

Имплементация договорных обязательств Республики Беларусь в национальном законодательстве

*Павлова Л.В **

В доктрине международного права нет единого подхода к определению имплементации норм международного права. Каждый из исследователей акцентирует внимание на отдельных элементах процесса имплементации (реализации). Так, А.С. Гавердовский – один из первых аналитиков данной проблемы в советской доктрине международного права – рассматривал имплементацию как целенаправленную организационно-правовую деятельность государств, предпринимаемую индивидуально, или коллективно, или в рамках международных организаций в целях своевременной и полной реализации принятых ими международных обязательств¹ Следует отметить, что из-за обобщенности такого определения в нем исчезает специфика национально-правовой и международно-правовой имплементации. В этом плане более удачным представляется понятие имплементации, данное белорусским юристом В.Ю. Калугиным, которое, хотя и касается имплементации норм международного гуманитарного права, вполне применимо к процессу имплементации норм международного права в целом. По мнению В.Ю. Калугина, под имплементацией международного гуманитарного права понимается деятельность государств по всестороннему своевременному полному воплощению в жизнь предписаний, содержащихся в нормах международного гуманитарного права, а также правовое и организационное обеспечение этой деятельности, предпринимаемое ими на внутригосударственном уровне самостоятельно или на международном уровне индивидуально или совместно с другими участниками международных договоров..., в том числе в рамках международных организаций²

* Павлова Людмила Васильевна – профессор кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета, член Редсовета Московского журнала международного права.

¹ Гавердовский А.С. Имплементация норм международного права. Киев. 1980. С. 62.

² Калугин В.Ю. Механизм имплементации международного гуманитарного права. Мн., 2003. С. 99

Большинство российских ученых, занимающихся проблемами имплементации, рассматривают ее в узком смысле как только внутригосударственный процесс. Профессор С.В. Черниченко указывает, что термин «имплементация» может быть использован для определения процесса осуществления норм международного права во внутригосударственной сфере через внутригосударственное право³ В.Я. Суворова и С.Ю. Марочкин понимают под реализацией (имплементацией) норм международного права – «воплощение норм международного права в поведении, деятельности государств и иных субъектов, это практическое осуществление нормативных предписаний»⁴ По мнению профессора И.И. Лукашука, имплементация означает придание содержанию нормы международного национального права статуса нормы национального права с помощью внутреннего права⁵

В данной статье также будет рассматриваться национально-правовой аспект имплементации международных обязательств Республики Беларусь.

Имплементационный механизм Республики Беларусь начал формироваться после распада СССР и провозглашения независимого государства – Республики Беларусь. В Конституции БССР 1978 г имплементационных мер не предусматривалось. Первым нормативным актом Республики Беларусь, закрепившим основные принципы имплементации, была Конституция 1994 г Она провозгласила приоритет общепризнанных принципов международного права и соответствие им законодательства (ст. 8). Следует отметить, что при разработке Конституции 1994 г первоначально предполагалось закрепить приоритет норм международного права. Споры велись относительно того, верховенству каких норм, договорных или обычных, следует отдать предпочтение. Однако Комиссией по разработке Конституции был предложен проект статьи, воплощенной впоследствии в статье 8 Конституции. Таким образом, Конституция признает приоритет общих обычных норм международного права.

Вместе с тем в указанной статье Конституция определила соотношение конституционных норм и договорных обязательств Республики Беларусь, провозгласив недопустимость заключения междуна-

³Черниченко С.В. Теория международного права. В 2 томах. Т. 1. М., 1999. С. 64-65.

⁴Суворова В.Я., Марочкин С.Ю. Реализация норм международного права // Международное право / Под ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунова. М., 1999. Глава IX. С. 174.

⁵Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. М., 2005. С. 267

родных договоров, противоречащих Конституции. Более детальная иерархия была установлена Конституцией при определении полномочий Конституционного суда, согласно которым он дает заключение о соответствии законов, декретов, указов Президента, международных договорных и иных обязательств Республики Беларусь Конституции и ратифицированным международным договорам; о соответствии актов межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь, указов Президента, изданных во исполнение законов, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам и декретам; о соответствии постановлений Совета Министров, актов Верховного суда, Высшего хозяйственного суда, Генерального прокурора Конституции, международным правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь законам и декретам (ст. 116). Исходя из указанной классификации, можно сделать вывод о наличии следующей иерархии нормативно-правовых актов в правовой системе Республики Беларусь. 1) общепризнанные принципы международного права; 2) Конституция; 3) ратифицированные международные договоры; 4) законы, декреты Президента, международные обязательства, вытекающие из договоров, не подлежащих ратификации, и обычных норм международного права; 5) указы Президента, акты межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь, 6) постановления Совета Министров, акты Верховного суда, Высшего хозяйственного суда, Генерального прокурора, а также акты любого другого государственного органа.

