить, что этот орган под «принципами и нормами международного права» имеет в виду договорные источники международного права<sup>15</sup>.

Обобщая сказанное, можно заключить, что Республика Казахстан, выражая свое согласие на обязательность международного договора путем присоединения или одобрения, как и в случае его ратификации, принимает на себя также определенные международные обязательства. Поэтому действующим правом в Республике Казахстан следует считать также не только международные обязательства Казахстана, принятые путем ратификации международных договоров, но и выраженные другими способами на обязательность международных договоров, которые перечислены в Законе Республики Казахстан от 30 мая 2005 г. «О международных договорах Республики Казахстан». В противном случае

возникает вопрос о целесообразности заключения Казахстаном международных договоров, которые не могут считаться источником действующего права страны.

Например, Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в сфере использования и охраны трансграничных рек (г. Астана, 12 сентября 2001 года),<sup>16</sup> которое было утверждено постановлением Правительства РК от 10.09.02 г. исключено из сферы действия п.2 статьи 15 Водного Кодекса РК, который призван регламентировать водные отношения.

Так, согласно п. 11 статьи 6 Водного Кодекса одним из принципов водного законодательства является использование трансграничных вод на основе международных норм и международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан. Также статья 15 Водного Кодекса устанавливает порядок использования и охраны трансграничных вод на основе настоящего Кодекса, законодательства Республики Казахстан о Государственной границе и международными договорами, **опять же ратифицированными Республикой Казахстан**. И таких примеров можно привести много.

Безусловно, многие договоры, заключенные Казахстаном, не являются самоисполнимыми и для их действия необходимо принимать специальные нормативные акты. Между тем на доктринальном уровне не установлено четкого разграничения как самоисполнимых, так и несамоисполнимых норм. К тому же не вполне ясно, на каком этапе и кто именно должен констатировать, что конкретная норма не является самоисполнимой (мы не берем в расчет вполне очевидный случай). Можно представить ситуацию, когда одна и та же норма будет признана одним правоприменительным органом самоисполнимой, а другим – нет<sup>17</sup>. Проблема осложняется тем, что действующее законодательство Казахстана четко не регламентирует этот важный аспект.

В то же время следует иметь в виду, что национальные законы и правила могут и не быть полностью идентичными предписаниям международных норм, и это не будет рассматриваться как их нарушение. По мнению Я. Броунли, «из природы договорных обязательств и из обычного права возникает общая обязанность государ-

ства привести внутреннее право в соответствие с обязательствами по международному праву. Однако, вообще говоря, необеспечение такого соответствия само по себе не представляет прямого нарушения международного права. Нарушение налицо лишь тогда, когда то или иное государство не выполняет своих обязательств в каком-либо конкретном случае»<sup>18</sup>.

Для устранения вышеобозначенных вопросов, необходимо проводить научную экспертизу международных договоров Республики Казахстан, к которым планирует присоединиться Республика. Эта необходимость вытекает из поручения Президента Республики Казахстан о проведении обязательной инвентаризации заключенных международных договоров на предмет их соответствия действующему законодательству, проводимым реформам и политико-финансовым возможностям государства. И, разумеется, речь здесь должна идти о зарекомендовавших себя специалистах и экспертах, проводивших научные экспертизы международных договоров. Поэтому в Республике Казахстан необходимо пересмотреть порядок проведения научной экспертизы применительно к международным договорам, участником которых намеревается стать наша Республика.

Так, в соответствии с Конституцией Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. одним из полномочий Парламента является принятие нормативных правовых актов (ст. 54) в виде конституционных законов и законов, по проектам которых при их внесении на рассмотрение высшего законодательного органа Республики в обязательном порядке должна проводиться научная экспертиза. Во всех остальных случаях, как гласит п. 1 ст. 22 Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 г., научная экспертиза (правовая, экологическая, финансовая и др.) по проектам письменных, официальных документов, принятых уполномоченным органом или должностным лицом государства может проводиться в зависимости от правоотношений, регулируемых данными актами. Что касается в этой связи международных договоров, то они представляют собой международные соглашения, заключенные Республикой Казахстан с иностранным государством (государствами) или международной организацией (организациями) и регулируемые международным правом и, следовательно, не подпадают под

