

# НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

А. И. Зыбайло

Исследованию внутригосударственного механизма имплементации норм международного права уделялось достаточно внимания в белорусской научной литературе. Были предложены определения, выявлены основные его составляющие<sup>1</sup>, давалась оценка степени его действенности<sup>2</sup>. Неоднократно указывалось на необходимость разработки единого, однозначно понимаемого механизма имплементации, предусматривающего прямое действие и приоритет международных обязательств<sup>3</sup>. Возможность обращения вновь к данному вопросу возникла вследствие тщательного изучения нами некоторых теоретических предпосылок, оказавших влияние на процесс реализации международных обязательств в целом и на практику применения норм международного права в частности.

Не останавливаясь на определениях данного понятия в научной литературе, отметим в общих чертах, что механизм имплементации имеет как минимум две стороны – законодательную и практическую. Законодательная сторона находит свое отражение в том, что международно-правовые нормы учитываются в нормах национального законодательства, т. е. воплощаются в жизнь в каждой стране. Вторая сторона – практическая, т. е. то, как на практике исполняются нормы международного права – напрямую или через нормы национального законодательства. Необходимой предпосылкой реализации международных обязательств на практике является наличие и соблюдение законодательной базы.

---

<sup>1</sup> См., напр.: *Калугин В. Ю.* Механизм имплементации норм международного гуманитарного права на внутригосударственном уровне // *Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений.* – 2000. – № 1.

<sup>2</sup> См.: *Барбук А.* Имплементация международного права в Республике Беларусь // *Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений.* – 2001. – № 4.; *Павлова Л. В.* Международное право в правовой системе государств // *Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений.* – 1999. – № 3.

<sup>3</sup> *Зыбайло А. И.* Имплементация международного права в Республике Беларусь: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Акад. управл. при Президенте Респ. Беларусь. – Минск, 1999. – С. 14; *Соотношение международного и внутригосударственного права.* – Минск, 2007. – С. 149–150.

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь «государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства» (ч. 2 ст. 7), «суды осуществляют правосудие на основании Конституции и принятых в соответствии с ней иных нормативных актов» (ч. 1 ст. 112). Как видим, Конституция определила закрытый перечень нормативных актов, обязательных для исполнения государственными органами. В данных конституционных положениях упоминание о международных договорах отсутствует. Аналогичное положение содержится и в ст. 7 Кодекса Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей 2006 г. В Российской Федерации, например, одним из важнейших положений Федерального Конституционного закона «О судебной системе РФ» 1996 г. является адресованное в ст. 3 всем судам предписание о применении ими при рассмотрении конкретных дел общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ»<sup>1</sup>.

Поэтому трудно согласиться с мнением, что правотворческие и правоприменительные органы при принятии решений **обязаны** руководствоваться нормами международных договоров, и при выявлении расхождений между вступившим в силу международным договором и иными правовыми актами суд (общий и хозяйственный) при рассмотрении конкретного дела должен принять решение в соответствии с международным договором. Это связано не только с отсутствием в Конституции и Кодексе о судоустройстве прямого указания на необходимость применения международных договоров органами государства и его должностными лицами. Если обратиться к содержанию п. 2 ст. 33 Закона «О международных договорах Республики Беларусь» от 23 июля 2008 г., то можно выявить противоречие, связанное с юридической терминологией, анализ которой приводит к выводу, что в п. 2 указанной статьи содержатся, по сути, взаимоисключающие понятия. «Нормы права, содержащиеся в международных договорах Республики Беларусь, являются частью действующего на территории Республики Беларусь законодательства» (в редакции Закона от 08.07.1998 г. – права), другими словами *положения договоров должны быть закреплены (инкорпорированы) в законодательстве Республики Беларусь*, но при этом они «подлежат непосредственному применению».

Здесь целесообразно обратиться к таким понятиям, как «система законодательства», «система права», «правовая система», которые традиционно рассматриваются в литературе по общей теории права. При этом зачастую термины «правовая система» и «система права» использовались как синонимичные, как одна и та же категория, охватывающая право в систем-

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 1. – Ст. 1.

