

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВ

Людмила Павлова

В 1999 г. завершается период Десятилетия международного права Организации Объединенных Наций, провозглашенного резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 44/23 от 17 ноября 1989 г., главными целями которого являлись: "содействие принятию и уважению принципов международного права; ... поощрение... изучения, распространения и более широкого признания международного права"¹. Наиболее очевидно итоги Десятилетия проявляются при анализе национальных имплементационных механизмов, определяющих роль и место международного права в правовой системе государств.

1. Классификация конституционных имплементационных механизмов

Регламентация соотношения международного и национального права стала неотъемлемым элементом современного конституционного законодательства.

Если попытаться классифицировать имплементационные механизмы различных государств, то, в зависимости от используемых критериев, можно выделить следующие способы реализации норм международного права, базируясь на положениях конституций:

а) критерий признания монистического или дуалистического подхода к соотношению международного права и национального права. Абсолютное большинство государств являются монистически ориентированными и признают за международной нормой либо статус, равный норме национального права, либо верховенство нормы международного права над законом. Дуалистически ориентированные государства (Англия, Канада, Швеция, Израиль, Финляндия) допускают возможность действия договора или обычая на территории соответствующих государств только после введения их в правовую систему соответствующим законом;

б) критерий применения норм международного права в зависимости от их юридической природы: договорные нормы и обычные нормы. Исходя из указанного критерия можно выделить 3 категории имплементационных механизмов.

1. Конституционные имплементационные механизмы, рассматривающие только международный договор как часть национального права или национальной правовой системы. Так, в Конституции США предусматривается, что Конституция и законы США, изданные в ее исполнение, равно как и все договоры, которые заключены или будут заключены, являются высшими законами страны, и суды каждого штата обязываются к их исполнению, даже если в конституциях и законах любого штата встречаются противоречивые положения (ст. 6)². Аналогичные положения имеются в конституциях Аргентины (ст. 31), Болгарии (ст. 5), Египта (ст. 151), Японии (ст. 98), Киргизии (ст. 12), Литвы (ст. 138), Нидерландов (ст. 93), Румынии (ст. 10), Швейцарии (ст. 113), Венесуэлы (ст. 128), Югославии (ст. 124)³. Следует отметить, что в конституционных имплемен-

тационных механизмах этой категории предусматриваются различные варианты определения статуса международного договора. В конституциях может закрепляться положение о том, что международные договоры или соглашения, должным образом ратифицированные, имеют силу, превышающую силу закона, с момента опубликования, при условии применения каждого соглашения или договора другой стороной. Подобные положения содержатся в конституциях Франции (ст. 55), Мали (ст. 116), Того (ст. 23), Туниса (ст. 23), Буркина-Фасо (ст. 151), Гвинеи (ст. 79). В конституциях ряда государств провозглашается приоритет международных договоров только по конкретному объекту регулирования. Так, в Конституции Чешской Республики устанавливается, что ратифицированные и промульгированные международные соглашения относительно прав человека и фундаментальных свобод немедленно вступают в силу и имеют верховенство по отношению к закону (ст. 10). Аналогичные положения имеются в конституциях Казахстана (ст. 3), Словакии (ст. 11), Испании (ст. 10).

2. Конституционные имплементационные механизмы, признающие лишь за обычными нормами международного права возможность их применения в национально-правовой сфере. Так, статья 9 Конституции Австрии гласит: "Общепризнанные нормы международного права являются частью федерального права". Конституция Эстонии устанавливает, что общепризнанные принципы и нормы международного права являются неотъемлемой частью эстонской правовой системы (ст. 3). Подобные положения включены в конституции Венгрии (ст. 7), Ирландии (ст. 29), Сомали (ст. 19), Узбекистана (Преамбула). Конституция Германии не только провозглашает общепризнанные нормы международного права интегральной частью федерального права, но и подчеркивает их приоритет над законами и прямое действие в отношении прав и обязанностей населения на территории (ст. 25).

3. Конституционные имплементационные механизмы, признающие любые нормы международного права частью национальной правовой системы. Таковы положения Конституции России, которые гласят, что "общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международный договор устанавливает иные нормы, чем те, которые закреплены в законе, то применяются нормы международного договора" (ст. 15 ч. 1). Аналогичные положения имеются в конституциях Греции (ст. 28), Молдавии (ст. 4, п.1 и 2), Южной Кореи (ст. 6, п. 1), Грузии (ст. 6 (2)).