понятие «нормативных правовых актов», но являются частью действующего права Республики Казахстан (только ратифицированные). Соответствующая научная экспертиза по ним, участницей которых намеревается стать Республика Казахстан, а также по проектам тех из них, подлежащих ратификации проводится при необходимости по инициативе Правительства или центральных государственных органов Республики Казахстан (п. 1 ст. 4 Закона РК «О международных договорах Республики Казахстан»). Обязательная научная экспертиза по ним, как это указано в этом же Законе, проводится в случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Казахстан.

Как и в случае с нормативными правовыми актами, научная экспертиза международных договоров проводится в целях оценки их качества, обоснованности, своевременности, правомерности, определения эффективности и выявления возможных отрицательных последствий и может осуществляться организациями, экспертами, привлекаемыми из числа ученых и специалистов.

Сравнительный анализ вышеприведенных норм указанных законов в то же время показывает, что при осуществлении научной экспертизы международных договоров необходимо придерживаться четко и однозначно определенных подходов. Дело в том, что прежде всего международные договоры, участником которых намеревается стать Республика Казахстан, будут налагать на Республику международно-правовые обязательства, которые соответственно должны быть нацелены на достижение необходимого для Республики Казахстан результата. Кроме того, делая оговорки относительно проведения научной экспертизы международных договоров «при необходимости» и устанавливая ее «обязательность» в зависимости от наличия или отсутствия соответствующих норм в конкретных законодательных актах, законодательство не содержит каких-либо иных критериев, позволяющих точно определить все категории международных договоров, подлежащих составлению необходимых заключений (то есть собственно научных экспертиз) и перечень соответствующих приоритетных научных организаций Республики.

Согласно статьи 20 Закона РК «О международных договорах Республики Казахстан» каждый действующий международный договор Рес-

публики Казахстан подлежит обязательному и добросовестному выполнению Республикой Казахстан.

Следовательно, на основе вышеизложенного можно заключить, что, по сути, в этих условиях исполнение данных обязательств формально становится под сомнение.

Безусловно, нет необходимости менять Конституцию РК, и эта проблема может быть решена путем внесения изменений в положения Закона РК «О международных договорах Республики Казахстан».

В частности, в статью 20 закона (Обеспечение выполнения международных договоров Республики Казахстан) включить норму следующего содержания: «международные договоры Республики Казахстан вне зависимости от способа их признания признаются источниками действующего права согласно статье 4 Конституции Республики Казахстан».

Особо отметим, что приоритет ратифицированных международных договоров должен сохраняться, поскольку они регламентируют важнейшие отношения и здесь не нужно опасаться того, что признав все договоры Казахстана источником действующего права, они могут вступить в противоречие с законодательством страны. Это противоречие можно устранить путем тщательного проведения научно-правовой экспертизы международных договоров.

Что касается в этой связи международных договоров, то они представляют собой международные соглашения, заключенные Республикой Казахстан с иностранным государством (государствами) или международной организацией (организациями) и регулируемые международным правом и, следовательно, не подпадают под понятие «нормативных правовых актов», но являются частью действующего права Республики Казахстан (только ратифицированные).

Соответствующая научная экспертиза по ним, участницей которых намеревается стать Республика Казахстан, проводится в соответствии со статьями 3 и 4 Закона «О международных договорах Республики Казахстан».

Но здесь также можно заметить дискриминацию в отношении проведения экспертизы проведения международных договоров.

Так, **статья 3 Закона определяет, что международные договоры, участницей которых на-**

**меревается стать Республикой Казахстан, а также проекты международных договоров после согласования с заинтересованными центральными государственными органами Республики Казахстан по вопросам, относящимся к их компетенции, подлежат обязательной юридической экспертизе в Министерстве юстиции Республики Казахстан.**

Министерство юстиции Республики Казахстан при проведении юридической экспертизы:

1) дает заключения о соответствии положений международных договоров, участницей которых намеревается стать Республика Казахстан, а также проектов международных договоров законодательству Республики Казахстан;

2) определяет способы выражения Республики Казахстан согласия на обязательность для нее международных договоров.