ном аспекте (ряд авторов характеризуют категорию «правовая система» в широком и узком ее понимании)<sup>1</sup>. В юридической литературе утвердилось мнение, что система права – это обусловленная экономическим и социальным строем структура права, выражающая внутреннюю согласованность и единство юридических норм и одновременно их разделение на соответствующие отрасли и институты<sup>2</sup>.

В понимании авторов Большого юридического словаря термин «правовая система» означает «совокупность источников права и юрисдикционных органов конкретного государства. В более широком смысле она включает также ряд других компонентов – правовую культуру, правовую идеологию, правовую науку, иные, в т. ч. негосударственные, правовые институты (адвокатура, нотариат, юридические фирмы, профессиональные сообщества юристов)»<sup>3</sup>.

Сегодня ученые-юристы стали четко разграничивать категории «система права государства» и «правовая система государства», включая первую во вторую. По мнению известного российского ученого Ю. А. Тихомирова, правовая система включает следующие компоненты: а) правопонимание – правовые взгляды, правосознание, правовая культура, правовые теории, правовой нигилизм, б) правотворчество – познавательный и процессуально оформленный способ подготовки и принятия законов и иных правовых актов, в) правовой массив – структурно оформленную совокупность официально принятых и взаимосвязанных правовых актов, г) правоприменение – способы реализации правовых актов и обеспечения законности<sup>4</sup>. В действительности же в русскоязычной юридической литературе позиций по структуре правовой системы гораздо больше. В частности, В. К. Бабаев называет пять основных элементов, а именно: 1) явления духовного, мировоззренческого характера (юридическая наука, правовые понятия, правовые принципы, правовая культура, правовая политика); 2) право и выражающее его законодательство; 3) правовые отношения; 4) юридическая практика; 5) юридическая техника<sup>5</sup>.

Как отмечал А. Н. Талалаев, введение в национальную правовую систему новых правовых феноменов, каким является для нее международное

<sup>1</sup> См. напр.: *Дробязко С. Г.* Право как система и его закономерности // *Право и демократия: сб. науч. тр. / Белорус. гос. ун-т; редкол.: В. Н. Бибило (гл. ред) [и др.]*. – Минск, 1999. – Вып. 10. – С. 7.

<sup>2</sup> *Общая теория государства и права: академ. курс: в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко*. – М., 2001. – Т. 2. – С. 332.

<sup>3</sup> *Большой юридический словарь / под ред. А. Ю. Сухарева, В. Е. Крутских*. – М., 2002. – С. 265–466.

<sup>4</sup> *Тихомиров Ю. А.* Право: национальное, международное, сравнительное // *Государство и право*. – 1999. – № 8. – С. 6.

<sup>5</sup> *Общая теория права / под ред. В. К. Бабаева*. – Н. Новгород, 1993. – С. 86.

право, связано с новым этапом ее развития, с правовым процессом, который охватывает не только собственно национальное (внутригосударственное) право, но и все элементы правовой системы, включая применение права, правосудие и правовое сознание<sup>1</sup>.

По мнению В. С. Иваненко, по своей структуре правовая система государства представляет собой нормативно- и организационно-правовой комплекс, обеспечивающий регулирование общественных отношений в пределах юрисдикции данного государства и состоящий из трех основных блоков: 1) системы права данного государства; 2) комплекса норм международного права, допуск и применение которых санкционированы государством; 3) норм иностранного права, допущенных государством к применению в определенных случаях<sup>2</sup>. Ядро правовой системы составляет система права государства, т. е. внутреннее строение собственного, «отечественного», права, созданного на основе и в соответствии с принципами и механизмом законотворческого процесса в государстве, состоящего из относительно самостоятельных частей (отраслей, подотраслей, институтов).

И. И. Лукашук полагает, что термин «правовая система» использован в Конституции Российской Федерации для того, чтобы избежать приравнивания всех международных норм к законодательству. В отличие от законодательства в правовой системе страны международные нормы могут занимать различное положение<sup>3</sup>.