Из анализа имплементационных конституционных механизмов можно сделать вывод о конкретных способах реализации норм международного права в национальном законодательстве, также отличающихся большим разнообразием. Для монистически ориентированных государств характерен такой способ, как отсылка, которая делится на 2 вида: генеральная, когда речь идет

Павлова Людмила Васильевна — кандидат юридических наук, заведующая кафедрой международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета

о статусе всех международных договоров (например, как в Конституции США) или обычных норм международного права (Конституция Австрии), и частичная, применяемая к конкретному закону, содержащему нормы, противоречащие конкретным положениям договора. Особо важная роль отсылки проявляется тогда, когда речь идет о признании верховенства норм международного права по отношению к национальному законодательству, особенно в случае коллизии между ними. Отсылка, по своему характеру, не изменяет природу нормы международного права, даже если конституция провозглашает ее статус, равный норме национального права (конституции США, России, Эстонии), а лишь санкционирует применение одной правовой системы в сфере действия другой правовой системы.

Для дуалистически ориентированных государств характерен такой способ, как инкорпорация, т. е. введение в действие международного договора или обычая на территории государства специальным законом (иногда его называют имплементирующим законом). Так, в Конституции Израиля провозглашается, что международный договор действует во внутреннем праве только в силу закона (ст. 108)⁴. Инкорпорация может осуществляться в форме рецепции и трансформации.

При рецепции имплементирующий закон воспроизводит содержание инкорпорируемого договора, не внося изменений или уточнений его положений. Очень часто к имплементирующему закону просто прилагается текст договора, но даже в таком случае он утрачивает статус международного договора, становясь национальным законом, но продолжая быть международным обязательством в международных отношениях.

При трансформации имплементационный закон может уточнять, конкретизировать положения соответствующего международного договора, отменять действие старых законов, если они находятся в противоречии с вводимым международным договором, но опять-таки речь идет о национальном законе, приведенном в соответствие с международным обязательством государства. Российский профессор С. Черниченко предлагает детальную классификацию различных видов трансформации, вводя в международно-правовой обиход такие термины, как: автоматическая инкорпорация, отсылка, индивидуальная инкорпорация, адаптация, легитимация. Однако, исходя из определения, данного Черниченко автоматической инкорпорации ("весь или определенная часть договоров, являющиеся частью внутреннего законодательства государства"), она не отличается от отсылки. Понятие индивидуальной инкорпорации (акт государства, текстуально повторяющий нормы международного права) не отличается от рецепции, адаптации (применение существующих норм для реализации договоров) или легитимации (акт без точного повторения формулировок соответствующих международно-правовых норм), по существу являясь вариациями изложенной выше трансформации⁵.

Однако доктринальные разногласия теряют свое значение, если рассматривать вопрос имплементации норм международного права в практической плоскости — возможности применения норм международного права в практике национальных судов. Сложность данной проблемы заключается в том, что возможность применения зависит от целевой направленности и содержательной пригодности международного договора для использования национальными правоприменительными органами. Следует отметить, что большинство со-

глашений в области международного публичного права не пригодны к непосредственному применению в национально-правовой сфере (иными словами, не могут быть самоисполнимыми). Если такое качество присуще нормам международного частного права в силу их точности, конкретности и ориентированности на внутригосударственное регулирование, то нормам международного публичного права в абсолютном большинстве свойственна обобщенность, абстрактность формулировок, позволяющая использовать их лишь в сфере межгосударственного сотрудничества. Поэтому, если национальный имплементационный механизм отсылает к международному договору, рассматривая его как часть национальной правовой системы или провозглашая приоритет в случае коллизии его положений с нормами закона, это не означает, что суд может обратиться к нему в конкретной ситуации: содержательная непригодность делает положения договора фактически неприменимыми. Отсюда можно сделать вывод, что непосредственное применение во внутригосударственной сфере распространяется только на самоисполнимые нормы международного права. Понятие самоисполнимых норм международного права дается в конституциях и законах некоторых государств. В Конституции Германии они квалифицируются как общие нормы международного права, имеющие "преимущество перед законом и непосредственно порождающие права и обязанности для жителей территории" (ст. 25). Конституция Нидерландов определяет самоисполнимые нормы как положения договоров и резолюций международных организаций, которые могут быть обязательными для любых лиц в силу их содержания (ст. 93). В законе "О международных договорах Российской Федерации" 1995 г. под самоисполнимыми нормами понимаются "положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения и действующие непосредственно (ст. 5). В конституциях Киргизии (ст. 12) и Словении (ст. 8) дается абстрактная трактовка самоисполнимых норм, к которым относятся положения ратифицированных и опубликованных международных договоров, имеющих прямое действие.