Вместе с тем указанная иерархия отличается противоречивостью и не соответствует нормам права международных договоров. Во-первых, иерархический ранг международных договоров и их соотносимость друг с другом и национальным правовым актом ставится в зависимость от способа признания его юридической силы государством, что противоречит Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., не допускающей такой иерархии. Во-вторых, представляется некорректным объединение актов всех межгосударственных образований в одну группу в силу их различий по юридическому статусу. Кроме того, акты, касающиеся внутриорганизационной деятельности таких образований, не ориентированы на внутригосударственное применение и поэтому не могут ставиться на один уровень с национальными нормативными актами. В третьих, Конституционный суд может признать соответствующее международное обязатель-

ство, вытекающее из договора, не подлежащего ратификации, противоречащим Конституции или ратифицированному международному договору, что приведет к утрате первым юридической силы и, таким образом, к нарушению принципа *pacta sunt servanda*.

Дальнейшее развитие имплементационного механизма было тесно связано с реформированием правовой системы Республики Беларусь и шло, с одной стороны, по пути его конкретизации в отраслевом законодательстве и устранения указанных противоречий, с другой – по пути их углубления. Одной из причин реформирования правовой системы Республики Беларусь было приведение ее в соответствие с международными обязательствами Республики Беларусь. Поэтому в каждом новом кодексе или законе содержались конкретные имплементационные положения. Так, в Законе о международных договорах Республики Беларусь 1998 г. указывалось, что «общепризнанные принципы и нормы международных договоров, вступивших в силу, являются частью действующего на территории Республики Беларусь права» (ст. 15). Еще дальше пошел Гражданский кодекс Республики Беларусь 1998 г., провозгласивший, что нормы гражданского права, содержащиеся в международных договорах Республики Беларусь, являются частью действующего гражданского законодательства и подлежат непосредственному применению, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для применения таких норм требуется издание внутригосударственного акта (ст. 6).

Надо отметить, что уже в 1999 г. в Закон о международных договорах было внесено изменение в ст. 15, которая по аналогии со ст. 6 Гражданского кодекса была дополнена положением о возможности непосредственного применения норм международного договора⁶. Идентичное положение было закреплено в Законе о нормативных правовых актах Республики Беларусь 2000 г. В этом же законе было установлено, в каких случаях международные договоры признаются несомаисполнимыми, а именно: а) если предметом международного договора являются вопросы, относящиеся к сфере законодательного урегулирования, но не урегулированные нормативными актами Республики Беларусь; б) если выполнение международного обязательства, принятого в соответствии с договором, невозможно без принятия соответствующего нормативного акта; в) если участники международного договора договорились о принятии соответствующего национального акта (ст. 22).

⁶ Закон о международных договорах действует в редакции 2004 г., однако содержание данной статьи не подверглось изменению.

В Трудовом кодексе 1999 г. закрепляется приоритет норм ратифицированного и вступившего в силу международного договора или конвенции Международной организации труда (ст. 8); в Уголовном кодексе 1999 г. – принцип приоритета норм международного договора при решении вопроса о выдаче белорусских и иностранных граждан (ст. 7); в Уголовно-исполнительном кодексе в редакции 2004 г. – приоритет самоисполнимых норм международного договора (ст. 4). В Воздушном кодексе 1999 г. и законах (Закон о правах ребенка, Закон о внешней иммиграции, Закон о правовом регулировании иностранных граждан и лиц без гражданства) закреплён принцип приоритетности международного договора в случае коллизии с нормами соответствующего кодекса или закона.

Таким образом, среди позитивных аспектов эволюции имплементационного механизма следует указать. 1) признание равной юридической силы за международными обязательствами, независимо от способа выражения согласия на их обязательность, 2) признание возможности непосредственного действия международных договоров; 3) признание приоритетности договорных норм перед законом.

