

ФОНД ПЕРВОГО ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН – ЕЛБАСЫ
КОНСТИТУЦИОННЫЙ СОВЕТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН
МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН



КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Научно-практический комментарий

Астана
2018

УДК 342 (035.3)
ББК 67.401
К 65

**Фонд Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы
Конституционный Совет Республики Казахстан
Министерство юстиции Республики Казахстан**

Редакционная коллегия:

Руководитель: Заместитель Исполнительного директора
Фонда Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы,
доктор юридических наук, профессор
Председатель Конституционного Совета Республики Казахстан,
доктор юридических наук, профессор
Министр юстиции Республики Казахстан
Член Конституционного Совета Республики Казахстан,
доктор юридических наук
Экс-член Конституционного Совета Республики Казахстан,
Академик Национальной академии наук
Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор
Член Конституционного Совета Республики Казахстан,
доктор юридических наук, профессор
Руководитель Аппарата Конституционного Совета
Республики Казахстан, кандидат юридических наук

И.И. Рогов

**К.А. Мами
М.Б. Бекетаев**

В.А. Малиновский

С.Н. Сабикенов

У. Шапак

Б.М. Нурмуханов

Консультант по координации работ и консолидации
Комментария Конституции Республики Казахстан (Координатор),
доктор юридических наук, профессор

Е.М. Абайдельдинов

К 65 Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий.
– Астана: 2018. – 640 с.

ISBN 978-601-06-4944-6

Необходимость издания монографии «Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий» обусловлена крупными изменениями, произошедшими в стране с 2015 года. В их числе перераспределение полномочий между ветвями государственной власти согласно конституционной реформе 2017 года, принятие новых законов и внесение корректив в действующие правовые акты по осуществлению Плана нации «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства Нурсултана Назарбаева», проведение других преобразований.

Монография подготовлена авторским коллективом, представляющим Фонд Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы, Администрацию Президента Республики, Парламент, Правительство, Конституционный Совет, Верховный Суд и иные центральные и местные государственные органы, крупных отечественных и зарубежных ученых-юристов, а также опытных практиков, работа которых непосредственно связана с воплощением конституционных ценностей в жизнь.

В Комментарии раскрыто научно-правовое содержание положений и норм Конституции с учетом новейшего законодательства и современной юридической теории.

Книга предназначена для широкого круга читателей, интересующихся вопросами конституционализма, действующего законодательства и практики его применения.

УДК 342 (035.3)
ББК 67.401

ISBN 978-601-06-4944-6

© Фонд Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы, 2018
© Конституционный Совет Республики Казахстан, 2018
© Министерство юстиции Республики Казахстан, 2018

Авторы комментариев статей Конституции:

- Абишев Х.А.* – 21;
Абдрахманов К.К. – 8;
Айтхожин К.К. – 5 (в соавторстве с *Жалаири О.Ш.*);
Алибаева Г.А. – 88;
Артемяева Е.А. – 18 (в соавторстве со *Стамкуловым У.М.*);
Арутюнян Г.Г. – 17;
Асанов Ж.К. – 83;
Байдельдинов Д.Л. – 31, 38;
Бекетаев М.Б. 64 – 70;
Байбек Б.К. – 87;
Балтабаев К.Ж. – 13;
Белоруков Н.В. – 39;
Биртанов Е.А. – 29;
Бычкова С.Ф. – 14;
Вельчев Б. – 15;
Даулбаев А.К. – 16;
Дауленов М.М. – 30 (в соавторстве с *Нарикбаевым Т.М.*);
Донаков Т.С. – 40;
Дуйсенов Э.Э. – 3;
Дуйсенова Т.Б. – 28;
Ермекбаев Н.Б. – 22;
Жаилганова А.Н. – 23;
Жакаева Л.С. – 90, 91 (в соавторстве с *Сарсембаевым М.А.*), 92, 98;
Жалаири О.Ш. – 5 (в соавторстве с *Айтхожиным К.К.*);
Жанузакова Л.Т. – 89;
Жумаханов В.З. – 36;
Имашев Б.М. – 41, 51, 52;
Исекешев А.О. – 85;
Касымбеков М.Б. – Прембула, 9;
Касымов К.Н. – 34;
Каудыров Т.Е. – 6;
Кожамжаров К.П. – 35;
Кул-Мухаммед М.А. – 7, 93;

- Малиновский В.А.* – 44 (в соавторстве с *Мукашевым Р.Ж.* и *Мынбаем Д.К.*), 45, 46 (в соавторстве с *Темербековым А.А.*), 94, 94-1;
Мами К.А. – 75 – 80;
Меркель И.Д. – 11;
Мукашев Р.Ж. – 44 (в соавторстве с *Малиновским В.А.* и *Мынбаем Д.К.*);
Мухамедиулы А. – 37;
Мухамеджанов Б.А. – 42, 43, 47, 48;
Мынбай Д.К. – 44 (в соавторстве с *Малиновским В.А.* и *Мукашевым Р.Ж.*);
Назарбаева Д.Н. – 27;
Нарикбаев Т.М. – 30 (в соавторстве с *Дауленовым М.М.*);
Нигматулин Н.З. – 50, 53, 56, 57, 59, 61;
Нурмагамбетов А.М. – 24;
Нурмуханов Б.М. – 25;
Папуашвили Г. – 26;
Ракишева А.Г. – 10;
Рогов И.И. – 71 – 74;
Сабикенов С.Н. – 1;
Сабитова А.А. – 32;
Сарсембаев М.А. – 91 (в соавторстве с *Жакаевой Л.С.*), 95;
Сартаев С.С. – 2;
Смолин А.С. – 82;
Стамкулов У.М. – 18 (в соавторстве с *Артемьевой Е.А.*);
Темербеков А.А. – 46 (в соавторстве с *Малиновским В.А.*), 19;
Токаев К.К. – 49, 54, 55, 58, 60, 62, 63;
Ударцев С.Ф. – 4;
Федотова З.Л. – 33;
Хабриева Т.Я. – 81;
Шакиров А.О. – 12;
Шапак У. – 20;
Шарипова З.Т. – 96, 97.

СТАТЬЯ 4

1. Действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики.

2. Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики.

3. Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами. Порядок и условия действия на территории Республики Казахстан международных договоров, участником которых является Казахстан, определяются законодательством Республики.

Пункт 3 ст. 4 изложен в редакции Закона от 10 марта 2017 г.