Следовательно, самоисполнимые нормы должны отвечать следующим требованиям.

1. Иметь статус нормы международного права, независимо от юридической природы (договорная, обычная, резолюция международной организации).
2. По содержанию ориентироваться на применение субъектами национального права (физическими и юридическими лицами).
3. Обладать прямым действием на территории государства, не требуя помощи внутригосударственного акта.

При этом следует иметь в виду ограниченную сферу действия самоисполнимых норм, которые используются в случаях пробелов в национальном законодательстве или коллизии с национальной нормой, если это допускается конституцией или иным законом.

Кроме того, нужно учитывать, что общий характер большинства самоисполнимых норм международного публичного права позволяет правоприменительным органам использовать их только для установления факта правонарушения. Привлечение к ответственности и применение санкций против нарушителя требуют дополнительного внутригосударственного регулирования

ния. Поэтому в международных конвенциях, нормы которых могут иметь прямое действие, содержатся статьи, ориентирующие государство на "обязательное принятие законодательных и иных мер" для их реализации (например, международные конвенции в области защиты прав человека). Кроме того, некоторые государства, в частности США, при присоединении к международным договорам делают оговорки о несамостоятельности норм⁶.

Сдерживающее влияние на их применение оказывают и национальные суды, традиционно приверженные своей правовой системе, а иногда не способные выявить самоисполнимые нормы в силу недостаточной подготовки в области международного права. Поэтому в странах, имплементационный механизм которых допускает непосредственное действие международно-правовых норм, конституционным судам или иным высшим судебным учреждениям предоставляется право толкования международных соглашений или общепризнанных норм на предмет определения их самоисполнимости (например, конституционные суды Австрии и Германии). Другим методом, содействующим применению международной нормы в судебной практике, является разработка специальных образовательных программ для судей в области международного права. Показательна в этом отношении Голландия, где была разработана специальная программа для подготовки судов в области международного права. Причем понадобилось 10 лет, прежде чем суды стали ссылаться на нормы международного права⁷.

Заслуживает внимания механизм взаимодействия институциональных органов, граждан и национальных судов в рамках Европейского союза в процессе реализации самоисполнимых норм европейского права. Европейская комиссия осуществляет контроль за выполнением государствами — участниками ЕС норм европейского права. Граждане имеют право предъявлять претензии к государственным органам через Еврокомиссию и Европейский суд, решения которого обязательны для любых национальных учреждений, в том числе и судов. Причем последние в порядке преюдициального производства могут обращаться в Европейский суд за толкованием положений европейского права. Такой механизм контроля и защиты прав граждан способствует наиболее эффективному применению международных норм на национальном уровне⁸.

2. Международное право в правовой системе Республики Беларусь

Имплементационный механизм реализации норм международного права впервые получил закрепление в Конституции Республики Беларусь 1994 г. Изменения, внесенные в Конституцию в 1996 г., его не затронули.

Согласно Конституции Республики Беларусь в редакции 1996 г., признается приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечения ответственности им законодательства Республики Беларусь (ст. 8).

Однако законодательство Республики Беларусь, принятое в 1993—1999 гг., свидетельствует о признании приоритета не только обычных норм (общепризнанных принципов), но и договорных норм. В большинстве законов содержалась статья о применении положений международного договора в случае коллизии их с правилами, установленными соответствующими законами (Закон о пра-

вах ребенка 1993 г., Закон о беженцах 1995 г., Закон о внешней трудовой миграции 1998 г.).

