

посредством его прямого избрания: Граждане РФ всенародным голосованием избирают Верховного народного правозащитника, статус которого определяется федеральным конституционным законом». См.: Конституционное Собрание. – Т. 5. – Ст. 298.

²⁹ См.: Из истории создания... – Т. 2. – Ст. 940.

³⁰ См.: Позже в К.С. данное предложение К.К. было рассмотрено, но было сразу принято решение не расширить круг организаций, которые могут выступать с законодательной инициативой. См.: Конституционное Собрание... – Т. 12. – Ст. 112.

³¹ Проект К.К., ст. 92/5 а, б, см.: сводная таблица которая была роздана всем участникам К.С. См.: Архив Osservatorio Russia .

³² Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним. См.: Из истории создания... – Т. 4/2. – Ст. 854.

³³ Интересно отметить как некоторые юристы в К.С. предложили включить в систему вертикали власти и уполномоченного по правам человека, например С. А. Ковалев также своевременно «лоббировал» немного элегантнее (но суть не меняется) позиции и конкретные полномочия Президента и предложил более адекватное по его мнению «конституционное место нахождения» уполномоченного по правам человека: «... мне кажется, что если бы сегодня такой орган учреждался, я предпочел бы, чтобы он был при Президенте». На что своевременно привел интересные и иронические контраргументации Е. А. Данилов (эксперт К.С. и ранее эксперт К.К.): «Поскольку Президент по этому проекту Конституции ближе к исполнительной ветви власти, то я боюсь, что это может кончиться назначением уполномоченного Министерства безопасности по правам человека». См.: Конституционное Собрание. – Т. 16. – Ст. 131.

Сарсембаев Марат Алдангорович*,

Член Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан,

доктор юридических наук, профессор

(г. Астана)

РЕАЛИЗАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ КАЗАХСТАНА ПО ВОПРОСАМ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ И АГРАРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК КОНСТИТУЦИОННАЯ ЦЕННОСТЬ

В Конституции Республики Казахстан, принятой на республиканском референдуме 20 августа 1995 года, вопросам функционирования международных договоров и соглашений, подписанных и ратифицированных Казахстаном, посвящены статьи 4, 8, 44, 54. Значительная часть массива между-

* © Сарсембаев М.А., 2016

народных договоров Республики Казахстан регулирует различные аспекты энергетического и аграрного сотрудничества в двустороннем, региональном и многостороннем формате.

Нормы, вытекающие из международных договоров Республики Казахстан, имеют прямое отношение к конституционным нормам и нормам соответствующего текущего законодательства. Об этом говорит пункт 1 статьи 4 Конституции Республики Казахстан: «Действующим право в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов», «международных договорных и иных обязательств Республики». Далее в этой же статье сказано, что «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». Здесь нужно иметь в виду, что в абсолютном большинстве случаев одноименные международно-правовые нормы, вытекающие из международных договоров Казахстана, в том числе договоров по энергетическим и аграрным вопросам, и такие же национальные нормы страны практически одинаково регулируют одни и те же пласты общественных отношений. Поэтому не возникает вопроса о приоритете международно-правовой нормы над национально-правовой нормой.

Практика реализации норм международных энергетических и аграрных договоров и соглашений Казахстана и норм казахстанских законов в течение 25-летнего развития суверенного Казахстана показывает, что коллизии (противоречия, столкновения) между ними не возникали. Но пункт 3 статьи 4 Конституции заработает и его начнут усиленно цитировать тогда, когда, скажем, между нормой международного соглашения и нормой казахстанского закона возникнет противоречие, когда одни те же, сходные международные и национальные нормы, регулирующие одни и те же общественные отношения, будут предлагать разное урегулирование, то тогда возникнет необходимость и потребность заявить о том, что эта международная норма имеет приоритет перед аналогичной национальной нормой. Это будет означать, что международная норма (международный договор) будет функционировать в казахстанском государстве как средство регуляции, национальная норма (внутригосударственный закон) уступит международной норме, уйдет как бы «в тень». Мы говорим о нормах, между тем, сама конституционная норма говорит о возможном противопоставлении международного договора и национального закона. На практике такое противопоставление отсутствует. Скорее всего, договорную норму и норму закона отождествляют с самим договором и законом.

Из пункта 4 той же статьи 4 основного закона страны следует, что все международные договоры, «участником которых является Республика, публикуются». Это можно показать на примере Соглашения между Правительством Республики Казахстан и Правительством Словацкой Республики

о поощрении и взаимной защите инвестиций (вкладываемых, в частности, как в аграрную, так и в энергетическую сферы) от 21 ноября 2007 года, закон о ратификации которого официально опубликован в Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы – Ведомостях Парламента Республики Казахстан (2016. – № 5 (2702). – Ст. 36) и одновременно в газете «Казахстанская правда» (2016. – № 50 (28176). – 17 марта. – С. 1).