Если государство вводит международно-правовые нормы в свою правовую систему, то оно таким путем закрепляет их действие во внутригосударственных отношениях. Вместе с тем государство может заимствовать модель поведения из нормы международного права и придать ей юридическую силу посредством закрепления в законе, сделав ее обязательной во внутригосударственных отношениях как часть своего права.

Второй из указанных подходов наблюдается в практике Великобритании, Канады и других территорий, входящих в Британское Содружество Наций. Согласно теории инкорпорации суд признает обычное международное право частью английского права лишь в том случае, если это закреплено в форме законодательных актов, судебных решений или установленного обыкновения.

<sup>1</sup> Талалаев А. Н. Соотношение международного и внутригосударственного права и Конституции Российской Федерации // Моск. журн. междунар. права. – 1994. – № 4. – С. 4.

<sup>2</sup> Иваненко В. С. Право международных договоров России // Российский ежегодник междунар. права. – 2006. – СПб., 2007. – С. 62.

<sup>3</sup> Лукашук И. И. Конституция России и международное право // Моск. журн. междунар. права. – 1995. – № 2. – С. 32–33.

При таком подходе законодателя не наблюдается какого-либо противоречия между положениями ст. 33 Закона о международных договорах и отсутствием конституционных полномочий у судей их применять (ст. 112 Конституции, ст. 7 Кодекса о судоустройстве).

Следует отметить, что законодательство Российской Федерации пошло по иному пути. Согласно ст. 15 Конституции РФ 1993 г. «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются *составной частью ее правовой системы*. Если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». В соответствии с Гражданским кодексом РФ (ст. 7), «если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены гражданским законодательством, применяются правила международного договора». Таким образом, законодательством Российской Федерации предусмотрено непосредственное действие норм международного права и установлен безусловный приоритет норм, содержащихся в международных договорах Российской Федерации, над нормами внутреннего законодательства (кроме норм Конституции Российской Федерации, так как «не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению» (п. 6 ст. 125).

Белорусскому законодателю, на наш взгляд, следует в первую очередь определиться, какой модели соотношения международного права следует отдать предпочтение: дуалистической, когда нормы международного права действуют внутри страны только после их инкорпорации (трансформации) во внутреннее законодательство, или монистической, признающей непосредственное действие международно-правовых норм в рамках национальной правовой системы.

При этом следует иметь в виду, что международное право не требует признания на внутригосударственном уровне своего примата и непосредственного действия. Выбор способа имплементации международных обязательств остается за государством. Международное право в большинстве своем имеет согласительную природу, а не императивную.

Непосредственное применение норм международного права в значительной мере избавляет государство от необходимости принятия дополнительных правовых актов, имплементирующих положения международных соглашений в национальную правовую систему. Данный способ имплементации позволяет государству активно и оперативно участвовать в международном правотворческом процессе, поскольку имеется возможность заключать и присоединяться к многочисленным международным соглашениям без предварительного изменения национального законодательства.

Несмотря на явные преимущества, непосредственное применение международного права сопряжено с рядом трудностей. Среди них: проблема самоисполнимости международных договоров, вопрос о соотношении норм международных договоров, заключенных от имени государства различными его органами (межгосударственные, межправительственные, межведомственные договоры), и национальными нормативно-правовыми актами различного уровня, проблема официального опубликования текстов международных договоров и др. Кроме того, национальные правоприменительные органы еще не готовы к прямому использованию в своей деятельности норм международного права, особенно это касается органов правосудия.

Тем не менее следует не избегать данных трудностей, а преодолевать их. Например, в Нидерландах уже в течение свыше 10 лет в Академии для судей каждый судья проходит курс по международному публичному праву, и в частности, по праву прав человека, что уже дало весьма многообещающие результаты. В настоящее время голландские суды и административные учреждения обязаны определять соответствие подлежащего применению акта на предмет соответствия Европейской конвенции о защите прав человека 1950 г. Более того, перед представлением в парламент разработчики законопроекта обязаны провести его тщательную проверку на соответствие Европейской конвенции и указать в специальном параграфе, что проект полностью ей соответствует. Безусловно, такое внимательное отношение к международному праву на национальном уровне повышает международный авторитет этого государства.