Закон о международных договорах Республики Беларусь от 8 июля 1998 г., обобщив предшествующую законодательную базу, прямо указал, что "общепризнанные принципы и нормы международных договоров Республики Беларусь, вступивших в силу, являются частью действующего на территории права" (ст. 15). При этом данная статья Законом от 14 июня 1999 г. была дополнена следующим положением: "Нормы права, содержащиеся в международных договорах Республики Беларусь, вступивших в силу, являются частью действующего на территории Республики Беларусь законодательства, подлежат непосредственному применению, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для применения таких норм требуется издание внутригосударственного акта ..." ⁹ Аналогичное положение закреплено в новом Гражданском кодексе 1998 г., согласно которому 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) ¹⁰. Гражданский процессуальный кодекс 1998 г., констатируя применение международных договоров при рассмотрении гражданских дел с участием иностранных граждан и юридических лиц, вменяет в обязанность судам руководствоваться, кроме общих принципов гражданского судопроизводства, принципами приоритета международных договоров (ст. 342). Принцип приоритета международного договора закрепляется и в новом Уголовном кодексе 1999 г. при решении вопроса о выдаче как граждан Республики Беларусь, так и иностранных граждан, совершивших преступление (ст. 7). Примат норм ратифицированных и вступивших в силу международных договоров Республики Беларусь или конвенций Международной организации труда, участницей которых она является, подчеркивается в принятом в 1999 г. Трудовом кодексе. Таким образом, Республика Беларусь провозглашает не только верховенство норм международного права, но и возможность их прямого действия на территории страны и использования в правоприменительной практике судов. Предоставление Конституцией Конституционному суду права давать заключение о соответствии нормативных актов любого государственного органа, а также международных обязательств Конституции и ратифицированным международным договорам Республики Беларусь (ст. 116) подтверждает вышеизложенный вывод.

2.1. Место норм международного права в правовой системе Республики Беларусь и способы воздействия на ее реформирование

Провозглашение Законом о международных договорах 1998 г. и новыми кодексами Республики Беларусь общепризнанных принципов и норм международного права частью правовой системы позволяет определить иерархию правовых актов с учетом места и роли международных обязательств.

Высший иерархический ранг в национальной правовой системе безусловно принадлежит Конституции, что вытекает из статьи 7, устанавливающей, что "государство, все его органы и должностные лица действу-

ют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства. Правовые акты или их отдельные положения, признанные в установленном законом порядке, противоречащие положениям Конституции, не имеют юридической силы". Каково же соотношение международно-правового акта и Конституции? Конституция дает определенный ответ на этот вопрос только в отношении международных договоров, закрепив, что "не допускается заключение договоров, противоречащих Конституции" (ч. 3, ст. 8).

Что касается общепризнанных принципов международного права, то судить об их статусе можно, основываясь на доктринальных положениях и основополагающих международно-правовых актах. Принципы международного права носят императивный характер и обязательны для любого государства, что вытекает из таких международных документов, как Устав ООН (ст. 2), Декларация о принципах международного права 1970 г. (общие положения) и Хельсинкский заключительный акт СБСЕ 1975 г. (разделы 1 и 10)¹¹. Следовательно, положения статьи 8 Конституции о признании приоритета общепризнанных принципов международного права можно квалифицировать как признание их верховенства над Конституцией.

Таким образом, на вершине иерархической лестницы стоят общепризнанные принципы международного права, затем идет Конституция, обладающая высшей юридической силой по отношению ко всему нормативному массиву, действующему на территории Республики Беларусь. Вслед за Конституцией ведущее место среди международных обязательств и национальных нормативных актов принадлежит ратифицированным международным договорам Республики Беларусь, что следует из полномочий Конституционного суда определять "соответствие законов, декретов, указов Президента, международных, договорных и иных обязательств Республики Беларусь Конституции и международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь" (ч. 5, ст. 116). Кроме того, в Конституции среди нормативных актов, входящих в правовую систему, указываются акты межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь; к ним могут относиться резолюции или решения международных организаций или иных межгосударственных образований. Исходя из компетенции Конституционного суда определять соответствие таких международно-правовых актов Конституции, ратифицированным международным договорам, законам, декретам и указам, их иерархический ранг следует квалифицировать как более низкий, чем нормативные акты законодательного органа (парламента) или высшего исполнительного органа (Президента).

