

14. Individual complaint / CCPR/C/109/D/1851/2008 *Sekerko v. Belarus*, сообщения приняты 28 октября 2013 года // УВКПЧ ООН. URL: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/1684/> (дата обращения: 30.09.2020).

15. Individual complaint / CCPR/C/110/D/1864/2009 *Kirsanov v. Belarus*, сообщения приняты 20 марта 2014 года // УВКПЧ ООН. URL: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/1801/> (дата обращения: 30.09.2020).

РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНЕСЕНИЯ ПОПРАВОК В МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Я.В. Будник

Суд Евразийского экономического союза, ул. Кирова, 5, 220000, г. Минск, Беларусь, yabudnik@tut.by

В настоящей статье проанализированы отдельные результаты развития правового регулирования внесения поправок в международные договоры Республики Беларусь, начиная с 1991 года. Особое внимание уделено анализу актуального законодательства о международных договорах, выявлены проблемные вопросы его применения. Автор приходит к выводу, что в Республике Беларусь сформировалось эффективное национальное правовое регулирование внутригосударственных процедур внесения поправок в международные договоры, соответствующее потребностям участия белорусского государства в международных отношениях и актуальному подходу к вопросу о соотношении национального и международного права. Автор высказывает предложения по дальнейшему совершенствованию национального правового регулирования внесения поправок в международные договоры Республики Беларусь, которые могут быть использованы в рамках законопроектной деятельности.

Ключевые слова: Международное право; законодательство Республики Беларусь; международный договор; поправки к международным договорам.

DEVELOPMENT OF THE LEGAL REGULATION OF AMENDING THE INTERNATIONAL TREATIES OF THE REPUBLIC OF BELARUS

Ya.V. Budnik

Court of the Eurasian Economic Union, ul. Kirova, 5, 220000, Minsk, Belarus, yabudnik@tut.by

Several results of the development of legal regulation of amending international treaties of the Republic of Belarus, starting from 1991, are analyzed in this article. Particular attention is paid to the analysis of the current legislation on international treaties, the problematic issues of its application are identified. The author concludes that in the Republic of Belarus has formed an effective national legal regulation of domestic

procedures for amending international treaties of the Republic of Belarus, corresponding to the needs of the participation of the Belarusian state in international relations and the actual approach to the issue of the relationship between national and international law. The author makes suggestions for further improving the national legal regulation of amending international treaties of the Republic of Belarus, which can be used in the framework of legislative activity.

Key words: International law; legislation of the Republic of Belarus; international treaty; amendments to international treaties.

В законодательстве Республики Беларусь специальное правовое регулирование внесения поправок в международные договоры впервые возникло в 2004 году, когда Закон Республики Беларусь от 23 октября 1991 года «О международных договорах Республики Беларусь» [1] (далее – Закон «О международных договорах Республики Беларусь» 1991 года) был изложен в новой редакции Законом Республики Беларусь от 15 ноября 2004 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О международных договорах Республики Беларусь» [2] (далее – Закон 2004 года).

Включение в Закон «О международных договорах Республики Беларусь» 1991 года отдельной статьи, регуливающей внесение поправок, через 13 лет после его принятия не означало отсутствие в течение этого периода внутригосударственного правового регулирования внесения поправок в международные договоры, заключаемые Республикой Беларусь. Соглашения о поправках рассматривались по общему правилу в качестве международных договоров, то есть в отношении них применялись те же положения национального законодательства о заключении, вступлении в силу, официальном опубликовании, регистрации, хранении, исполнении, приостановлении и прекращении действия международных договоров, что и в отношении иных договоров Республики Беларусь.

В целях устранения недостатков Закона «О международных договорах Республики Беларусь» 1991 года в редакции Закона 2004 года, с учетом положений Венских конвенций о праве международных договоров [3], а также законодательства и практики иностранных государств был принят Закон от 23 июля 2008 года «О международных договорах Республики Беларусь» [4] (далее – Закон «О международных договорах Республики Беларусь» 2008 года), которым был признан утратившими силу ряд законодательных актов о международных договорах Республики Беларусь, включая Закон «О международных договорах Республики Беларусь» 1991 года с изменениями и дополнениями к нему.