Направленность международных договоров, в том числе договоров по энергетическим и аграрным вопросам, подписанных Казахстаном, является реализацией статьи 8 Конституции, которая исходит из того, что страна «уважает принципы и нормы международного права, проводит политику сотрудничества и добрососедских отношений между государствами». Межгосударственные договоры об экономическом сотрудничестве подписываются, как правило, главами государств. Такие договоры содержат в себе нормы о сотрудничестве Казахстана с другими странами, в частности, по вопросам энергетики и сельского хозяйства, под которыми стоит подпись Президента Республики Казахстан, которую он ставит на основании пункта 11 статьи 44 Конституции, в которой записано, что он «ведет переговоры и подписывает международные договоры Республики». Парламент также располагает договорными полномочиями: Палаты Парламента (Мажилис и Сенат) на своих отдельных заседаниях согласно подпункту 7 пункта 1 статьи 54 Конституции ратифицируют и денонсируют международные договоры Республики, в том числе и те, которые имеют отношение к сотрудничеству в энергетической и аграрной сферах. Так, по линии Парламента был принят Закон Республики Казахстан от 25 марта 2016 года «О ратификации Соглашения о расширенном партнерстве и сотрудничестве между Республикой Казахстан, с одной стороны, и Европейским союзом и его государствами-членами, с другой», в котором вопросам сотрудничества в области энергетики и сельского хозяйства уделено огромное внимание. Статья 66 Конституции предусматривает полномочие Правительства Республики Казахстан по выработке мер «по проведению внешней политики Республики», в том числе с помощью международных договорных инструментов.

Из 8277 международных договоров, соглашений конвенций, подписанных и ратифицированных Республикой Казахстан, на долю энергетических и аграрных международных договоров приходится примерно 20-25 процентов. Ученые, эксперты, практики в процессе рассмотрения подписанного или уже ратифицированного договора и соглашения анализируют текст любого договора, нормы которого могут стать нормами казахстанского права, с точки зрения соответствия его духу и букве Конституции, конституционных законов, указов Президента и иных нормативных правовых актов республики. Поэтому каждый международный договор подлежит предварительному научному анализу, экспертной проработке и изучению юристами, иными специалистами тех

или иных министерств и ведомств, Министерства юстиции, Правительства, Парламента, Администрации Президента. О том, как примерно происходит процесс изучения и превращения международных норм в казахстанские, можно показать на примере двух достаточно характерных международных соглашений, имеющих непосредственное отношение к проблемам сельского хозяйства и энергетики. Так, ученые внимательно изучили все 11 статей проекта Соглашения между Правительством Республики Казахстан и Правительством Турецкой Республики о сотрудничестве в области карантина и защиты растений. В процессе научного анализа они стремились к тому, чтобы нормы этого Соглашения были логически обоснованы, соответствовали духу казахстанского конституционного права и текущего законодательства.

В Соглашении отсутствует статья о цели Соглашения. Отдельная статья о цели Соглашения могла бы выглядеть примерно так: «Стороны обеспечивают совместные действия, в целях предотвращения распространения вредных организмов, которые повреждают растения, а также для того, чтобы сообща принимать соответствующие меры борьбы с ними посредством принятия эффективных законодательных, организационно-технических и административных мер». Статья 1 Соглашения представляет собой глоссарий (словарик) данного Соглашения, в котором приведены 9 терминов и их определения. Было бы целесообразно добавить, по нашему мнению, еще несколько терминов в эту статью, которые встречаются в тексте данного Соглашения. В статью 1 Соглашения следует добавить следующие термины: «защита растений», «патогенные агенты», «фитосанитарный сертификат» и определения по каждому из приведенных терминов.

Статья 2 Соглашения гласит: «Компетентными органами Сторон, обеспечивающими выполнение настоящего Соглашения, являются: – от казахстанской Стороны – Министерство сельского хозяйства Республики Казахстан; – от турецкой стороны – Министерство продовольствия, сельского хозяйства и животноводства Турецкой Республики. В целях выполнения настоящего Соглашения компетентные органы Сторон поддерживают связь через дипломатические каналы». Как нам думается, компетентных органов у обеих сторон немало, но они все не могут обеспечивать реализацию положений анализируемого нами Соглашения. Поэтому целесообразнее термин «компетентный орган» заменить на термин «уполномоченный орган». К тому же, в статье 2 нет положения о том, что в случае изменения названий компетентных (уполномоченных) органов или их замены Стороны извещают друг друга об этом по дипломатическим каналам. Таким образом, желательно статью 2 Соглашения несколько видоизменить: «Уполномоченными органами Сторон, обеспечивающими выполнение настоящего Соглашения, являются: – от казахстанской Стороны – Министерство сельского хозяйства Республики Казахстан; – от турецкой стороны – Министерство продовольствия, сельского хозяйства и животноводства Турецкой Республики. В случае изменения названий уполномоченных органов или их заме-

