

УДК 341

О реализации норм и принципов международного права в законодательстве о правоохранительных органах Республики Беларусь

И. М. СЕРЕБРЯКОВА

Конституция любого государства юридически определяет «стратегию и тактику» взаимоотношений с внешним миром, участие в международных правоотношениях, закрепляет правовые способы и порядок выполнения им своих международных обязательств, как в межгосударственных отношениях, так и в отношениях внутри самого государства [1, с. 61].

Для Республики Беларусь последнее десятилетие стало периодом утверждения суверенной государственности, постепенной либерализации социально-экономического и общественно-политического строя, упрочения демократических институтов публичной власти, совершенствования правовой системы и установления господства права. Наиболее адекватное отражение эти процессы получили в конституционном законодательстве.

Особенностью современного конституционализма в Республике Беларусь является, в частности, повышение удельного веса международно-правового фактора, что означает приведение национального законодательства в соответствие с общепризнанными принципами международного права; осуществление правовой интеграции национального законодательства с законодательствами других государств, включая его унификацию и гармонизацию, с законодательствами прежде всего Российской Федерации, государств-участников Евразийского экономического сообщества, Содружества Независимых Государств и Организации Договора коллективной безопасности.

В Послании Конституционного Суда Республики Беларусь Президенту и палатам Парламента Республики Беларусь «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2004 году» [2] отмечалось, что созданная в стране правовая база позволяет всем ветвям власти реализовывать свои полномочия, обеспечивая защиту прав, свобод и законных интересов граждан. Вместе с тем в Послании указывалось, что совершенствование законодательства и практики его применения с учетом современных требований, их адекватность изменяющимся условиям являются важным фактором стабильности и правопорядка, укрепления конституционной законности, доверия к государству и его институтам власти.

В современных условиях международное право оказывает все большее влияние на развитие национальной правовой системы, в том числе и на характер правового регулирования деятельности правоохранительных органов Республики Беларусь.

Государства должны согласовывать национальное законодательство и правоохранительную деятельность со своими международными обязательствами. Это требование вытекает из общепризнанного принципа международного права, закрепленного в универсальном международном акте — Венской конвенции о праве международных договоров, ст. 17 которой гласит: «Государство — участник какого-либо договора не может ссылаться на положение своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора» [3, с. 343-371].

Анализируя взаимодействие международного права и национальных конституций, Лукашук И.И. пришел к выводу о том, что основное требование международного права к правовой системе государств в целом, и, в первую очередь, к их конституциям, состоит в том, чтобы конституции обеспечивали выполнение государством своих обязательств по международному праву [4, с. 15-16].

В Конституции Республики Беларусь определено, что страна признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им своего законодательства (ч.1 ст. 8).

Международные договоры, к числу которых относятся пакты, протоколы или конвенции, обладают обязательной силой для тех государств, которые присоединились к ним или ратифицировали их.

Декларации же, принципы, руководящие положения, стандартные правила и рекомендации, наоборот, не имеют обязательной силы и носят скорее рекомендательный характер. Тем не менее они обладают неоспоримым моральным воздействием и служат практическим руководством для государств при осуществлении ими своей политики. Ценность этих документов заключается в их признании и принятии значительным числом государств. Не имея обязательной силы, они могут рассматриваться как документы, декларирующие общепризнанные принципы в рамках международного сообщества и налагающие серьезные политические обязательства на государства, присоединившиеся к ним. Например, в рамках такой европейской региональной организации, как Совет Европы, принято более 150 конвенций и протоколов [5, с. 89], чем внесен значительный вклад в развитие национальных законодательств, как стран-членов Совета Европы, так и других стран.

Взаимозависимость международного и национального права в определенной мере сужает сферу, в рамках которой каждое государство может действовать по своему усмотрению, независимо от других государств и мирового общественного мнения. В случае блокирования действия международного права на своей территории государство ставит себя вне правовых рамок, что особенно проявляется в реализации «демократических стандартов» (или, как их еще называют в международных правовых актах, «общечеловеческих стандартов прав и свобод личности, имеющих силу норм как международной морали, так и международного права» [6, с. 74]).

Стандарты очерчивают широкий круг отношений в сфере защиты прав на жизнь, свободу, личную неприкосновенность, иных социально-политических и экономических прав и находят свое выражение в разнообразных правовых формах международного сотрудничества Республики Беларусь, к которым, прежде всего, относятся международные договоры двустороннего или многостороннего характера, заключаемые Республикой Беларусь с другими суверенными государствами, и международно-правовые акты, принимаемые в порядке ее членства в общепризнанных мировых и региональных организациях (ООН, ОБСЕ, Совете Европы, Европейском Союзе, ОДКБ, СНГ, Союзе Беларуси и России, и др.). Это, например, Международный Билль о правах человека [7, с. 1-32] (включающий Всеобщую декларацию прав человека (1948 г.) [8, с. 1-4]), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.) и Факультативные Протоколы к нему [9, с. 13-27], Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.) [10, с. 5-13], Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. [11, с. 761-772], Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят 17 декабря 1979 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций № 34/169 [14, с. 499-500] и призванный регулировать деятельность должностных лиц правоохранительных органов и др.), Декларация о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод в странах Содружества Независимых Государств от 24 сентября 1994 г., Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 7 октября 2002 г. [12], Договор государств-участников Содружества Независимых Государств о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма от 28 ноября 2006 г. [15] и др.