4. Все законы, международные договоры, участником которых является Республика, публикуются. Официальное опубликование нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, является обязательным условием их применения.

4.1. Право – сложное, многоаспектное и целостное явление, включающее в себя, кроме нормативных правовых актов государственных органов, также объективно существующие фундаментальные естественные основы права, обычное право, прецедентное право, международно-правовые акты, нормативно-договорное право, правовую доктрину. В различные исторические периоды роль формы права (в том числе официально признаваемого) играют правосознание судей, мнение известных юристов и т.д.

Право создается обществом, государством и отдельными людьми, участвующими в правотворчестве, толковании и реализации права. По мере эволюции человечества, познания им законов природы и общества, освоения планеты, возрастают масштабы правового регулирования, приобретают важное значение научно-технические, экологические, космические и иные аспекты права, углубляется понимание этого сложного развивающегося явления. В человеческой цивилизации в фокусе права находится человек, его отношения с другими людьми и природой, его свобода, права и обязанности, а также принципы и нормы, определяющие компетенцию, формирование и деятельность государственных институтов и политических систем, обеспечивающих гармонизацию и безопасность отношений на всех уровнях жизнедеятельности человеческого общества – от местного самоуправления до глобальных экономической, финансовой, политической, правовой и иных систем.

В пункте 1 ст. 4 Конституции РК закрепляется положение, имеющее фундаментальное значение для теории конституционного права: «Действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики».

В данном пункте предпринята попытка очертить круг действующего в Казахстане права. Эта попытка положительна как отход от сведения права лишь к нормативным актам законодательной и исполнительной власти, для частичного официального расширения субъектов правотворчества, что важно и для юридической практики, особенно в современный динамичный период. Тем не менее, реальное право несколько шире его круга, очерченного в конструкции п. 1 ст. 4 Конституции РК. Например, если раскрыть общую часть любого Гражданского кодекса, в том числе ГК РК, то в ряде статей можно увидеть ссылки на обычаи, обычаи делового оборота, регулирующие гражданско-правовые отношения. Обычное право – самостоятельный источник права долгое время недооценивавшийся и, как видно, не вполне реабилитированный ещё и сегодня. Обычное право – менее формализованное и весьма гибкое право по сравнению с законодательством, при этом – также развивающаяся форма права. Современное обычное право в гражданском, семейном, административном праве существенно отличается от обычного права прежних веков и десятилетий.

В современной научной литературе распространен синтетический (интегративный) подход к вопросам правопонимания. Такой подход предполагает единство формы и содержания, а также учитывает сложный состав и многоаспектность права как явления. При этом в право включаются элементы правосознания (правовой доктрины) и правоотношений, нормы обычного и прецедентного права, правовые принципы и ценности, текст законодательства, естественно-правовые основы, международно-правовые акты.¹

С.С. Алексеев обращал внимание на то, что своего рода предоснову правовой регуляции и позитивного права, основой которого является конституция, составляет *естественное право*.² Оно «аккумулирует, благодаря силе разума» некоторые нормативные начала, «назревшие требования сре-

¹ См., напр.: Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы. М., 1999. С. 419; Интегральная юриспруденция как назревшая проблема (статьи В.Г. Графского, А.В. Полякова, И.Ю. Козлихина, И.Л. Честнова, В.В. Лазарева) // Философия права в России: история и современность. Материалы третьих философско-правовых чтений памяти академика В.С. Нерсесянца / отв. ред. В.Г. Графский. М.: Норма, 2009. С. 220–270; Поляков А.В., Тимошина Е.В. Общая теория права: Учебник. – СПб.: Издательский Дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2005. – С. 472. – С. 58 и др.; Поляков А.В. Коммуникативное правопонимание: Избранные труды. – СПб.: ООО Издательский Дом «Алеф-Пресс», 2014. – 575.

² Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного анализа. М.: «Статут», 1999. С. 420.

ды, всей социальной жизни – природные, экономические, политические»; через естественное право «в ткань юридических нормативных предписаний внедряются идеи разума, причем такие, которые основываются на истинных требованиях естественной жизни людей».¹

Естественное право включает в себя связанные с природой человека и общества, фундаментальные принципы права, основные права человека, социальных групп и человечества, без которых невозможно их существование. Естественное право может выступать как в неписанной, устной форме (в том числе в нормах неписанного обычного права), так и в писанной форме, присутствуя в правовой доктрине, политико-правовых документах, и отражаясь в законодательстве, усиливая его нравственный компонент. Признание естественных начал права – важный элемент научного понимания системы права, его функционирования, объяснения многоплановых связей законодательства, его реализации и правосознания, права и нравственности.

В п. 2 ст. 12 Конституции РК записано, что «права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов». В этой конституционной норме фиксируются такие важные свойства прав и свобод человека и гражданина как обладание ими от рождения и их неотчуждаемость, фактически – их связь с естественным правом.²

В Казахстане в последнее десятилетие много сделано для развития

¹ Там же. С. 420 – 421. См. также: Марченко М.Н. Источники права: учебное пособие. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – С. 77-95; трактат о естественном праве австралийского философа права: Финнис, Джон. Естественное право и естественные права. Пер. с англ. М.; Челябинск: ИРИСЭН, Социум, 2016. – 534 с.; и кн.: Михайлов А.М. Идея естественного права: история и теория. М.: Юрлитинформ, 2010. – С. 15–17 и др.

² В литературе встречается социокультурная трактовка естественных прав. «Права человека, как и право вообще, – пишет В.А. Четвернин, – это социокультурное, а не природное явление, и те или иные права принадлежат человеку не от «от рождения *человеком*», а от рождения в таком социуме (в силу нахождения в таком социуме), в котором эти права признаются за каждым человеком». См.: Четвернин В.А. Либертарно-юридическая интерпретация прав человека // Философия права в России: история и современность. Материалы третьих философско-правовых чтений памяти академика В.С. Нерсисянца / отв. ред. В.Г. Графский. М.: Норма, 2009. – С. 181–182.

Ю.В. Тихонравов рассматривает естественное право как основу саморегламентации права: «Естественное право есть право для права, или метаправо, то есть общие правила для установления правовых систем – к чему можно (или даже нужно) человека принуждать, а к чему никак нельзя (а также отбор методов и процедуры принуждения). Иными словами, это – саморегламентация права». См.: Тихонравов Ю.В. Основы философии права. Учебное пособие. М.: Вестник, 1997. – С. 399.