Закон «О международных договорах Республики Беларусь» 2008 года знаменует собой важный этап развития законодательства Республики Беларусь о международных договорах в целом и национального правового регулирования поправок к международным договорам, в частности. В Законе решено большинство проблемных вопросов, которые были присущи Закону «О международных договорах Республики Беларусь» 1991 года в редакции Закона 2004 года.

Несмотря на прогрессивный характер нормативных предписаний Закона «О международных договорах Республики Беларусь» 2008 года, его применение в течение 2008 – 2013 годов показало наличие ряда проблемных вопросов.

К ним, в частности, относился вопрос о возможности и порядке проведения в Республике Беларусь внутригосударственных процедур в отношении поправок к международным договорам, предусматривающим автоматическое вступление соответствующих поправок в силу, например, по истечении определенного срока либо вступление их в силу для всех государств-участников договора в случае одобрения их большинством государств-участников.

Данный вопрос стал основным в рамках деятельности рабочей группы по подготовке законопроекта о внесении изменений и дополнений в Закон 2008 года, ставшего в итоге Законом Республики Беларусь от 12 июля 2013 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О международных договорах Республики Беларусь» [5] (далее – Закон 2013 года).

Была разработана новая редакция части второй и новая часть третья статьи 39 Закона «О международных договорах Республики Беларусь» 2008 года. Было установлено, что в случае, если для вступления в силу для Республики Беларусь поправок к международному договору Республики Беларусь в соответствии с условиями международного договора или международным правом необходимо выражение согласия Республики Беларусь на обязательность для нее данных поправок, такое согласие Республики Беларусь может быть выражено способами, указанными в частях первой и второй статьи 17 Закона.

В отношении нововведений Закона 2013 года, касающихся соглашений о поправках к международным договорам, следует отметить, что они были высоко оценены Конституционным Судом Республики Беларусь. Так, согласно пункту 4 Решения Конституционного Суда Республики Беларусь от 8 июля 2013 года № Р-845/2013 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О

международных договорах Республики Беларусь» [6] «устанавливаемое законодателем правовое регулирование порядка вступления в силу поправок к международным договорам отвечает конституционному принципу верховенства права и вытекающему из него принципу правовой определенности, имеет целью совершенствование договорной практики Республики Беларусь с зарубежными государствами и иными субъектами международного права».

В 2018 году Закон «О международных договорах Республики Беларусь» 2008 года был изложен в новой редакции (Закон Республики Беларусь от 11 мая 2018 № 106-З «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О международных договорах Республики Беларусь», [7] далее – Закон 2018 года). Внутригосударственные аспекты внесения поправок в международные договоры Республики Беларусь в настоящее время регулируются статьей 42.

В данную статью помимо уточнений юридико-технического характера внесены отдельные содержательные изменения.

Редакционные правки затронули части первую-третью, десятую статьи 42 Закона «О международных договорах Республики Беларусь», а также определение понятия «поправки к международному договору» (абзац двадцатый статьи 1 Закона).

В соответствии с действующей редакцией Закона «О международных договорах Республики Беларусь» изменен порядок рассмотрения предложений о выражении согласия Республики Беларусь на обязательность для нее поправок. Так, если согласно ранее действовавшему порядку Совет Министров вносил основную часть поправок на рассмотрение Президента Республики Беларусь, а только затем они направлялись в Палату представителей Национального собрания, то в настоящее время они вносятся в Палату представителей Национального собрания непосредственно. Данное нововведение следует признать обоснованной оптимизацией осуществления внутригосударственных процедур.

Исключение составляют подлежащие ратификации поправки к межгосударственным и межправительственным договорам, в отношении которых на более ранних стадиях на национальном уровне не принимались соответствующие внутригосударственные акты. До внесения таких поправок в Палату представителей Национального собрания они рассматриваются Президентом Республики Беларусь (часть шестая статьи 42 Закона).