Министерство иностранных дел Республики Казахстан:

1) дает заключения о внешнеполитической целесообразности заключения международных договоров;

2) дает заключения о соответствии положений международных договоров, участницей которых намеревается стать Республика Казахстан, а также проектов международных договоров международным договорным и иным обязательствам Республики Казахстан и по другим вопросам, связанным с их вступлением в силу и выполнением;

3) определяет виды заключаемых Республики Казахстан международных договоров.

Фактически здесь речь идет о формальном сопоставлении международных договоров по отношению к законодательству Казахстана.

Другая же статья 4 Закона определяет, что по международным договорам, участницей которых намеревается стать Республика Казахстан, а также по проектам международных договоров, подлежащих ратификации, по инициативе Правительства или центральных государственных органов Республики Казахстан при **необходимости проводится соответствующая научная экспертиза.**

Обязательная научная экспертиза проводится в случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Казахстан.

Научная экспертиза проводится в целях:

1) оценки качества, обоснованности, своеувре-

менности и правомерности проекта, а также соблюдения в проекте гарантированных Конституцией Республики Казахстан прав и свобод человека и гражданина;

2) определения возможной эффективности международного договора, участницей которого намеревается стать Республика Казахстан, а также проекта международного договора;

3) выявления возможных отрицательных последствий заключения международного договора.

Противоречивость очевидна, ратифицированные международные договоры должны обязательно проходить научно-правовую экспертизу, т.к. являются актами высшего уровня, они обладают приоритетом над законами Республики Казахстан.

Кроме того, согласно общей теории права нормы права могут эффективно выполнять свои регулятивные функции тогда, когда его предписания толкуются и выполняются единообразно всеми субъектами права.

28 ноября 2005 г. Республика Казахстан ратифицировала международный Пакт о гражданских и политических правах без оговорки, нормы которой противоречили Конституции Республики Казахстан (в частности, статье 16 п.2 Конституции РК). В последующем это противоречие было устранено в результате внесений изменений и дополнений в Конституцию РК в мае 2007 г.<sup>19</sup>

Исходя из вышеизложенного, можно полагать, что по всем международным договорам целесообразно проводить научные экспертизы, поскольку они затрагивают национальные интересы Республики Казахстан. Причем при проведении научно-правовой экспертизы применительно к международным договорам, участницей которых планирует стать Республика Казахстан, в первую очередь необходимо учитывать их вероятное противоречие национальным интересам, суверенитету страны, а также возможным финансовым затратам. Причем последний аспект имеет очень важное значение, поскольку участие в международных договорах предполагает значительные финансовые затраты в форме совместных комиссий, консультаций, инспекций и т.д. По состоянию на 1 января 2008 г. Республика Казахстан является участником около 2300 международных договоров, но многие из них являются не действующими или не эффективными. Только в рамках СНГ Казахстан участвует в более 200

международных соглашений, большинство из которых остаются не эффективными.

В то же время есть те международные договоры, участие в которых отвечает национальным интересам страны. Например, Республика Казахстан не является участницей такого универсального международного договора, как Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. Более того, возможное присоединение к Конвенции ООН почему-то было отклонено межведомственной комиссией Республики Казахстан по неизвестным нам причинам. Между тем, необходимость присоединения Республики Казахстан к вышеназванной Конвенции объясняется следующим фактором. Так, по прогнозам экспертов, нефтегазовые ресурсы страны позволят эффективно их разрабатывать в течение 40 лет. Примерно такая же ситуация складывается и с другими природными ресурсами. По прогнозам ученых, в связи с истощением природных ресурсов, расположенных на суше, человечество в XXI веке столкнется с международными конфликтами из-за притязаний государств на природные ресурсы Мирового океана. Как отметил бывший Генеральный секретарь ООН Б.Бутрос-Гали: «Мир ждет растущий разрыв между спросом и предложением на некоторые природные ресурсы, прежде всего такие, как пресная вода; почва, пригодная к культивации; рыба и другие морепродукты. В значительной степени, чем сейчас возрастет в период между 2000 и 2050 годами потребление нефти, однако после 2100 г. эти темпы замедлятся»<sup>20</sup>.