На первый взгляд, можно сделать вывод о том, что Республика Беларусь стала монистически ориентированным государством. Однако такое заключение будет преждевременным. Несмотря на прогрессивные тенденции в развитии имплементационного механизма, некоторые положения вышеупомянутого законодательства Республики Беларусь продолжают оставаться противоречивыми и двусмысленными. Так, положения Закона о международных договорах, Закона о нормативных правовых актах, Гражданского кодекса включают формулировку о том, что нормы права, содержащиеся в действующих международных договорах Республики Беларусь, имеют силу того нормативного акта, которым выражено согласие Республики Беларусь на обязательность для нее соответствующего международного договора.

Полагаем, что такая формулировка отражает ошибочную позицию, согласно которой квалификация норм международного договора как части действующего законодательства страны означает трансформацию первых в нормы национального законодательства, что невозможно в силу различной юридической природы таких норм, сферы применения и механизма ответственности за их нарушение. Речь идет лишь о возможности применения норм международного права в рамках правового порядка, установленного национальным законодательством.

Вместе с тем такая формулировка ставит применение международного договора в зависимость от иерархического ранга нормативного акта, которым признается его обязательность (закон, декрет или указ Президента, постановление Совета Министров) и противоречит вышеизложенным конституционным положениям о верховенстве ратифицированного договора перед законом. Кроме того, в этой ситуации международный договор в одностороннем порядке может быть отменен последующим национальным нормативным актом на основании принципа *lex posterior derogat priori*, что противоречит Венской конвенции о праве международных договоров, запрещающей одностороннее прекращение действия международных договоров (ст. 54).

Анализ имплементационного механизма будет неполным, если не рассмотреть его правоприменительный аспект.

Судебная практика Республики Беларусь по вопросу применения норм международного права крайне незначительна. Это опять-таки объясняется несовершенством конституционного и иного законодательства Республики Беларусь.

Во-первых, ст. 112 Конституции гласит, что «суды осуществляют правосудие на основе Конституции и принятых в соответствии с ней иных нормативных актов. Аналогичные положения содержатся в Законе о судостроительстве и статусе судей в Республике Беларусь 1995 г., согласно которому ни один суд Республики Беларусь не может применять нормы международного права и лишь в отношении Верховного суда закреплено абстрактное положение о том, что он «решает в пределах своих полномочий вопросы, вытекающие из международных договоров Республики Беларусь» (ст. 47). Единственный судебный орган, который при рассмотрении дел руководствуется не только законами и Конституцией, но и ратифицированными международными договорами – это Конституционный суд Республики Беларусь.

Отсюда налицо явное несоответствие между положениями нового законодательства, допускающего непосредственное применение норм международного права, и отсутствием полномочий у национальных судов их применять. Это лишает граждан возможности пользоваться международно-правовыми гарантиями защиты их прав и свобод в случае пробелов в национальном законодательстве.

Во-вторых, следует учитывать и субъективные факторы – профессиональную неподготовленность белорусских судей к применению международно-правовых норм, особенно когда речь идет об умении

определять самоисполнимые нормы в целом несоисполнимого международного соглашения. Существенным препятствием к использованию норм в национальном судопроизводстве является неинформированность судей о международных обязательствах Республики Беларусь.

Можно привести лишь два решения судов Республики Беларусь, в которых использовались нормы международного права: определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного суда от 10 января 1992 г., оставившей протест Генерального прокурора без удовлетворения, сославшись на п. 4 ст. 9 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.; решение суда Московского района г. Минска, который, рассмотрев 5 января 1992 г. жалобу обвиняемого и его защитника на незаконное содержание под стражей, в мотивировочной части своего постановления прямо указывает на п. 4 ст. 9 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.⁷

Отсюда очевидно, что расширение судебной практики в отношении применения норм международных договоров требует как совершенствования законодательства (например, путем включения в разрабатываемый Проект кодекса о судостроительстве положений о применении судами, в случае необходимости, международных соглашений Республики Беларусь и наделения Верховного суда правом определять самоисполнимость их норм), так и повышения образовательного уровня судей в области международного права.

⁷ Имплементация норм международного права во внутригосударственное право / Под ред. Л.В. Павловой. Мн., 2001. С. 47