Итак, анализ Конституции позволяет сделать следующий вывод о иерархическом соотношении нормативных актов, входящих в правовую систему Республики Беларусь:

1. Общепризнанные принципы международного права.
2. Конституция.
3. Ратифицированные международные договоры.
4. Законы, декреты, указы Президента, международные обязательства Республики Беларусь, вытекающие из договоров, не подлежащих ратификации, и обычных норм международного права.
5. Акты межгосударственных образований, участником которых является Республика Беларусь, подза-

конные нормативные акты, принятые Советом Министров, Верховным судом, Высшим хозяйственным судом, Генеральным прокурором.

Иерархическая система норм, входящих в правовую систему Республики Беларусь, безусловно доказывает определяющее влияние международного права на реформирование правовой системы. Причем международное право оказывает преимущественно опосредованное воздействие. Об этом свидетельствует весь процесс современных правовых реформ, направленных на приведение законодательства в соответствие с международными обязательствами. В течение 1998—1999 гг. приняты новые Гражданский, Гражданский процессуальный, Уголовный, Уголовный процессуальный, Трудовой кодексы.

Ряд законов, рецептирующих международно-правовые нормы, был принят без присоединения Республики Беларусь к соответствующим международным договорам, например Закон о беженцах 1995 г., хотя Беларусь не является участницей Конвенции о статусе беженцев 1951 г.

Механизм инкорпорации норм международного права особенно очевиден на примере Конституции Республики Беларусь. В полном соответствии с Международными пактами о правах человека в ней содержится специальный раздел: "Личность, общество, государство", где закрепляются права и свободы граждан в трактовке Пактов о правах человека 1966 г.

Несмотря на определяющую роль опосредованного воздействия международного права, законодательство Республики Беларусь создает предпосылки для прямого применения международно-правовых норм в сфере внутригосударственной деятельности. Так, как уже указывалось, в абсолютное большинство законов, принятых в 90-х гг., включены положения о применении международного договора, если им установлены правила иные, чем в соответствующем законе. Возможность непосредственного действия ратифицированных международных договоров устанавливается Законом о международных договорах Республики Беларусь в редакции 1999 г. и Гражданским кодексом 1998 г.

Кроме того, некоторые законы допускают возможность совместного регулирования, например закон "О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства" 1993 г. (ст. 2), законы "О печати и иных средствах массовой информации" 1993 г. (ст. 43), "О гражданстве Республики Беларусь" 1991 г. с изменениями, внесенными законом 1998 г. (стст. 5 и 16), "О государственной границе Республики Беларусь" 1992 г. с изменениями, внесенными законом 1998 г. (стст. 3 и 6). Новый Уголовный процессуальный кодекс 1999 г. закрепляет совместное применение международных договоров Республики Беларусь, "определяющих права и свободы человека и гражданина", и кодекса в уголовном процессе (ст. 1, п. 4). Совместное применение международно-правовых и национальных норм характерно для практики Конституционного суда, который активно использует международные и национальные правовые критерии для определения законности оспариваемых нормативных актов.

2.2. Проблемы применения норм в судебной практике Республики Беларусь

Хотя, на первый взгляд, имплементационный механизм Республики Беларусь гарантирует использова-

ние норм международного права в национальном судопроизводстве, примеры такого применения, за исключением Конституционного суда, практически отсутствуют. Это объясняется противоречивостью и несовершенством конституционного и иного законодательства Республики Беларусь.

Во-первых, статья 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., в соответствии с которым ни один суд Республики Беларусь не может применять нормы международного права. Следует заметить, что новые Гражданский процессуальный, Уголовный процессуальный и Трудовой кодексы разрешают любым судам применять нормы ратифицированных и вступивших в силу договоров Республики Беларусь. Вместе с тем на данный момент единственный судебный орган, который при рассмотрении дел руководствуется не только законами и Конституцией, но и ратифицированными международными договорами, — это Конституционный суд Республики Беларусь.