Представляют интерес размышления В.Д. Зорькина о соотношении прав и свобод человека и естественных правах и свободах человека, об ограничении прав и свобод индивида и его обязанностях. См.: Зорькин В.Д. Сон права рождает произвол // Российская газета. 6 июня 2017 г. – <https://rg.ru/2017/06/06/valerij-zorkin-son-prava-rozhdaet-proizvol.html> (28.06.2017 г.).

правовой системы, ее модернизации. «Вместе с тем, – отмечается в Концепции правовой политики до 2020 года, – фундаментальные изменения, происходящие в мировой экономике и политике, процессы глобализации, а также внутренняя динамика развития страны не позволяют довольствоваться достигнутым. В целях обеспечения соответствия национального права новым вызовам времени, повышения его конкурентоспособности необходимо дальнейшее совершенствование нормотворческой и правоприменительной деятельности государства, окончательно освободившись от правовых догматов, не отвечающих перспективам 21-го века». Это касается и необходимости разработки фундаментальных теоретических проблем, и внимательного отношения к современным тенденциям развития общей теории права и философии права.

Значительный интерес, в контексте общих тенденций развития научной методологии и научного знания представляет, например, постклассическая теория права, обращающая большее внимание на гибкость, изменчивость, многовариантность, относительность права, его связь с общими закономерностями природы. Она открывает некоторые новые возможности в теоретическом осмыслении правовой сферы, в том числе в правопонимании.¹

Для государственного правового регулирования и юридической практики наиболее важное значение имеет позитивное право – законодательство.² При этом, современная теория права признает, что законодательство как основная часть действующего права правового государства, должна соответствовать конституции, основным принципам и ценностям права, то есть быть *правовым законодательством*. История, особенно история XX века, дала немало примеров неправового, произвольного законодательства, неправа в форме законов (в частности, в период фашистской Германии, во время массовых репрессий 1930-х – 1950-х гг. в СССР, в некоторых других тоталитарных государствах). Для того, чтобы исключить возможность подобной негативной практики, осужденной историей, современные конституции закрепляют приоритет прав и свобод человека и гражданина, концепции правового, социального, демократического и светского государства, разделения властей, международно-правовые ориентиры законодательства

¹ См., напр.: Честнов И.Л. Лекция 16. Основные характеристики постклассической теории права // Современное правопонимание: курс лекций / отв. Ред. М.Н. Марченко. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 283-308; Честнов И.Л. Постклассическая теория права. Монография. СПб.: Издательский Дом «Алеф-Пресс», 2012. – С. 650.

² Обобщая опыт правопонимания органов современного конституционного контроля, Н.С. Бондарь отмечает учет начал естественного и позитивного права, стремление «к сбалансированному сочетанию естественно-правовых и позитивных начал в национальной конституционно-правовой системе» и признания одновременно необходимости «как можно более полного выражения права именно в законе (в широком смысле этого слова)». См.: Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография. 2-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. – С. 95.

и др. (как это закреплено, например, в нормах 1 и 3 статей Конституции Казахстана).¹

В п. 1 ст. 4 Конституции РК фиксируются основные юридически значимые элементы действующего права, в том числе санкционирующие иные формы права. Положения статьи важны для выработки общих позиций при толковании Конституции и оценки соответствия ей правотворчества и правоприменения.

Содержание ст. 4 Конституции ориентирует на *системный подход* и более широкое понимание права. *Все государственные органы страны в соответствии с их компетенцией участвуют в правотворчестве – в создании и развитии законодательства.* Народ как источник власти на референдумах принимает Конституцию, решает иные важные вопросы права и государства, в ходе прямых выборов формирует высшие и местные государственные органы, представляющие его, запускает механизм государственного правотворчества. Парламент принимает, изменяет Конституцию, конституционные законы, кодексы, законы и т.д. Президент издает нормативные указы. Правительство, Верховный Суд и Конституционный Совет – различные нормативные постановления. Указанные государственные органы (как и иные центральные исполнительные и различные местные органы государственной представительной, исполнительной и судебной власти) в соответствии с их иерархией и компетенцией участвуют в процессе создания, поддержания, развития системы нормативных правовых актов – законодательства в широком смысле. Система нормативных правовых актов должна соответствовать Конституции. В соответствии со ст. 7 Закона о правовых актах они подразделяются на основные и производные.

Особое юридическое значение имеют нормативные акты КС РК,² в том числе по толкованию норм Конституции, и нормативные постановления Верховного Суда РК по обобщению и определению направлений, смысловых оттенков законодательства применительно к судебной практике. При этом «Верховный Суд Республики Казахстан полномочен издавать нормативные постановления только по вопросам применения в судебной практике норм законодательства, в том числе и норм Конституции».³ Учитывая широту и бесконечное разнообразие судебной практики, ее значение

¹ Как образно заметил В.Д. Зорькин, – «Подобно тому, как стрелки часов не движут вперед время, так и законы не создают права – они лишь отмеряют его естественный ход. То, что порой принимают за право, что было выдуманно и принято второпях ради случайных целей и сиюминутных выгод, есть не что иное, как юридический "спам"». См.: Зорькин В.Д. Сон права рождает произвол // Российская газета. 6 июня 2017 г.

² Подробнее см.: Ударцев С.Ф. Правовые позиции Конституционного Совета и формирование действующего права // [Гл. 3, 3.2 в книге:] Конституционный контроль в Казахстане: доктрина и практика утверждения конституционализма: Монография / Под ред. И.И. Рогова и В.А. Малиновского. Алматы: Раритет, 2015. – С. 135–161.

³ Об официальном толковании пункта 1 статьи 4, пункта 1 статьи 14, подпункта 3) пункта 3 статьи 77, пункта 1 статьи 79 и пункта 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан. ПКС РК от 6 марта 1997 г. № 3.

в реализации права, Верховный Суд РК – один из основных творцов права со значительным потенциалом развития этой деятельности.