Следовательно, логично предположить, что Республике Казахстан уже сегодня необходимо ставить и решать задачи по освоению природных богатств Мирового океана, международно-правовое значение которых для государств возрастает. В этой связи возникает необходимость участия Казахстана в серии многосторонних соглашений, регулирующих порядок использования пространств и ресурсов Мирового океана, среди которых особое место занимает Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., справедливо именуемая «Конституцией Мирового Океана».

На 1 января 2007 г. Республика Казахстан не является участником данного международного договора. Между тем, ее участие в Конвенции ООН 1982 г. полностью соответствует национальным интересам во внешнеполитической и

экономической сферах и отвечает стратегическим задачам, озвученным в Послании Президента Республики Казахстан («Стратегия вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира», «Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии»). Также, необходимо отметить, что участие Республики Казахстан в Конвенции ООН 1982 г. отвечает ее интересам в долгосрочной перспективе, если принять во внимание, как было отмечено ранее, факт истощения природных (невозобновляемых) ресурсов на суше, а также тем правам и преференциям, которые может получить наша Республика.

По прогнозам экспертов Продовольственной и Сельскохозяйственной Организации ООН-ФАО, спрос на морские биоресурсы в XXI веке будет постоянно расти, а разрыв между спросом и предложением на эти ресурсы уже в настоящее время составляет не менее 10-15 млн.тонн. В этой связи, а также с учетом перехода большинства государств к рыночным отношениям, усиливается конкуренция за обладание биоресурсами в Мировом океане как важного компонента продовольственной безопасности государства.<sup>21</sup>

Известно, что Республика Казахстан является внутриконтинентальным государством и в случае ратификации Конвенции ООН по морскому праву 1982г. наша страна получит свободный доступ к открытому морю. Так, согласно статье 125 Конвенции государства, не имеющие выхода к морю, имеют право на доступ к морю и от него в целях осуществления прав, предусмотренных в настоящей Конвенции, в том числе прав, относящихся к свободе открытого моря и общему наследию человечества. С этой целью государства, не имеющие выхода к морю, пользуются свободой транзита через территории государств-транзита всеми транспортными средствами.

Российская Федерация с 1996 г. является участницей данной Конвенции и в случае ее ратификации обязана предоставить свободу транзита для судов Казахстана по внутренним водным путям.

В настоящее время для прохода судов прикаспийских государств через Волжские каналы требуется специальное распоряжение Правительства Российской Федерации в каждом конкретном случае. Так, распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 1998 г.<sup>22</sup> определен проход в 1998 году транспортных

грузовых судов Азербайджанской Республики по внутренним водным путям Российской Федерации из Каспийского в Азовское море и обратно по разрешениям, выдаваемым в каждом отдельном случае Министерством транспорта России с уведомлением МИД России и Федеральной пограничной службы России с проведением пограничного, таможенного и других видов контроля в установленных пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации.

Другим распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2005г.<sup>23</sup> был разрешен в период навигации 2005 года разовый проход по внутренним водным путям Российской Федерации казахстанских зверобойно-рыболовных судов «Тюлень-2» и «Тюлень-3» по маршруту г. Астрахань - Волго-Донской канал - г. Азов с проведением пограничного, таможенного и других видов контроля в портах, в которых открыты многосторонние пункты пропуска через Государственную границу Российской Федерации для международного пассажирского сообщения.

Таким образом, перечисленные положения, без сомнения, обосновывают необходимость присоединения Республики Казахстан к Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. И главным образом, по той причине, что Республика Казахстан активно выступает за применимость отдельных положений Конвенции 1982 г. применительно к определению нового правового статуса Каспийского моря, что явилось бы логическим следствием целенаправленной политики страны и послужило бы дополнительным импульсом в переговорном процессе прикаспийских стран. Более того, Конвенция 1982г. содержит прочный фундамент и необходимые условия для успешного интегрирования Республики Казахстан в мировое экономическое пространство.