Многие белорусские юристы также склоняются к признанию преимуществ модели непосредственного действия международного права в нашей республике. В частности, Г. А. Василевич писал еще 15 лет назад, что Беларусью заключено множество международных договоров. Некоторые из них продолжают действовать в порядке правопреемства после распада СССР. В связи с приобретением суверенитета этот процесс будет развиваться еще более активно. Сейчас очень важно обеспечить обязательность и прямое действие международно-правовых норм. Необходимо также ликвидировать коллизии между ними и актами внутреннего законодательства<sup>1</sup>.

В целях совершенствования правового регулирования и правоприменительной деятельности в настоящее время представляется необходимым определить иерархическое соотношение между теми актами национального законодательства, которые выражают согласие на обязательность для Республики Беларусь международного договора и остальными норматив-

---

<sup>1</sup> *Василевич Г. А. Міжнародныя дагаворы ў сістэме крыніц права Рэспублікі Беларусь // Весн. Нац. акад. навук Беларусі. Сер. гуманіт. навук. – 1993. – № 3. – С. 26.*

ными актами. К сожалению, данный вопрос не получил однозначного разрешения в рамках правовой системы Беларуси. Мнения ученых-юристов также различны. Так, Г. А. Василевич считает, что ратификация международного договора осуществляется в форме закона, который возводит его в ранг актов, стоящих над обыкновенными законами<sup>1</sup>. По мнению Л. В. Павловой, которое нами полностью разделяется, национально-правовой акт, одобряющий, утверждающий, ратифицирующий международный договор, – это чисто процедурный акт, которым государство признает юридическую силу этого договора и берет на себя обязательство привести внутреннее законодательство в соответствие с ним<sup>2</sup>.

Ряд белорусских ученых считают, что приоритет ратифицированных и вступивших в силу международных договоров Республики Беларусь вытекает исходя из содержания ст. 116 Конституции, ст. 5 Закона «О Конституционном Суде Республики Беларусь» 1994 г. Согласно положениям этих статей Конституционный Суд Республики Беларусь дает заключения о соответствии нормативных актов всех уровней, «международных договорных и иных обязательств Республики Беларусь Конституции и международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь». И при выявлении такого несоответствия Суд может признать соответствующие нормативные акты неконституционными, т. е. Конституционный Суд на основании конституционной нормы обязан признать их утратившими силу, что опять же вступает в противоречие с уже упоминавшимися ст. 26, 27 Венской конвенции о праве международных договоров, поскольку речь идет о «международных договорных и иных обязательствах Республики Беларусь». Этот негативный момент неоднократно отмечался в научной литературе<sup>3</sup>, в т. ч. и автором данной статьи<sup>4</sup>.

Так, Г. А. Василевич полагает, что содержание указанных конституционных положений дает основания предположить, что в иерархии этих нор-

<sup>1</sup> *Василевич Г. А.* Конституция и международные договоры белорусского государства как основа деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь // Имплементация норм международного права в национальное законодательство: теория и практика: материалы междунар. науч.-практ. конф., Минск, 31 мая – 1 июня 2001 г./ Конф. органов конституцион. контроля стран молодой демократии, Конституцион. Суд Респ. Беларусь. – Минск, 2001. – С. 9.

<sup>2</sup> Выступления в дискуссиях // Имплементация норм международного права в национальное законодательство: теория и практика: материалы междунар. науч.-практ. конф., Минск, 31 мая – 1 июня 2001 г./ Конф. органов конституцион. контроля стран молодой демократии, Конституцион. суд Респ. Беларусь. – Минск, 2001. – С. 124.

<sup>3</sup> *Павлова Л. В.* Международное право в правовой системе государств // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 1999. – № 3.

<sup>4</sup> *Зыбайло А. И.* Соотношение международного и внутригосударственного права. – Минск, 2007. – С. 59–60.