В пункте 1 ст. 4 Конституции РК, при определении действующего права говорится и об «иных нормативных правовых актах». Более подробное толкование этого положения дано в пункте 2 ПКС РК от 6 марта 1997 г. № 3: «К иным нормативным правовым актам, указанным в пункте 1 статьи 4 Конституции, относятся следующие акты, содержащие нормы права: акты, принятые на республиканском референдуме, изданные Президентом Республики в 1995, 1996 годах указы, имеющие силу законов, в том числе конституционных, а также указы, имеющие силу законов,¹ принятые в соответствии с пунктом 2 статьи 61 Конституции РК, указы Президента, постановления Парламента, его Палат и Правительства Республики, акты министерств и государственных комитетов, центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства РК, а также ведомств, осуществляющих, в соответствии со статьями 23 и 24 Указа Президента РК, имеющего силу конституционного закона, «О Правительстве Республики Казахстан», межотраслевую координацию, иные исполнительные и распорядительные функции, специальные исполнительные и контрольно-надзорные функции, решения местных представительных и исполнительных органов, решения органов местного самоуправления, а также акты, издание которых предусматривается законодательством».²

В законодательстве находит отражение и *договорное право* различного уровня и сложной иерархии, регулирующее отношения сторон – субъектов права, их групп в соответствии с достигнутыми соглашениями. В международном частном праве (см. ГК РК) существует такой элемент договорного права как право выбора по соглашению сторон законодательства разных стран, которым стороны вправе руководствоваться в международном коммерческом арбитраже и т.д. Не исключается возможность применения и конкретных *судебных прецедентов* в случае их санкционирования, например, нормативными постановлениями Верховного Суда РК.

Судебные прецеденты могут применяться в Суде Международного финансового центра «Астана» (МФЦА), действующего на территории МФЦА (созданного в столице Казахстана).

7 декабря 2015 г. был принят Конституционный закон о МФЦА, в соответствии с которым предусматривается связь действующего на территории создаваемого Международного финансового центра «Астана» права с ядром правовой системы Великобритании – правом Англии и Уэльса. В ст. 4 названного конституционного закона записано, что действующее в Центре право основано на Конституции РК и состоит из этого Конституционного закона; не противоречащих ему актов Центра, которые могут быть основаны на принципах, нормах и прецедентах права Англии и Уэльса и

¹ Конституционной реформой 2017 г. исключена возможность впредь издавать Президентом РК указы, имеющие силу законов или конституционных законов.

² Там же.

(или) стандартах ведущих мировых финансовых центров, принимаемых органами Центра в пределах их полномочий; действующего права РК, применяемого в части, не урегулированной Конституционным законом и актами Центра.

Для практики важное значение имеет вопрос о том, какие акты являются действующими. В п. 1 ПКС РК от 28 октября 1996 г. № 6/2 установлено, что к действующему праву относятся нормы «нормативных правовых актов, а также международных обязательств Республики, которые на конкретный момент не отменены, а международные обязательства не расторгнуты... Вновь принятые нормы должны вводиться в действие с соблюдением положений об обратной силе Закона, закрепленных в подпункте 5 пункта 3 ст. 77 Конституции». К действующему праву относятся имеющие юридическую силу и введенные в действие нормативные правовые акты.

Для обеспечения режима законности необходимы идентичность и непротиворечивость текстов нормативных правовых актов на государственном и также на официальном языке, применяемом в государственных и иных органах и организациях.

4.2. Не во всех конституциях стран мира прямо указано, что конституция – основной закон государства или имеет высшую юридическую силу. Об этом, например, говорится в ст. 98 Конституции Японии: «Настоящая Конституция является Верховным законом страны, и никакие законы, указы, рескрипты или другие государственные акты, противоречащие в целом или в части ее положениям, не имеют законодательной силы».¹ В пункте 2 ст. 4 Конституции РК также записано, что «Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики».

В западной литературе встречаются точки зрения о том, что «в каждой стране фактически существует не одна, а несколько конституций, каждая из которых охватывает лишь ту или иную сферу. В качестве самостоятельных актов предлагается рассматривать, в частности, экономическую, политическую, юридическую, социальную конституции и «конституцию по безопасности» (*security constitution*)».² «Вряд ли это оправдано как с теоретико-методологической, так и политико-правовой точек зрения, – пишет М.Н. Марченко. – Ибо ничем неоправданно вносится сумятица в сложившиеся и многократно подтвержденные самой жизнью конституционно-правовые теории и представления, порождает много вопросов и не дает на них удовлетворительных ответов».³ Рациональное зерно данного плюралистиче-

¹ Конституции государств Азии: в 3 т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма, 2010. – Т.3. Дальний Восток. – С. 1036.

² См.: Fuori K and Sankari S. (eds.) *The Many Constitution of Europ.* London, 2010. P. 9–11; Марченко М.Н. Конституция постсоветской России: проблемы теории и методологии познания // *Государство и право* (М.). 2013, № 12. – С. 31.

³ Марченко М.Н. Конституция постсоветской России: проблемы теории и методологии познания // *Государство и право* (М.). 2013, № 12. – С. 32.

ского подхода западных авторов заключается, пожалуй, в их стремлении ввести принцип иерархии социальных норм и нормативных актов в каждой сфере социальных норм. Однако это не отменяет того, что конституция как нормативный правовой акт является высшим по иерархии среди всех нормативных правовых актов в сфере национального права. Кроме того, государство признает официально лишь конституцию нормативным правовым актом, имеющим высшую юридическую силу, содержащим положения, относящиеся к законодательству, государственной власти и управлению, экономической и политической основам и системам общества, правам человека в разных сферах. Официально в этом с конституцией не могут конкурировать в сфере национального права никакие иные акты, в том числе акты из других сфер – содержащие не правовые, а иные социальные нормы (политические, экономические), которые могут играть важную роль среди соответствующей группы социальных норм, к которым они относятся.

Конституция – юридическая структурно-функциональная опора политико-правовой реальности, обобщенная информационная программа функционирования и развития системы законодательства.¹ Для этого Конституция наделена свойствами акта *высшей юридической силы* и как таковая должна неукоснительно соблюдаться, исполняться, применяться на всей территории государства. Конституции должны соответствовать все нормативные и правоприменительные акты государственных органов, деятельность всех должностных лиц государства, юридических и физических лиц на территории страны. В то же время, положения Конституции различаются своей конкретностью и объемом смыслового содержания. В связи с этим для реализации конституционных норм в общественных отношениях могут (а в некоторых случаях и должны) быть выстроены разветвленные сети, подсистемы, цепочки норм нормативных правовых актов высших и местных государственных органов, а также вытекающих из них актов применения права.

Конституция – модель политико-правовой реальности, имеющая потенциал развития, определенные смысловые допуски с учетом заложенных в нее целей, ценностей, принципов, идей, норм, ориентированных на поддержание и развитие жизнедеятельности общества.