В Послании Президента страны народу Казахстана особо отмечено: «Мы желаем видеть Казахстан страной, развивающейся в соответствии с глобальными экономическими тенденциями. Страной, вбирающей в себя все новое и передовое, что создается в мире, занимающей в системе мирового хозяйства пусть небольшую, но свою конкретную «нишу», и способной быстро адаптироваться к новым экономическим условиям. Мы должны быть готовы к острой конку-

ренции и использовать ее в своих интересах. Казахстан может и должен активно участвовать в многосторонних международных экономических проектах, которые способствуют нашей интеграции в глобальную экономику, и опираются, в том числе, на наше выгодное экономико-географическое положение и имеющиеся ресурсы »<sup>24</sup>.

Как было подчеркнуто ранее, для Республики Казахстан особое значение приобретают вопросы разрешения крупных узловых проблем, благоприятное решение которых в состоянии обеспечить прорыв Республики сразу по ряду перспективных направлений внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности и подготовить почву для дальнейшего поступательного развития государства в различных сферах.

Одной из таких крупных проблем на сегодняшний день является вопрос определения правового статуса Каспия, правильное разрешение которого может дать мощный импульс дальнейшему развитию не только нефтегазового сектора Республики, но и таких отраслей, как рыболовство, транзитные перевозки, что, в свою очередь, должно привести к бурному развитию морского торгового судоходства, железнодорожного и морского транспорта, судостроения, оживить дальнейший приток инвестиций в этот регион, усилить экспортный потенциал ряда отраслей народного хозяйства (сельского хозяйства, промышленного производства и др.) и т.д.

Необходимо иметь в виду, что правильное и выгодное для Казахстана разрешение каспийской проблемы требует научной проработки целого ряда правовых вопросов, связанных со статусом замкнутых и полузамкнутых морей, с правом Казахстана как внутриконтинентального государства на доступ к открытому морю через систему российских каналов, с правами прибрежных государств на ресурсы исключительной экономической зоны, на рыболовство, на прокладку подводных трубопроводов, кабелей и др. Кроме того, это потребует глубокой научной проработки проблемы обеспечения безопасности Каспийского региона как части региона Центральной Азии и части Европы, что актуально в силу присутствия на Каспии такого ядерного государства, как Россия и такого государства, постоянно усиливающего свои стратегические вооружения, как Иран, а также имеющихся на Каспии стратегических интересов США. Данный вопрос требует

пристального изучения и в силу того, что Азербайджан не исключает создания на своей территории военных баз НАТО. Следует иметь в виду и то, что Азербайджан является стратегическим партнером Турции – государства члена НАТО, также имеющего свои интересы на Каспии. Данное направление научного исследования требует изучения вопросов создания безъядерных зон, тем более, что такая инициатива центрально-азиатских стран и Казахстана по региону Центральной Азии уже озвучена.

Эти вопросы требуют углубленного изучения, которое практически в Казахстане не проводилось, что наглядным образом отразилось на переговорном процессе Казахстана с другими прикаспийскими странами ввиду отсутствия специалистов по международному праву на первоначальном этапе.

Немаловажным вопросом для Республики Казахстан сегодня является развитие космического законодательства страны. Международное космическое право играет значительную роль в международном сотрудничестве с участием Республики Казахстан. Внешняя политика Казахстана в данной области направлена на активное участие в процессе мирного освоения космоса и использование как научных, так и прикладных результатов соответствующей деятельности.

Ключевыми приоритетами развития космической деятельности Казахстана являются расширение спектра услуг связи и повышение уровня информатизации страны на основе спутниковых телекоммуникационных систем. Сделаны определенные шаги и в направлении присоединения Казахстана к системе международного космического права. В 1996 году на 49-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН Республика Казахстан была принята членом Комитета ООН по использованию космического пространства в мирных целях, а в 1997 году присоединилась к пяти основным договорам ООН по космосу. В рамках положений международного космического права внесены изменения и дополнения в законы РК «Об экспортном контроле» и «О лицензировании», осуществляются процедуры, необходимые для присоединения Республики Казахстан к Режиму контроля ракетной технологии. Эти работы должны быть продолжены. Для успешного выполнения Программы важно создать нормативную правовую базу и эффективные эконо-

мические механизмы регулирования направлений и темпов развития космической деятельности в Казахстане<sup>25</sup>.