Значимой новацией Закона «О международных договорах Республики Беларусь» 2008 года в редакции Закона 2018 года, в целом, и регламентации внесения поправок в международные договоры, в

частности, является то, что отдельное правовое регулирование межправительственных договоров, направленных на привлечение в Республику Беларусь ресурсов международных организаций.

В соответствии с частью второй статьи 19 Закона «О международных договорах Республики Беларусь» 2008 года в редакции Закона 2018 года международные договоры, направленные на привлечение в Республику Беларусь ресурсов международных организаций, устанавливающие иные правила, чем те, которые содержатся в законах Республики Беларусь, декретах и указах Президента Республики Беларусь, и (или) предметом которых являются вопросы, относящиеся только к сфере законодательного регулирования, но не урегулированные законами Республики Беларусь, декретами и указами Президента Республики Беларусь, утверждаются указами Президента Республики Беларусь в порядке, установленном статьей 21 Закона.

Поправки к таким договорам представляются Президенту Республики Беларусь, который и принимает решение о выражении согласия Республики Беларусь на обязательность для нее таких поправок (части пятая и седьмая статьи 42 Закона).

Рассматривая нормы Закона «О международных договорах Республики Беларусь» 2008 года в редакции Закона 2018 года с позиций дальнейшего совершенствования правового регулирования внутригосударственных вопросов внесения поправок в международные договоры, представляется возможным отметить следующее.

По нашему мнению, в статье 42 Закона имеется некоторое дублирование нормативных предписаний. Представляется, что нормы абзаца четвертого части пятой и абзаца четвертого части седьмой являются дублирующими. В обоих указанных структурных элементах Закона речь идет о принятии решения о выражении согласия Республики Беларусь на обязательность для нее не подлежащих ратификации поправок к межправительственным договорам, согласие на обязательность которых для Республики Беларусь было выражено в форме постановления Совета Министров Республики Беларусь.

Дополнительно касательно дальнейшего совершенствования правового регулирования выражения согласия Республики Беларусь в отношении поправок полагаем возможным высказать мнение, что включение в статью 19 Закона «О международных договорах Республики Беларусь» 2008 года в редакции Закона 2018 года положений, согласно которым ратификации подлежат межгосударственные и межправительственные договоры, являющиеся поправками к межгосударственным и межправительственным договорам, согласие на обязательность которых для Республики

Беларусь было выражено в форме закона или акта Верховного Совета, является не вполне обоснованным.

Представляется, что данная формулировка не в полной мере согласуется с определением понятия «поправка к международному договору» (абзац двадцатый статьи 1 Закона), которое не называет поправку международным договором.

Кроме того, в соответствии со статьей 42 Закона в международный договор Республики Беларусь могут быть внесены поправки по соглашению между его участниками в соответствии с условиями международного договора и (или) международным правом, согласие Республики Беларусь на обязательность для нее поправок выражается различными способами, указанными в частях первой и второй статьи 17 Закона. Помимо ратификации, это обмен документами, образующими международный договор, утверждение (принятие) международного договора либо иной способ, предусмотренный международным договором. В этой связи установление в действующей редакции статьи 19 Закона императивной нормы о ратификации соответствующих поправок ведет к несогласованности нормативных предписаний, а также неопределенности в их применении. Аналогичная спорная ситуация возникала ранее в применении Закона «О международных договорах Республики Беларусь» 1991 года в редакции Закона 2004 года.

С нашей стороны видится достаточным норм статьи 42 Закона «О международных договорах Республики Беларусь» для регулирования выражения согласия Республики Беларусь на обязательность для нее поправок к международным договорам, в связи с чем абзац седьмой статьи 19 может быть исключен без ущерба для эффективности правового регулирования.

Полагаем также, что существуют и иные возможности для дальнейшего совершенствования национального законодательства в части, касающейся поправок.

Так, признавая важное значение нормативного закрепления определения термина «поправка к международному договору» в Законе 2008 года, вместе с тем представляется оправданным, что определение данного термина, имеет во многом отсылочный характер («в соответствии с условиями международного договора и (или) международным правом»), определяет, главным образом, процесс, нежели результат (акт), и не содержит в себе главных признаков данного правового явления, а именно указания на:

– формальный характер (поправка – это прежде всего изменение текста международного договора);

– цель поправки и ее субъектов (изменение международного договора между всеми его участниками).