Прямое действие и реализация Конституции – не однократное действие, а сложный многоплановый нескончаемый процесс, развивающийся в контексте эволюции общества, взаимодействия Конституции, законодательства и реальных общественных отношений.

Прямое действие Конституции это и пронизанность системы законодательства принципами, нормами Конституции, их смыслом, их официальным толкованием. При этом происходит соединение, сращивание норм

¹ Подробнее о связи конституции и развития общества см.: Ударцев С.Ф. Конституция и эволюция общества (вопросы теории и философии права). СПб.: Университетский издательский консорциум, 2015. – С. 388. Ударцев С.Ф. Конституционная реформа: некоторые вопросы теории // Право и государство. 2015. № 3 (68). Тема номера: 20 лет Конституции Казахстана. – С. 44–49.

конституции и всего действующего законодательства вплоть до стадии его реализации. На этот процесс с обратной связью оказывают, порой, разнонаправленные влияние и многочисленные иные внутренние и международные факторы – экономические, политические, состояние правовой и политической культуры, уровень развития правового и политического сознания, сложившиеся обычаи, традиции.

В Казахстане в соответствии с конституционным положением о высшей юридической силе Конституции, ее прямом действии и применении на всей территории Республики, суды при рассмотрении дел должны во всех необходимых случаях применять Конституцию Республики в качестве акта прямого действия. В случае, предусмотренном ст. 78 Конституции («если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина»), обращаться в КС РК (что они делают, по разным причинам, достаточно редко).¹

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

В ст. 3 Конституции РК 1993 г. содержалась норма о том, что все международно-правовые акты, касающиеся прав и свобод человека, признанные Республикой, имеют приоритет перед ее законами.

В п. 3 ст. 4 Конституции РК 1995 г.² было установлено, что приоритет перед ее законами имеют *только ратифицированные* Республикой между-

¹ По мнению Е.Б. Абдрасулова, привязка права судов на обращение в Конституционный Совет РК только к случаям, когда «закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина», сужает деятельность Конституционного Совета и несколько ограничивает возможности судов по непосредственному применению норм Конституции и ее защите в других случаях (См.: Абдрасулов Е.Б. Толкование закона и норм Конституции: теория, опыт, процедура / Под общей ред. С.З. Зиманова. Алматы: Өркениет, 2002. – С. 377). В условиях перераспределения полномочий между высшими государственными органами и в связи с необходимостью укрепления органа конституционного контроля, возможно, определенное расширение компетенции судебных органов по их обращению в Конституционный Совет могло бы иметь позитивное значение для оптимального баланса властей.

² Комментарий к предыдущей редакции ст. 4 Конституции РК см.: Ударцев С.Ф. [Комментарий к статье 4 Конституции Республики Казахстан] // Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. Ред. коллегия М.Т. Баймаханов, В.А. Малиновский, С.Н. Сабикенов, С.С. Сартаев, М.К. Сулейменов, И.И. Рогов. Алматы: Раритет, 2015. – С: 536. – С. 34–46; Ударцев С.Ф. [Қазақстан Республикасының Конституциясының 4 баптың түсіндірмесі] // Қазақстан Республикасының Конституциясы. Ғылыми-практикалық түсіндірме. Редакциялық алқа: М.Т. Баймаханов, В.А. Малиновский, С.Н. Сабикенов, С.С. Сартаев, М.К. Сулейменов, И.И. Рогов. 30 бап түсіндірмесі. – Алматы: Раритет, 2015. – С. 552. – 36–49 бб.

народные договоры, то есть утвержденные с соблюдением установленной процедуры Парламентом *путем принятия соответствующего закона*.

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

В соответствии со статьей 11 (Международные договоры, подлежащие ратификации) Закона о международных договорах ратификации подлежат международные договоры: 1) предметом которых являются права и свободы человека и гражданина; 2) выполнение которых требует изменения действующих или принятия новых законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотрено законами Республики Казахстан; 3) о территориальном разграничении Республики Казахстан с другими государствами, включая международные договоры о прохождении государственной границы Республики, а также о разграничении исключительной экономической зоны и континентального шельфа; 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 Казахстана 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; 6) о государственных займах; 7) об оказании Республике 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.

Международное право (в римском праве использовался термин «право народов», в XIX в. в юридическом образовании встречался термин «общенародное право») по своей природе и назначению оказывается правом более высокого порядка. В силу более общего характера международного права, учета в международных договорах широкого спектра интересов разных сторон, оно оказывается чаще ближе к естественному праву, чем нормы национального права.¹ Еще Г. Гроций писал, что найти естественное право можно через сравнительное право, определив то, что в правовых системах всех народов является общим. Именно на такой основе, прежде всего и формируется международное право. Но и оно может отставать от потребностей международного со-

¹ «Граница между естественным правом и позитивным международным правом, – отмечает С.В. Черниченко, – часто незаметна. Во внутригосударственном праве отыскивать следы естественного права значительно труднее». См.: Черниченко С.В. Очерки по философии и международному праву. М.: «Научная книга», 2009. – С. 702.

общества, изменяется и совершенствуется в процессе развития человечества и не является предельным уровнем эволюции права. Следующие уровни правовой эволюции, с учетом наметившихся тенденций, видимо – планетарный и далее, возможно, – пока еще гипотетический межцивилизационный (если рассматривать все человечество как цивилизацию, одно целое, хотя и сложно организованное). Все это требует внимательной и всесторонней экспертизы заключаемых международных договоров, возможных их интерпретаций и перспектив с точки зрения учета национальных интересов.

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

В этом же ПКС РК от 11 октября 2000 г. № 18/2 рассмотрен вопрос о международных договорах, ранее заключенных Республикой, в соответствии с Конституцией Казахстана 1993 г. имевших приоритет перед законами (независимо от их ратификации) и продолжавших действовать после принятия новой Конституции 1995 г.

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

В ходе исторической эволюции происходит неизбежное развитие не только национального, но и международного права. Международное право также не является застывшим, раз навсегда данным и во всех своих элементах совершенным. Изменение соотношения сил на международной арене, историческая смена стран – мировых лидеров или их групп, возникновение новой конфигурации центров силы в мировой политике,

международные конфликты и кризисы оказывают влияние на международное право, его толкование и применение, на деятельность международных организаций. Учитывая разную скорость и особенности правового развития различных стран, международное право в своем развитии может, как опережать национальное право, так и отставать от него. Нередко, в национальном праве могут появиться уже элементы законодательства нового поколения, а в международном праве, порой требующем соблюдения сложных и долгих процедур обсуждения, многосторонних согласований, ратификации, могут продолжать действовать более ранние договоры, отражавшие прежнюю ситуацию в международных отношениях. На каких-то этапах развития по разным причинам может иметь место несинхронность и несовпадение динамики циклов, векторов движения, направлений развития международного и национального права разных стран.