Таким образом, налицо явное несоответствие между положениями законодательства, допускающего непосредственное применение норм международного права, и отсутствием конституционных 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, предоставление Конституционному суду права осуществлять контроль за соответствием нормативных актов Конституции Республики Беларусь и ратифицированным международным договорам не решает этой проблемы, во-первых, потому, что граждане не имеют права обращаться в Конституционный суд в случае нарушения их прав; во-вторых, полномочия Суда по применению норм международного права отличаются недостаточной полнотой и противоречивостью:

а) Конституционный суд при решении дел может руководствоваться только ратифицированными международными договорами, что исключает из правоприменительной практики Суда международные договоры Республики Беларусь, вступающие в силу с момента подписания, и не соответствует упоминавшейся статье 15 закона "О международных договорах Республики Беларусь" (1998), рассматривающей нормы любых международных договоров, вступивших в силу, а не только ратифицированных как часть национального законодательства;

б) право Конституционного суда признавать утратившими силу международные договорные обязательства в силу их несоответствия Конституции входит в противоречие с одним из общепризнанных принципов международного права — *pacta sunt servanda* (договор должен соблюдаться), приоритет которых закреплен в Конституции и статье 27 Венской конвенции о праве международных договоров государств (1969) (Республика Беларусь ратифицировала ее в 1986 г.), исключая ссылку "на положения внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения международного договора"¹².

Кроме того, закрепление новыми кодексами принципа применимости международного договора судами Республики Беларусь при всей значимости этой нова-

ции для белорусской судебной системы породит много проблем на практике.

Во-первых, не ясны юридические последствия признания международного договора в качестве источника национального права. Применим ли принцип соотношения предыдущего и последующего нормативных актов (закон последующий отменяет закон предыдущий) в случае международного договора и последующего закона с идентичным объектом регулирования? Большинство юристов-международников дают позитивный ответ на этот вопрос.

Однако такая позиция вызывает возражения. Международно-правовая норма имеет иную юридическую природу, чем национальная норма. Применение международного договора в сфере внутригосударственно-го регулирования не изменяет и не трансформирует его природу. Поэтому при решении вопроса о прекращении действия международного договора следует руководствоваться положениями Венской конвенции, согласно которой нельзя ссылаться на внутреннее право в качестве оправдания невыполнения международного договора (ст. 27) и прекращение международного договора может иметь место в любое время с согласия всех его участников (ст. 54).

Во-вторых, возможность применения международных договоров судами Республики Беларусь осложняется по ряду следующих причин.

1. Принцип применения международных договоров распространяется только на самоисполнимые договоры, которые в силу содержательной пригодности (точного формулирования прав и обязанностей сторон, ориентации на физических и юридических лиц) не требуют принятия имплементирующего национального закона государства, что подчеркивается в новой редакции статьи 15 Закона о международных договорах Республики Беларусь и статьи 6 Гражданского кодекса 1998 г. Поэтому нельзя согласиться с позицией ряда белорусских юристов (А. Зыбайло, В. Селедевский), считающих, что Закон о ратификации международного договора, принятый парламентом Республики Беларусь дает возможность судьям "при вынесении решения опираться непосредственно на этот закон" для использования норм данного договора в случае пробелов в национальном законодательстве¹³. Закон о ратификации международного договора носит процедурный характер, являясь только способом выражения воли государства на его обязательное соблюдение в международных отношениях. Что касается национальной сферы, то его прямое действие возможно только при самоисполнимости норм. В ряде международных договоров, преимущественно в области прав человека, имеются статьи, устанавливающие их несомоисполнимость и требующие от государств-участников принятия соответствующих законодательных либо административных мер. В других международных договорах такие положения отсутствуют, и необходимо квалифицированное решение суда в каждом конкретном случае относительно самоисполнимости международного договора.

2. Следует учитывать профессиональную неподготовленность белорусских судей к применению международно-правовых норм из-за отсутствия надлежащего образования в области международного права, особенно когда речь идет об умении определять самоисполнимые нормы в целом несомоисполнимого договора. Существенным препятствием к использованию международного договора судами является неинформиро-

ванность судей о международных обязательствах Республики Беларусь.

В такой ситуации, учитывая успешный опыт применения ратифицированных международных договоров Республики Беларусь, Конституционный суд мог бы взять на себя полномочия по определению самоисполнимости международных договоров. Такая практика характерна для высших судебных органов ряда стран, например США, Нидерландов, Великобритании и конституционных судов Австрии, ФРГ¹⁴. Представляется, что определение самоисполнимости международных договоров Конституционным судом может осуществляться различными способами:

— в рамках конституционных полномочий при рассмотрении дела путем толкования соответствующего международного договора;

— при предоставлении дополнительной компетенции путем разработки рекомендаций, содержащих оценочные критерии для определения самоисполнимости международных договоров, либо рассмотрения запросов национальных судов о самоисполнимости конкретного международного договора в порядке преюдициального производства.