Существенным фактором, определяющим международное сотрудничество Казахстана в области освоения космоса, является нахождение на его территории космодрома «Байконур», который используется в интересах целого ряда государств. Но для развития экономики, науки и техники, укрепления обороны и безопасности Республики Казахстан и дальнейшего расширения международного сотрудничества необходимо разработать национальное космическое законодательство, нужна эффективная государственная политика в области космической деятельности.

Важно отметить, что современное международное космическое право в связи со стремительной коммерциализацией космической деятельности стало более регламентированным нормами частного права. В этой связи можно говорить о становлении международного космического частного права. 13 октября 2005 г. в Республике Казахстан была принята государственная программа: «О развитии космической деятельности в Республике Казахстан на 2005-2007 годы». Одной из главных задач программы являлось обязательное принятие закона Республики Казахстан «О космической деятельности Республики Казахстан», который, однако не принят и по настоящее время.

В этой связи существует необходимость в быстрой разработке внутренней нормативной базы Республики Казахстан, регулирующей вопросы космической деятельности. Так, кроме Закона РК «О космической деятельности» необходимо разработать целый комплекс проблем в области космической деятельности, требующих законодательного обеспечения. Это вопросы, связанные с механизмом и порядком финансирования космической деятельности в научных, социально-экономических и оборонных целях; положения о государственном регулировании внешнеэкономической деятельности; нормы, касающиеся лицензирования космической деятельности; о законодательном надзоре за космической деятельностью и др. Следовательно, для организации государственного заказа по программам производства космических аппаратов, сопутствующей космической технике и т.д., как стимулятора развития

космической отрасли, говорить преждевременно, т.к. необходимо создать правовую основу для ее реализации, используя при этом опыт передовых стран.

Например, на сегодняшний день пять государств — Соединенные Штаты, Швеция, Великобритания, Россия и Южная Африка — учредили компетентные национальные органы, уполномоченные заниматься привлечением частного сектора в космическую деятельность на национальном уровне с определением прав и обязанностей заинтересованным субъектам.

Ежегодно сталкиваясь с проблемой наводнения южных регионов из-за неэффективной международно-правовой основы водопользования в регионе Центральной Азии, руководством Казахстана в марте 2008 г. было принято решение о строительстве нового Коксарайского водохранилища. Этот проект стоимостью в 160 млн. долларов США в случае реализации позволит вместить 3 миллиарда кубов воды и обеспечит функционирование водовода в Мактааральском районе Казахстана, который будет соединен с Шардаринским водохранилищем и с вводом которого, по мнению казахстанских специалистов, будет снята зависимость Казахстана от водной политики Узбекистана и Киргизстана. Между тем, имеют место и противоположные мнения некоторых ученых, которые считают, что строительство нового водохранилища лишь усугубит и без того сложную экологическую ситуацию в регионе. И главная причина здесь кроется в низкой роли международного права между государствами Центральной Азии, которую необходимо поднимать всеми законными средствами.

Таким образом, в приведенной статье авторами была поставлена задача обосновать на основе приведенных примеров международно-правовых проблем Казахстана необходимость в государственном и общественном стимулировании казахстанской науки международного права. Содействовать в проведении научных исследований по актуальным проблемам международного права Республики Казахстан с участием компетентных сотрудников, работающих в научной и образовательной сфере и государственных учреждениях страны. Более тесно интегрировать международно-правовую науку Казахстана с внешнеполитическими структурами Республики Казахстан, как это происходит в Российской Федерации.