Кроме того, нормы международного права (нередко рассчитанные на добровольное исполнение их) еще больше, чем в национальном праве предполагают обобщение и охват многообразных случаев, всевозможных динамично развивающихся ситуаций. В результате многие нормы, естественно, имеют весьма гибкий, широкий, а иногда и неоднозначный смысл. В теории толкования права и в судебной практике (в частности, среди судей международных судов) существуют разные подходы – от стремления к выявлению более широкого смысла, до установки на поиск более узкого смысла тех или иных норм при их толковании и применении,¹ что может привести к разной трактовке отдельных международно-правовых норм.

Как показывает историческая практика, государства, в том числе и современные государства, особенно наиболее сильные из них, их союзы, далеко не всегда соблюдают верховенство права в международных отношениях и в международном праве. «Двойные стандарты», «право сильного» нередко дают о себе знать, и более того – порой начинают доминировать,² особенно в условиях глобальной «турбулентности», «гибридных войн» начала XXI века в формально мирное время, при проявившихся тенденциях к дезинтеграции, фрагментации и неуправляемости ситуаций в ряде стран, прошедших через «цветные революции».

В таких ситуациях в нормах международного права и их толковании, в решениях международных судов могут более явно проследиваться ин-

¹ См., напр.: Караев А.А. Правовая охрана Конституции: традиции демократического конституционализма и опыт Казахстана: Монография. Алматы, 2010. – С. 159-161 и др. См. также: Абдрасулов Е.Б., Абдрасулова Г.Э. Судебное применение и толкование гражданско-правовых норм: Монография / Под общей ред. К.А. Мами. Астана, 2007. – С. 304.

² Об этом подробнее см., напр.: Марочкин С.Ю. Взаимодействие правовых систем как общий вектор развития (отношение международного сообщества к принципу верховенства права: намерения и реальность) // Российский юридический журнал. № 5 (98), 2014. – С. 15–25.

тересы определенных стран-лидеров или групп стран. В связи с этим актуализируются вопросы о необходимости более внимательного изучения международно-правовых документов при их подписании и ратификации, а также более осторожной имплементации норм международно-правовых документов в таких ситуациях с учетом возможного смысла норм, возможных последствий их реализации с учетом динамики исторического контекста.

Активно совершенствуется и будет в дальнейшем развиваться международное частное право, непосредственно связанное как с международно-правовыми актами международных организаций и т.д., так и с национальным правом, например, с соответствующими разделами в гражданских, торговых, предпринимательских, гражданских процессуальных кодексах в национальном праве стран мира.

Ускоряющаяся эволюция международного права и форм его взаимодействия с национальным правом, на фоне фундаментальных научно-технических, экономических и политических изменений в мире, требуют ясного осознания общих тенденций развития, расширения и возрастания приоритетности норм международного права. В то же время, это требует более внимательного отношения к ситуативному взаимодействию отдельных норм международного и национального права в конкретном историческом контексте с точки зрения обеспечения национальной безопасности, экологии, создания благоприятных и выгодных условий для развития национальной экономики, сохранения национальных традиций и культуры. Выступая на церемонии подписания Закона РК от 10 марта 2017 г., Глава государства заметил, что «стремительная технологическая революция в современном мире формирует новую реальность в глобальной экономике... Обновленная Конституция – это наш ответ на вызовы времени».¹

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

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

Новая норма не означает произвольного неисполнения международных договоров вопреки международному праву. Как известно, Казахстан

¹ Выступление Нурсултана Назарбаева на церемонии публичного подписания Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». 10 марта 2017 // Официальный сайт Президента Республики Казахстан – http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-nursultana-nazarbaeva-na-ceremonii-publichnogo-podpisaniya-zakona-o-vnesenii-izmenenii-i-dopolnenii-v-konstituciyu-respubliki-ka (13.06.2017 г.).

еще в марте 1993 г.¹ присоединился к Венской конвенции о праве международных договоров.

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

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

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

Между тем, как указал КС РК в постановлении от 11 октября 2000 года № 18/2, Венская Конвенция «не определяет порядка исполнения до-

¹ О присоединении Республики Казахстан к Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года. Постановление Верховного Совета Республики Казахстан от 31 марта 1993 года.

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

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

В Республике Казахстан законы о ратификации международного договора и законы о присоединении к подлежащему ратификации международному договору проходят одинаковую процедуру принятия. Поэтому они равнозначны по своей юридической силе и правовым последствиям». См.: Об официальном толковании подпункта 7) статьи 54 Конституции Республики Казахстан. ПКС РК от 18 мая 2006 года № 2.

² Там же. См. также пункт 3 НПКС РК от 11 октября 2000 г. № 18/2: Об официальном толковании пункта 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан.

говоров. Это относится к конституционным и законодательным прерогативам государств и вытекает из общепризнанного принципа международного права – суверенного равенства государств».

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

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

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

В прежней редакции п. 3 ст. 4 Конституции РК 1995 г. содержалась норма: «Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона». В новой редакции этого пункта, как уже отмечалось, вместо второй части предложения, после слова «законами» записано положение: «Порядок и условия действия на территории Республики Казахстан международных договоров, участником которых является Казахстан, определяются законодательством Республики».

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

В условиях быстро развивающихся процессов глобализации и региональной интеграции, а также динамики соотношения сил на международной арене, особенно в условиях мирового кризиса и происходящего противоречивого процесса реформирования некоторых основ миропорядка,¹

¹ Канадский политолог и экономист Петр Дуткевич и его соавтор Д.Б. Казаринова, делая акцент на начавших проявляться тенденциях к дезинтеграции мировой системы, пишут: «Мы чувствуем наступление хаоса, принципиально другого мира. В этом мире нормы международного права перестают определять межгосударственные отношения, меняются отношения внутри и между государствами, создаются новые блоки. Возникают малоправляемые или совсем неуправляемые ситуации с точки зрения национальных го-

это положение приобретает важное значение для национального государства. В этих условиях национальные государства вынуждены, естественно, принять дополнительные меры по укреплению государства, обеспечению устойчивого развития и национальной безопасности.