В заключение следует отметить, что, несмотря на трудности, возникающие при непосредственном действии международно-правовых норм во внутрисударственной сфере, придание им статуса источников национального права практически во всех странах свидетельствует о широком признании международного права и его определяющем влиянии на национальное право.

¹ Действующее международное право / Сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. М., 1996. Т. 1. С. 34—35.

² См.: Современные зарубежные конституции / Сост. В. В. Маклаков. М., 1992. С. 36.

³ Тексты конституций приводятся по GA...J. International Law and Comparative Law. Vol. 25. Annex I. P. 356—376.

⁴ Ibid. P. 365.

⁵ Черниченко С. В. Личность и международное право. М., 1974. С. 51—53; Он же. Международное право: Современные теоретические проблемы. М., 1993. С. 132—141.

⁶ См.: Решетов Ю. А. Оговорки к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и поддержание международного правопорядка в области прав человека // Московский журнал международного права. 1995. № 3. С. 7; Paust J. International Law of Law of the United States. Carolina Academic Press, 1996.

⁷ Баархон Берг. Соотношение международного и внутреннего права в Нидерландах // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1996. № 1. С. 9.

⁸ См.: Павлова Л. В. Механизм имплементации норм ввропейского права в национальное законодательство государств — членов ЕС // Европейский союз: история, политика, экономика, право: Сборник научных трудов. Мн., 1998. С. 196—200.

⁹ См.: Народная газета. 1999. 20 июля.

¹⁰ См.: Гражданский кодекс Республики Беларусь. Мн., 1999. С. 12.

¹¹ Действующее международное право. Т. 1. С. 9, 72—74, 79.

¹² Там же. С. 352.

¹³ Зыбайло А. И. Проблема прямого действия общепризнанных норм международного права о правах и свободах человека в Республике Беларусь // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1999. № 1. С. 19; Селедевский В. В. Проблема имплементации международного пакта о гражданских и политических правах в законодательство Республики Беларусь // Обеспечение непосредственного действия конституционных норм о правах и свободах граждан: опыт, проблемы, перспективы: Сборник докладов и тезисов выступлений. Мн., 1998. С. 88.

¹⁴ See: International Law Association. Committee on International Law in national Courts. Aberystwyth. 1996. P. 8—9.

SUMMARY

"International Law in National Legal Systems" (Ludmila Pavlova)

The article explores the role and place of international law in the legal system of states on the basis of analysis of national implementation legislation.

The author classifies constitutional implementation mechanisms by the following criteria: a) recognition of monist of dual approaches to the correlation of international and national law, b) applicability of international legal norms in the domestic sphere depending on their juridicial nature: agreed norms, common norms.

The study of the states' constitutions content shows that fixation of norms of the international law has become an integral part of all constitutions. An absolute majority of states are monist oriented and recognize the norm of international law to have either the status equal to the norm of national law or the priority over the national law.

The article underlines that the issue of the role of international law becomes particularly acute when considered in the context of law application practice in national courts.

The complexity of this issue lies in the fact that the possibility of application depends on the objective and content suitability of the international agreement for the national legal administration bodies. The majority of agreements in the sphere of international public law are not suitable for direct application in national legal sphere (i. e. they cannot be self-executing).

Direct application is extended only on the self-executing norms of international law which should meet the following requirements:

1. To have the status of norm of the law independently of its legal nature (agreed, general, resolution of international organization).
2. To be oriented in the content on the application of national law by the subjects (natural and juridicial persons).
3. To have direct force on the territory of the state without need to specify the domestic act.

One should bear in mind the limited sphere of action of self-executing norms that are used in cases of lacunae in national legislation or collisions with national norm, if it is admitted by the constitution or another law.

Besides, the general nature of the majority of self-executing norms of international public law allows the law enforcement bodies to use them only for the establishment of law violation.

National courts also have restraining influence on application of international legal norms. The courts traditionally adhere to their legal system and are sometimes not able to reveal self-executing norms due to insufficient awareness in the

sphere of international law. Therefore, the states that have an implementation mechanism which admits direct action of international legal norms give the right to the Constitutional Court or other higher judicial bodies to interpret international agreements or generally recognized norms with the aim of definition of their self-execution.

The article pays special attention to the analysis of the role of international law in the legal system of the Republic of Belarus.