ны Стороны извещают друг друга об этом по дипломатическим каналам». В статье 3 Соглашения сказано: «С целью сотрудничества и обмена информацией в области карантина и защиты растений Стороны обязуются: 1) обмениваться нормативными правовыми актами, перечнем карантинных вредных организмов и другими положениями, касающимися карантина и защиты растений, в течение не более двух месяцев со дня вступления в силу; 2) информировать друг друга обо всех изменениях, вносимых в Перечень карантинных вредных организмов; 3) извещать друг друга о случаях появления и распространения карантинных вредных организмов на территориях государств Сторон, перечисленных в Перечне карантинных вредных организмов, а также о методах борьбы с ними и контроля». Не совсем понятно, что означает Перечень карантинных вредных организмов. Было бы желательно в статье 3 Соглашения пояснить, что представляет собой приведенный Перечень, имеет ли он отношение к данному Соглашению. Если имеет, то каким образом. Желательно также определить, можно ли данный Перечень приложить к анализируемому Соглашению.

Пятый абзац пункта 2 статьи 4 Соглашения требует: «Компетентные органы Сторон запрещают импорт почвы, (исключая торф), живых окорененных растений с почвой, которые могут быть переносчиками карантинных вредных организмов». При прочтении этого положения Соглашения складывается впечатление, что все остальное можно импортировать. Тогда возникает вопрос, можно ли допускать через границу импорт карантинных вредных организмов. Неясно, имеют ли право специализированные органы сторон проверять ввозимые растения. В статье 4 Соглашения стороны могли бы более четко определиться с ассортиментом ввозимых растений, могли бы решить вопрос о проверке специализированными органами сторон ввозимых растений. Тем самым они могли бы реализовать статью 31 Конституции Республики Казахстан: «Государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека».

Абзацы второй и третий статьи 5 Соглашения ведут речь о фитосанитарном документе: «Фитосанитарный сертификат, сопровождающий партию грузов, должен быть в оригинале и заполнен на английском или государственном языке Стороны, его выдавшей. Все исправления, вычеркивания и неразборчивость текста в фитосанитарном сертификате лишают его юридической силы. В случае реэкспорта грузов фитосанитарный сертификат для реэкспорта должен обязательно сопровождаться оригиналом фитосанитарного сертификата государства-производителя». В данной статье не даны хотя бы в общем виде фразы о том, как составляется фитосанитарный сертификат. Это нужно для того, чтобы стороны были уверены в том, что принципиальные пункты в деле защиты растений при их экспорте и реэкспорте не были пропущены. В порядке дополнения статьи 5 Соглашения можно записать следующее положение: «В фитосанитарном сертификате

должны быть прописаны такие пункты, как: количество мест и описание упаковки, место происхождения, наименование продукции, ботанические названия растений». Стороны могут договориться по поводу включения других дополнительных пунктов в такой сертификат.

Статья 9 Соглашения содержит в себе следующие положения: «В случае возникновения споров по толкованию или применению положений настоящего Соглашения, Стороны разрешают их путем переговоров и консультаций». Потенциал консультаций и переговоров имеет свои границы: поэтому при возникшей необходимости есть смысл обратиться к другим международно-правовым способам разрешения споров и разногласий. В этой связи статья 9 данного Соглашения могла бы выглядеть так: «В случае возникновения споров по толкованию или применению положений настоящего Соглашения, Стороны разрешают их путем переговоров и консультаций, а также путем посредничества, добрых услуг, межгосударственного арбитража».

Ученые, эксперты также внимательно изучили проект Соглашения о сотрудничестве в формировании и обмене информационными ресурсами и в создании и развитии информационных систем государств – участников Содружества Независимых Государств в сфере мирного использования атомной энергии с его 16-ю статьями и одним Приложением. Название Соглашения «Соглашение о сотрудничестве в формировании и обмене информационными ресурсами и в создании и развитии информационных систем государств – участников Содружества Независимых Государств в сфере мирного использования атомной энергии» не совсем полностью отражает содержание текста самого Соглашения. Мы в процессе анализа текста Соглашения так и не нашли ни одной статьи, в которой были бы расписаны формы сотрудничества государств СНГ по созданию и развитию информационных систем государств – участников Содружества Независимых Государств (есть только определение понятия «информационные системы»), мало и не совсем по существу приводятся положения по поводу сотрудничества по формированию и обмену информационными ресурсами: только Приложение к данному Соглашению говорит о ряде форм такого сотрудничества. Исходя из приведенных соображений, мы настоятельно рекомендуем привести несколько статей в основном тексте анализируемого Соглашения, в котором были бы достаточно подробно расписаны международно-правовые формы, виды сотрудничества государств СНГ в формировании и обмене информационными ресурсами и в создании и развитии информационных систем государств – участников Содружества. Иначе получается, что название и содержание Соглашения не совсем соответствуют друг другу.