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

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

«Законодательство» также весьма широкое понятие, по сути охватывающее в широком смысле всю национальную систему нормативных правовых актов, издаваемых государственными органами разного уровня.

Видимо, в данном случае при толковании смысла слова «законодательством» в новой редакции п. 3 ст. 4 Конституции следует учитывать нормы ст. 3 Конституции РК. Согласно ст. 3 Конституции Республики «единственным источником государственной власти является народ» (п. 1 ст. 3) и что «народ осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам» (п. 2 ст. 3). В п. 3 ст. 3 Основного Закона предусмотрено также, что «Никто не может присваивать власть в Республике Казахстан. Присвоение власти преследуется по закону. Право выступать от имени народа и государства принадлежит Президенту, а также Парламенту Республики в пределах его конституционных полномочий. Правительство Республики и иные государственные органы выступают от имени государства в пределах делегированных им полномочий». Поскольку международные договоры затрагивают интересы всего народа, то и решать их могут, прежде всего, субъекты, имеющие первичный конституционный статус представителей народа, то есть, сам народ путем референдума, а также Президент и Парламент. Таким образом, не любыми нормативными правовыми актами, составляющими широкий смысл понятия «законодательство», могут определяться порядок и условия действия международных договоров и, тем самым, их соотношение с национальными законами. Очевидно, КС РК по данному вопросу раньше или позже придется сделать некоторое уточнение в официальном толковании, ограничив возможный широкий смысл слова «законодательством».

сударств». См.: Дуткевич П., Казаринова Д.Б. Конец эпохи глобализации: причины и последствия. Поезд, сошедший с рельсов // Международные Лихачевские научные чтения – 2017. «Глобальный мир: системные сдвиги, вызовы и контуры будущего». Сайт: Плошадь Д.С. Лихачева. – http://www.lihachev.ru/pic/site/files/lihcht/2017/dokladi/Dutkevich_Kazarinova_plen_rus_izd.pdf (23.06.2017 г.).

Кстати, в этом направлении КС РК уже не раз формулировал свою позицию. Так, в НПКС РК от 5 ноября 2009 г. № 6 записано: «Конституционный Совет считает, что указанные конституционные полномочия Президента и Парламента Республики являются формой воплощения воли народа и суверенитета государства, обеспечения реализации основных направлений внешней политики, положений и норм Конституции Республики в сфере международных отношений (ПКС РК от 18 мая 2006 года № 2 и от 26 июня 2008 года № 5)».

В том же НПКС РК от 5 ноября 2009 г. № 6 подчеркивалось: «Конституционный Совет считает, что не могут быть признаны в качестве обязательных для Казахстана решения международных организаций и их органов, нарушающие положения п. 2 и п. 2 ст. 91 Конституции о том, что суверенитет Республики распространяется на всю ее территорию, и о недопустимости изменения установленных Конституцией унитарности и территориальной целостности государства, формы правления Республики. Исходя из п. 1 Основного Закона, провозглашающего человека, его жизнь, права и свободы высшей ценностью государства, не могут обладать свойствами приоритета перед казахстанскими законами и непосредственности применения решения Комиссии (имелась в виду Комиссия таможенного союза – С.У.), ущемляющие конституционные права и свободы человека и гражданина».

В связи с этим необходимо все сделать, чтобы новая норма п. 3 ст. 4 Конституции обеспечивала защиту национальных интересов в условиях глобализации и многоплановой интеграции во всех ситуациях, включая кризисные. В то же время новая норма должна обеспечивать нормальную имплементацию в национальное законодательство норм развивающегося международного права и их применение, в том числе по правам человека, даже в условиях глобального турбулентного периода с повышенными рисками¹ (что нельзя игнорировать и что следует учитывать). Но осознавая особенности исторической глобальной ситуации, следует иметь в виду, что официальное толкование нормы должно максимально исключить сомнения в устойчивости стратегии национальной правовой политики, основ законодательства, исполнения международно-правовых обязательств и гарантий Казахстана, обеспечить уверенность международных партнеров, в том числе инвесторов в предсказуемости правового развития страны и ее судебной системы.

В условиях глобальной и региональной международной интеграции создаются новые и эволюционируют прежние международные органы и организации (межгосударственные, общественные), координирующие и организующие деятельность в разнообразных сферах международных от-

¹ Об этом хорошо написал В.Д. Зорькин, размышляя о праве в глобальном обществе риска и о правовом освоении будущего. См., напр.: Зорькин В.Д. Право в условиях глобальных перемен: монография. М.: Норма, 2013. – С. 437–452.

ношений, развиваются международные суды. Возрастает роль международного сообщества в регулировании конфликтов, чрезвычайных ситуаций в разных точках планеты. Международные органы и организации, в которых участвует Казахстан, принимают решения, которые могут быть обязательными или рекомендательными для их членов.

В НПКС РК от 5 ноября 2009 г. № 6 обращено внимание на положение п. 1 ст. 4 Конституции об «иных обязательствах Республики», отнесенных к действующему праву и возникающих «в рамках порождающих их международных договоров».¹

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

В ходе конституционной реформы 2017 г. введены также дополнительные положения, обеспечивающие устойчивость Конституции РК, ее государства и политической системы. В п. 2 ст. 91 Конституции теперь записано: «Установленные Конституцией независимость государства, унитарность и территориальная целостность Республики, форма ее правления, а также основополагающие принципы деятельности Республики, заложенные Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы, и его статус являются неизменными». Международные договоры не могут нарушать эту норму.

В настоящее время Казахстан присоединился, примерно к 60 международным документам о правах человека. При этом, по подсчетам М.А. Сарсембаева, в двух Международных пактах о правах человека от 16 декабря 1966 г. содержится 78 прав и свобод человека. В Конституции РК закреплены 27 из них и 51 право и свобода не нашли отражения в Основном Законе. В то же время, в ст. 10-33 Конституции записаны 69 прав и свобод человека и гражданина. «Из них по крайней мере 37 существенных прав и свобод в двух Международных пактах о правах человека не нашли своего закрепления».² Таким образом, в настоящее время имеются опреде-

¹ Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов. НПКС РК от 5 ноября 2009 года № 6.