Проведенный анализ по актуальным проблемам международного права Республики Казахстан не является исчерпывающим, и поэтому они более последовательно будут раскрыты в последующих публикациях авторов.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Указ Президента Республики Казахстан “О дальнейших мерах по реализации Стратегии развития Казахстана до 2030 года” от 15 августа 2003 //ЗРК Справочно-информационная система «Юрист» за 2008г.
- 2 Конституция Республики Казахстан, принятая на всенародном Референдуме от 30 мая 1995г. Алматы: Жеті Жарғы, 2007г.
- 3 Международное право: учебник/ Отв. Ред. Ю.М.Колосов, Э.С.Кривчикова.-2-е издание. Москва: Международные отношения, 2005г. -816 с. С.22
- 4 Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 г. //Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. Вып.2. - М.: Манускрипт, Юрайт, 1998. - С.106
- 5 Конституция Украины от 28 июня 1996г. //Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. Вып.2. - М.: Манускрипт, Юрайт, 1998. - С.509-510.
- 6 Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1995 г. //Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. Вып.2. -М.: Манускрипт, Юрайт, 1998. - С.273-274.
- 7 Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993г. //Новые конституции стран СНГ и Балтии. Сборник документов. Вып.2. -М.: Манускрипт, Юрайт, 1998. - С.360.
- 8 Ганюшкин Б.В. Проблемы трансформации и имплементации международно-правовых норм в отечественной доктрине международного права// В сборнике: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры в практике Конституционного правосудия». Материалы Всероссийского совещания. Москва, 24 декабря 2002 г. /Под. ред. М.А. Митюкова. – М.: Международные отношения, 2004 г. - С.79.
- 9 Марочкин С.Ю. К 10-летию Конституции Российской Федерации: проблемы реализации принципа о нормах международного права как составной части правовой системы России» //В сборнике: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры в практике Конституционного правосудия». Материалы Всероссийского совещания. Москва, 24 декабря 2002 г. /Под. ред. М.А. Митюкова. – М.: Международные отношения, 2004 г. - С.51.
- 10 Бахин С.В. Международная составляющая правовой системы России. Статья вторая//Правоведение. Известия высших учебных заведений. №1.С.126.
- 11 Международное право. Учебник/ Под ред. Л.Н.Шестакова.-М.: Юридическая литература, 2005.-С.20
- 12 Экологический Кодекс Республики Казахстан от 27 июля 2007г./ЗРК Справочно-информационная система «Юрист» за 2008г
- 13 Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 05.07.2008 г.) //ЗРК Справочно-информационная система «Юрист» за 2008 г.
- 14 Закон Республики Казахстан от 30 мая 2005 г. «О международных договорах Республики Казахстан//ЗРК Справочно-информационная система «Юрист» за 2008 г.
- 15 Айдарбаев С.Ж. Место международных обычаев в правовой системе Республики Казахстан. /Казахстанский ежегодник международного права: 2007 – Алматы, 2008. Выпуск 2. – 192 с. С. 63.
- 16 Вступило в силу 1 октября 2002 г.
- 17 Бахин С.В. Международная составляющая правовой системы России. Статья вторая//Правоведение. Известия высших учебных заведений. №1.С.126.
- 18 Броунли Я. Международное право. В 2-х т. Т.1. –М., 1977. – С.71.
- 19 О наличии этих противоречий Салимгерей А.А., Айдарбаев С. Ж. неоднократно писали в республиканских научных изданиях. См. доклад – «Особенности конституционного регулирования международных правовых обязательств в Республике Казахстан» в сборнике материалов республиканской научно-теоретической конференции: «Проблемы реализации положений, принципов и идей Конституции РК». Алматы,2005 г. С.340-345.
- 20 Международное морское право. Учебное пособие. Отв. ред. С.А. Гуреев. Москва: Юридическая литература, 2003 г. -448 с. С.329 .
- 21 Ковалев А.А. Современное международное морское право и практика его применения. -Москва: Научная книга.- 2003.-416с. С.5.
- 22 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 апреля 1998 г. N 503-р// См. Общероссийская справочная система «Законодательство России».
- 23 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июля 2005 г. N 1091-р // См. Общероссийская справочная система «Законодательство России».
- 24 Послание Президента Республики Казахстан Н.Назарбаева народу Казахстана (Астана, 1 марта 2006 года) Стратегия вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира. Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии. //ЗРК Справочно-информационная система «Юрист» за 2008 г.
- 25 Государственная программа Республики Казахстан: «О развитии космической деятельности в Республике Казахстан на 2005-2007 годы //ЗРК Справочно-информационная система «Юрист» за 2008 г.