Кроме того, с учетом показанных выше примеров расширения практики «автоматического» вступления в силу соглашений о поправках необходимо не только особо тщательное и оперативное реагирование на такие соглашения компетентных госорганов, но также более широкое использование инструмента имплементации международных обязательств.

Следует обратить особое внимание на возможности нового решения вопроса о национальном правовом регулировании вопроса осуществления соответствующих внутригосударственных процедур. Это решение в значительной степени зависит от новых подходов к вопросу о соотношении международного и национального права.

В отличие от предыдущих редакций Закона «О международных договорах Республики Беларусь» в действующей редакции не воспроизводится положение о том, что нормы права, содержащиеся в международных договорах Республики Беларусь, являются частью действующего на территории Республики Беларусь законодательства.

Оценивая данное изменение правового регулирования, Конституционный Суд приходит к заключению, что исходя из положений части первой статьи 7, части первой статьи 8 и части третьей статьи 21 Конституции, в целях соблюдения конституционных принципов верховенства права и правовой определенности законодателю при дальнейшем совершенствовании правового регулирования следует учитывать, что нормы права, содержащиеся в ратифицированных международных договорах, являются составной частью действующей системы права на территории Республики Беларусь.

Таким образом, в Законе «О международных договорах Республики Беларусь» происходят эволюционные изменения в вопросе соотношения международного и национального права. Конечной целью развития положений Закона в данном направлении может быть отказ от нормы о приравнивании по своей юридической силе норм права, содержащихся в международном договоре, к нормативному правовому акту, которым выражено согласие Республики Беларусь на обязательность для нее соответствующего международного договора.

В целом же, характеризуя актуальное правовое регулирование внутригосударственных аспектов внесения поправок в международные договоры, полагаем, что в законодательстве Республики Беларусь сформировалось качественное национальное правовое регулирование внутригосударственных процедур внесения поправок в международные

договоры Республики Беларусь. Несмотря на показанные в настоящей главе трудности его формирования нынешний национальный правовой режим внесения поправок в международные договоры Республики Беларусь релевантен потребностям участия белорусского государства в международных отношениях и законодательно установленному в Республике Беларусь подходу к вопросу о соотношении национального и международного права.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Закон Республики Беларусь № 1188-ХП «О международных договорах Республики Беларусь» : принят 23 октября 1991 г. [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Режим доступа : <http://www.pravo.by>. – Дата доступа : 01.10.2020.

2. Закон Республики Беларусь № 331-З «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О международных договорах Республики Беларусь» : принят 15 ноября 2004 г. [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Режим доступа : <http://www.pravo.by>. – Дата доступа : 01.10.2020.

3. Венская конвенция о праве международных договоров : заключена 23 мая 1969 г. [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Режим доступа : <http://www.pravo.by>. – Дата доступа : 01.10.2020.

4. Венская конвенция о праве международных договоров : заключена 21 марта 1986 г. [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Режим доступа : <http://www.pravo.by>. – Дата доступа : 01.10.2020.

5. Закон Республики Беларусь № 421-З «О международных договорах Республики Беларусь» : принят 23 июля 2008 г. [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Режим доступа : <http://www.pravo.by>. – Дата доступа : 01.10.2020.

6. Закон Республики Беларусь № 48-З «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О международных договорах Республики Беларусь» : принят 12 июля 2013 г. [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Режим доступа : <http://www.pravo.by>. – Дата доступа : 01.10.2020.

7. Решение Конституционного Суда Республики Беларусь № Р-845/2013 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О международных договорах Республики Беларусь» : принято 8 июля 2013 г. [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Режим доступа : <http://www.pravo.by>. – Дата доступа : 01.10.2020.

8. Закон Республики Беларусь № 106-З «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О международных договорах Республики Беларусь» : принят 11 мая 2018 г. [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020. – Режим доступа : <http://www.pravo.by>. – Дата доступа : 01.10.2020.