² См.: Сарсембаев М.А. Соотношение прав человека в казахстанской Конституции и международно-правовой системе // Сборник материалов международной научно-практической конференции «Конституция – основа социальной модернизации общества и государства» (30–31 августа 2012 г.). Астана, Алматы: ЕНУ им. Л.Н. Гумилева: ИИО,

ленные резервы и для дальнейшего развития национального права, и для совершенствования международного права с учетом устоявшихся конституционных норм. Следует иметь в виду также, что некоторые права и свободы, имплементируемые из международного права в национальное, могут находить закрепление также в той или иной форме непосредственно в законах, минуя Конституцию, особенно принимаемые после ратификации международно-правовых документов, в частности, относящиеся к более специальным сферам правового регулирования. Тем более, что Конституция не содержит запретов для непосредственного включения соответствующих положений в законы.

При возникновении коллизии между обязательным для Казахстана решением международной организации и (или) ее органа и нормативными правовыми актами Республики, действует решение международной организации и (или) ее органа впредь до устранения такой коллизии. В связи с этим Е.М. Абайдельдинов справедливо отмечает, что «никакая реальная интеграция невозможна без того, чтобы участвующие страны не делегировали часть своего суверенитета наднациональным органам, принимающим решения, обязательные для всех участников, как это предусмотрено в Конституциях ряда европейских государств».¹ В то же время «не могут применяться непосредственно и, соответственно, иметь приоритет перед нормативными правовыми актами Республики Казахстан решения международных организаций и их органов, ущемляющие конституционные права и свободы человека и гражданина».²

Конституционная реформа 2017 г. внесла еще одно существенное новшество. Теперь в соответствии с новым подпунктом 10-1) ст. 44 Конституции, Президент РК в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства вправе направить обращение в Конституционный Совет о рассмотрении вступившего в силу международного договора (как правового акта) на его соответствие Конституции Республики.

По мере развития процессов глобализации, международное право все более активно влияет на различные сферы, стороны и нормы национально-

2012. – С. 208 – 209. О Комитете ООН по правам человека и работе в этом Комитете первого представителя Казахстана – профессора М.А. Сарсембаева, см. также: Сарсембаев М.А. Казахстан: к практическим высотам международного права // Право и государство. № 1 (58), 2013. – 39-42; Сарсембаев М.А. Хождение в ООН. Комитет ООН по правам человека: ощущения, впечатления, анализ. Астана: КТ «Болашак», 2014. – С. 456.

¹ См.: Абайдельдинов Е.М. Соотношение Конституции РК с общепризнанными принципами и нормами действующего международного права // Сочетание международно-правовых форм обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Отв. ред. М.Т. Баймаханов. Астана, 2007. – С. 121.

² См.: Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов. НПКС РК от 5 ноября 2009 года № 6.

го права. С учетом этого, в современных условиях важное значение имеет конституционный контроль за международными договорами.

В целом, в правовой доктрине о соотношении международного и национального права в условиях объективно происходящих процессов глобализации, безусловно, формируется концепция приоритета развивающегося международного права. Однако этот приоритет не должен быть механическим. Глобальная «турбулентность», изменение политической карты мира и глобальных центров силы, мировые кризисы, неравномерность, а порой и несинхронность развития международного и национального права вынуждают национальные государства, их элиты в таких условиях создавать дополнительную конституционную страховку для обеспечения своей независимости и безопасности. Такие нормы-страховки вводятся с учетом возможной динамики геополитических ситуаций и положения страны, исторических особенностей, принятой и реализуемой стратегии устойчивого экономического, политического и правового развития.

4.4. В п. 4 ст. 4 Конституции РК предусматривается, что все законы (Конституция, законы о внесении изменений и дополнений в Конституцию, конституционные законы, кодексы, законы, вносящие изменения и дополнения в кодексы, иные законы) независимо от субъекта их издавшего (народ, Парламент, Сенат в условиях роспуска Мажилиса, Президент), должны быть опубликованы.

В п. 1 ст. 1 Конституции Республики, как известно, закреплено, что высшими ценностями государства являются человек, его жизнь, права и свободы. В п. 3 ст. 12 Конституции записано, что в силу своего гражданства граждане имеют права и несут свои обязанности. С учетом этого, в п. 4 ст. 4 Конституции устанавливается также, что официальное опубликование нормативных правовых актов (в том числе подзаконных), касающихся прав, свобод и обязанностей граждан – обязательное условие их применения. Их публикация – обязательное условие их применения. Это относится ко всем затрагивающим права, свободы и обязанности граждан нормативным правовым актам – основным и производным (в т. ч. к стандартам государственных услуг, регламентам, положениям, инструкциям и др., утверждаемым основными нормативными правовыми актами и являющимися с ними единым целым), их приложениям (перечням, расчетным таблицам, таблицам соответствия и т.д.).

Такая публикация в соответствии со ст. 37 Закона о правовых актах осуществляется в следующих официальных изданиях: «Ведомости Парламента Республики Казахстан», «Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан», а также «Вестник Национального Банка Республики Казахстан». Официальное опубликование нормативных правовых актов осуществляется также в периодических печатных изданиях, получивших такое право на конкурсной основе, в порядке, установленном Правительством РК и в Эталонном контрольном банке нормативных правовых актов РК в элек-

тронном виде. Действует правило (п. 3 ст. 37 Закона о правовых актах), что официальное опубликование нормативных правовых актов должно быть осуществлено одновременно на казахском и русском языках в течение 30-ти календарных дней после их вступления в силу.

Последующее официальное опубликование текстов нормативных правовых актов осуществляется печатными изданиями в порядке, определяемом Правительством РК и при условии прохождения экспертизы на соответствие публикуемых текстов Эталонному контрольному банку нормативных правовых актов РК, под контролем органов юстиции. Неофициальное опубликование нормативных правовых актов возможно после их официального опубликования. Согласно п. 5 ст. 37 Закона о правовых в правоприменительной практике должны использоваться официальные публикации нормативных правовых актов.

Формирование правового государства в информационном обществе требует создания и качественного поддержания функционирования открытого, общедоступного, постоянно обновляемого государственного электронного банка законов и международных договоров, а также иных действующих нормативных правовых актов. В последние годы в Казахстане создана и действует бесплатная и общедоступная Информационно-правовая система (ИПС) нормативных правовых актов РК «Әділет».

По мере эволюции права, возрастает значение законодательства. В условиях информационного общества законодательство приобретает электронную форму – удобную и компактную для хранения правовой информации, открывающую возможности практически мгновенного ее распространения, копирования, обновления и передачи в любую точку планеты. Тем самым электронная форма права становится адекватной любому масштабу правового регулирования и управления, а также уско-ряющимся темпам развития национального и международного права в эпоху глобализации.