мативных актов международные договоры, ратифицированные Республикой Беларусь, стоят на втором месте после Конституции<sup>1</sup>. «Международные договоры носят подконституционный, но надзаконный характер, включая кодексы и программные законы (их два), т. е. обладают по отношению к последним более высокой юридической силой». Здесь, по мнению Василевича, неприменимо правило о том, что новый закон отменяет старый, а должен действовать принцип *lex specialis*. Указанный принцип должен быть соблюден, даже если в новом законе прямо сказано о его верховенстве по отношению к международному договору. Исключение возможно при установлении в законе большего объема гарантий<sup>2</sup>. Таким образом, правоприменителям следует исходить из того, что ратифицированные договоры могут отменять или устанавливать любую правовую норму, за исключением конституционной.

На наш взгляд, совершенно справедливо утверждение белорусского юриста И. Салеева о том, что вышеприведенные конституционные нормы – это вопрос *компетенции* Суда, но не *вопрос иерархии нормативных актов*, поскольку данная норма Конституции адресована исключительно Конституционному Суду и никем больше не может применяться<sup>3</sup>.

На сегодня в республике фактически существуют две иерархии нормативных актов: одна предназначена для Конституционного Суда (предусматривает приоритет ратифицированных международных договоров над законами, декретами, указами), другая – для всех остальных органов и должностных лиц государства (в соответствии с ней приоритет международных договоров отсутствует).

Более того, существует несогласованность формулировок норм отдельных законов, касающихся юридической силы международных договоров, особенно если учесть, что в соответствии со статьей 10 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» в иерархии правовых актов кодексы имеют большую юридическую силу по отношению к другим законам. Напрашивается вывод о том, что нормы международных договоров стоят ниже кодексов. Однако этот вывод не согласуется с положениями самих кодексов, предусматривающих приоритет международных договоров.

Назрела необходимость в закреплении (в первую очередь – законодательном) единого однозначно понимаемого механизма имплементации норм международного права в Республике Беларусь.

---

<sup>1</sup> Василевич Г. А. Парламент Республики Беларусь: Конституц.-правовой аспект. – Минск, 1995. – С. 173.

<sup>2</sup> Василевич Г. А. Указ. соч. – С. 9.

<sup>3</sup> Салеев И. Соотношение международных договоров и внутреннего законодательства Республики Беларусь // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2000. – № 3.



Ее основными компонентами, на наш взгляд, должны стать:

1. *Пересмотр положений соответствующих законов в пользу примата и непосредственного действия норм международного права.* Одним из условий реализации идеи верховенства норм международного права могло бы стать закрепление в законодательном порядке приоритета ратифицированных Республикой Беларусь международных договоров по отношению ко всем национальным правовым актам путем дополнения ст. 33 и 20 Закона «О международных договорах Республики Беларусь» и Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» соответственно. В указанных статьях законов следует уточнить, что «нормы международных договоров Республики Беларусь» являются частью *правовой системы* Республики Беларусь.

2. Закрепление непосредственного действия норм международных договоров требует надлежащего и компетентного толкования *п. 1 ст. 112 Конституции, пересмотра ст. 7 Кодекса о судоустройстве и статусе судей.* Судам должно быть предоставлено право рассматривать конкретные дела и на основании норм международного права.

3. Определение иерархического соотношения между теми актами национального законодательства, которые выражают согласие на обязательность для Республики Беларусь международного договора, и остальными нормативными актами в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» либо иерархии нормативных актов, входящих в правовую систему Республики Беларусь, включая международные договоры Республики Беларусь.

Представляется целесообразным также определить круг норм международного права, которые могут применяться непосредственно, разработать некоторые основные правила, которыми после проведения соответствующих правотворческих и иных мероприятий могли бы руководствоваться правоприменительные органы Республики Беларусь, в первую очередь судебные, исходя из опыта других государств и учитывая особенности правовой системы Республики Беларусь. Поскольку применение норм международного права предполагает не только поиск и толкование договоров, но и сопоставление их с законодательством, выбор применяемого права с учетом правил соотношения юридической силы норм разного уровня для вынесения обоснованного решения, должна соблюдаться определенная методика применения норм международного права. Эти функции, исходя из опыта ряда западноевропейских стран, мог бы взять на себя Конституционный Суд Республики Беларусь.

На наш взгляд, перемены необходимы не только в правовой системе, но и в «технических» элементах механизма правореализации.