Статья 2 Соглашения формулирует: «Настоящее Соглашение регулирует отношения Сторон в области информационного обеспечения сотрудничества по основным направлениям, представленным в приложении к настоящему Соглашению, являющемся его неотъемлемой частью». Статья 3

Соглашения говорит о том, что «Стороны осуществляют сотрудничество в области информатизации, проведение совместных мероприятий по формированию и развитию информационных ресурсов и систем на основе принципов равноправия и взаимной выгоды с учетом экономических и географических особенностей и интересов государств – участников настоящего Соглашения при соблюдении законодательства и международных обязательств Сторон». В статьях 2 и 3 данного Соглашения, по нашему мнению, предпринята попытка показать цель разработки принятия данного Соглашения. Мы полагаем, что цель данного Соглашения состоит не только в том, чтобы обеспечить информационное сотрудничество. Другой, не менее важной целью является обеспечение права человека, всех граждан государств СНГ на получение достоверной и своевременной информации о случившихся фактах радиационных аварий в процессе мирного использования атомной энергии и о мероприятиях по обеспечению их радиационной безопасности. Собственно это есть одна из существенных граней сотрудничества государств СНГ в деле мирного использования атомной энергии. Мы предлагаем в порядке дополнения вписать следующие строки в текст статьи 2 Соглашения: «Настоящее Соглашение регулирует отношения Сторон в области информационного обеспечения сотрудничества по основным направлениям, представленным в приложении к настоящему Соглашению, являющемся его неотъемлемой частью. Стороны осуществляют такое сотрудничество в целях создания условий по качественному информационному сотрудничеству в сфере мирного использования атомной энергии, а также в целях обеспечения права человека, всех граждан государств СНГ на получение достоверной и своевременной информации о возможных фактах радиационных аварий в процессе мирного использования атомной энергии и о мероприятиях по обеспечению их радиационной безопасности». Именно такой подход позволяет наиболее эффективно осуществлять пункт 3 статьи 18 Конституции Республики Казахстан: «Государственные органы, общественные объединения, должностные лица и средства массовой информации обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации».

Статья 7 Соглашения детализирует вопросы финансирования: «Финансирование совместных мероприятий осуществляется в соответствии с действующим законодательством Сторон с учетом их финансовых возможностей и заинтересованности, а также с учетом финансово-экономических и иных последствий осуществления таких мероприятий. Стороны привлекают инвестиции и используют механизмы стимулирования разработки и реализации совместных мероприятий в соответствии с их законодательством». Мы вынуждены констатировать, что статья 7 получилась несколько безадресной. Не совсем понятно, к чему относится финансирование: то ли к мероприятиям по формированию и обмену информационными ресурсами, то

ли к мероприятиям по созданию и развитию информационных систем государств – участников Содружества, то ли в целом к мероприятиям по информационному обеспечению всего сотрудничества в области мирного использования атомной энергии. Было бы целесообразно в статье 7 Соглашения определить конкретные сферы сотрудничества, а также то, какие из них должны быть профинансированы в первую очередь, какие – во вторую очередь. Кроме того, было бы целесообразно закрепить порядок такого финансирования.

Согласно статье 72 Конституции Республики Казахстан Конституционный совет уполномочен рассматривать до ратификации международные договоры Республики на соответствие их Конституции. Проанализированные выше проекты международных договоров не будут рассматриваться Конституционным советом, поскольку на научном, экспертном уровне определено, что они соответствуют нормам казахстанской Конституции и нормам специализированного законодательства республики. Рассмотрению на заседании Конституционного совета обычно подлежат те международные договоры, которые имеют принципиальное звучание, какие-то его положения и нормы носят спорный характер. Резюмируя изложенное, скажем, что реализация международных договоров Казахстана по вопросам энергетической и аграрной деятельности имеет конституционную ценность.

Безверхов Артур Геннадьевич*

декан юридического факультета

Самарского национального исследовательского университета имени академика С.П. Королева,

доктор юридических наук, профессор

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СОБСТВЕННОСТИ И ЕЁ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Конституция Российской Федерации требует от государства признания и защиты равным образом всех существующих форм собственности как одну из основ конституционного строя (ч. 2 ст. 8) и провозглашает неприкосновенность частной собственности в качестве одного из прав и свобод человека и гражданина (ст. 35). Конституционные основы современного права собственности нуждаются в надежной правовой защите, в том числе с помощью уголовно-правовых средств. Эффективность уголовно-правовой охраны собственности граждан, организаций, общества и государства в незначительной степени зависит от адекватной криминализации (декриминализации) и пенализации (депенализации) соответствующих деяний, точного юриди-

* © Безверхов А.Г., 2016