The implementation mechanism of realization of the norms of international law was fixed in the Constitution of the Republic of Belarus of 1994 for the first time. According to the Constitution the priority of generally recognized principles of international law is recognized and provision of the corresponding legislation of the Republic of Belarus (Art. 8) is ensured.

However, the legislation of the Republic of Belarus adopted in 1993—1999 gives evidence of recognition of priority not only of general norms (generally recognized principles) but also of agreed norms.

The law on international agreements of the Republic of Belarus, passed in 1998, stated that «generally recognized principles and norms of international agreements of the Republic of Belarus which came into force are part of the law which acts on the territory». Indeed, the latter should be directly applied, except the cases when the international agreement states that the adoption of domestic act should take place for the adoption of these norms. Similar provision is fixed in new civil code of 1998. Thus, the Republic of Belarus declares not only the priority of norms of international law but also the possibility of their direct action on its territory and application in the courts' law enforcement practice.

With the abovementioned statements in mind, the author makes the following conclusion on hierarchical correlation of normative acts which are part of legal system of the Republic of Belarus: 1) generally recognized principles of international law; 2) Constitution; 3) ratified international agreements; 4) laws, decrees, edicts of the President, international obligations of the Republic of Belarus stemming from the agreements not subject to ratification and general norms of international law; 5) acts of interstate formations; the Republic of Belarus is a member of sublegal normative acts adopted by the Supreme Council, the Supreme Court, the Supreme Economic Court, the General Procurator.

The hierarchical system of the norms, that are part of the legal system of the Republic of Belarus, doubtless proves the decisive influence of international law on the reformation of the legal system, the international law having mostly indirect influence. This can be proved by the whole process of modern legal norms aimed at bringing the legislation into accordance with international commitments.

Some laws, including the new criminal code of the Republic of Belarus of 1999 allow of the possibility of combined regulation and application.

The given provision is common for the practice of the Constitutional Court, which often uses international and domestic legal criteria for the definition of the legality of the disputed normative acts.

The article stresses the fact, that there are few cases of application of international law in the Constitutional Court and none in other bodies, though the implementation mechanism of the Republic of Belarus guarantees their application in national legal proceedings. It can be explained by the contradictory and imperfect nature of constitutional and other legislation of the Republic of Belarus.

In accordance with the Constitution and the Law "On the judicial system and the status of judges in the Republic of Belarus" of 1995, no court in the Republic of Belarus, except the Constitutional Court, can apply the norms of international law.

Thus, there is an obvious contradiction between the previous provisions of the legislation, which admit direct application of the norms of international law, and the absence of constitutional rights in the national courts for their application.

The granting of the right to the Constitutional Court to control the correlation of the Constitution of the Republic of Belarus to ratified international agreements will not solve this issue because citizens have no right to appeal to the Constitutional Court in case of the violation of their rights. The powers of the Court concerning application of the norms of international law are quite controversial and incomplete: the Constitutional Court can be guided only by ratified international agreements. This excludes from the Court's law enforcement practice those international treaties of the Republic of Belarus that come into force from the date of their signing and does not correspond to Article 15 of the Law «On international agreements of the Republic of Belarus» of 1998 that interprets the norms of all international agreements, which have already come into force and not only of those, ratified as a part of national legislation.

Besides, the fixation of the principle of applicability of the international agreement by courts of the Republic of Belarus will create many problems, however significant for the Belarusian judicial system it might be.

Firstly, legal consequences of the recognition of the implementation of the international treaty as a source of national law are not clear. The questions is: whether the principle of correlation of previous and following normative act is applicable (the following law repeals the previous one) in the case of an international agreement and the following law with the same object of regulation.

Secondly, the possibility of application of international agreements by the courts of the Republic of Belarus becomes more complex due to Belarusian judges being professionally not prepared to apply international legal norms, especially, when it is the case of identifying self-executing agreement. Here the judges' lack of awareness about international obligations of the Republic of Belarus is quite a significant obstacle.

In this situation, taking due account of successful experience of application of ratified international agreements of the Republic of Belarus, the author, believes that the Constitutional Court could assume powers for definition on self-execution of international treaties.

The author concludes, that despite all difficulties arising during direct action of international legal norms in domestic sphere, their status as sources of national law in practically all countries proves wide recognition of international law and its decisive influence on the development of national norms.