Названные международно-правовые акты имеют непосредственное отношение к деятельности отечественных правоохранительных органов, так как они основываются на праве на жизнь, свободу и личную неприкосновенность (и их детализации) и гарантируют защиту от: содержания в рабстве или подневольном состоянии; пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания; произвольного ареста или задержания; произвольного вмешательства в личную и семейную жизнь; посягательств на неприкосновенность жилища, тайну корреспонденции, честь и репутацию; посягательств на свободу передвижения и места жительства; произвольного лишения имущества; посягательств на

свободу мирных собраний; посягательств на равенство перед законом и презумпцию невиновности и др. [13, с. 7-10, 28-30, 34].

На основе этих актов заключаются соглашения между правоохранительными органами суверенных государств. Например, Соглашение о взаимодействии министерств внутренних дел независимых государств в сфере борьбы с преступностью (от 24 апреля 1992 г.), Соглашение о сотрудничестве министерств внутренних дел в сфере обмена информацией (от 3 августа 1992 г.) [15], Соглашение о сотрудничестве в области борьбы с незаконным оборотом алкогольной продукции (от 5 июня 1999 г.) [16], Соглашение о сотрудничестве министерств внутренних дел в борьбе с терроризмом (от 8 сентября 2000 г.) [17] и др.

Соглашения между правоохранительными органами суверенных государств — надежная правовая база для проведения регулярных успешных совместных оперативных мероприятий («Пассажир», «Подросток» и др.), в результате которых предотвращено и раскрыто много преступлений и задержано опасных преступников.

Международно-правовые акты и заключенные на их основе соглашения между государствами и их правоохранительными органами реализуются в национальных конституциях и иных нормативно-правовых актах внутреннего законодательства.

Однако закрепление в ч.1 ст. 8 Конституции Республики Беларусь принципа «признания приоритета общепризнанных принципов международного права и обеспечения соответствия ему законодательства» не способствует реализации в полной мере норм и принципов международного права (и, соответственно, международно-правовых стандартов) в национальном праве и, соответственно, в национальной правоохранительной деятельности.

Так, например, неясно:

– какие принципы международного права являются «общепризнанными», сколько и какие страны должны их принять (признать), чтобы они стали таковыми, и что означает такое признание — проведение экспертизы (какой и кем), подписание, ратификацию или имплементацию этих принципов (или актов, в которых они содержатся);

– что означает для Республики Беларусь термин «приоритет» и как юридически определяется (оформляется) приоритетность того или иного принципа. Означает ли приоритетность, что конкретный общепризнанный принцип международного права выше национальной конституции или равен ей, и каковы признаки этого «приоритета» (подписание Главой государства, ратификация Парламентом, или имплементация в национальное законодательство);

– и, наконец, как Республика Беларусь должна «обеспечивать» соответствие своего законодательства общепризнанным принципам международного права, то есть, каков механизм этого обеспечения: имеют ли общепризнанные принципы международного права прямое действие в законодательстве Республики Беларусь (т.е. действуют ли они «автоматически», как, например, в Российской Федерации) или для этого необходимо сначала ратифицировать, а затем имплементировать их в национальное законодательство.

Более того, согласно ст. 27 Закона «О международных договорах Республики Беларусь» [18], нормы права, содержащиеся в международных договорах Республики Беларусь, вступивших в силу, являются частью действующего на территории Республики Беларусь законодательства и подлежат непосредственному применению, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для применения таких норм требуется издание внутрисударственного нормативного правового акта, которым выражено согласие Республики Беларусь на обязательность для нее соответствующего международного договора. Аналогичные положения нашли отражение и в отраслевых нормативных правовых актах (Гражданский кодекс, Кодекс о земле, Налоговый кодекс, Инвестиционный кодекс, Банковский кодекс и др.).

Но в вышеупомянутом Законе речь идет о реализации правовых норм, содержащихся только в международных договорах. В связи с этим возникает вопрос о судьбе общепризнанных принципов международного права, содержащихся не только в международных договорах, как юридически обязывающих документах, налагающих серьезные политические обязательства на государства, присоединившиеся к ним, но и в документах, носящих рекомендательный характер.

Приведенные факторы затрудняют прямую реализацию ст. 8 Конституции и, в конечном счете, негативно сказываются в правоохранительной деятельности Республики Беларусь.

Одно из важнейших качеств современных (демократических) конституций — непосредственное действие конституционных норм, их верховенство по отношению ко всем иным актам законодательства [19, с. 13]. Законы и подзаконные акты неэффективны, если они не наполнены реальным содержанием, не проработаны детально и не обладают таким признаком, как доступность в законодательстве и правоохранительной деятельности [20, с. 31-32].

Поэтому дискуссия о месте международных договоров и документов рекомендательного характера в национальных системах права, по крайней мере, в странах молодых демократий, продолжается [19, с. 13].

В доказательство этому уместно привести точку зрения Зыбайло А.И. [21, с. 81-83], согласно которой в монистически ориентированных государствах (каковым является и Республика Беларусь), использующих отсылку к международным договорам в качестве основного способа национально-правовой имплементации, возникает проблема отчуждения тех положений договоров, которые в силу содержательной пригодности (точного формулирования прав и обязанностей сторон) могут быть применимы органами государства непосредственно (самоисполнимых), от тех положений, которые требуют принятия конкретизирующего их законодательного акта (несамоисполнимых). При этом определение самоисполнимости или несамоисполнимости норм международного права часто является непростой задачей. При ее решении могут возникать серьезные разногласия, вызванные необходимостью определения государственного органа, в чью компетенцию входило бы их разрешение. Исходя из опыта западноевропейских стран, автор предлагает возложить эти функции на Конституционный Суд Республики Беларусь [21, с. 81-83]. Так, в случае возникновения таких разногласий правоохранительные органы (например, органы внутренних дел или суды общей юрисдикции) приостанавливали бы свою правоохранительную деятельность и запрашивали бы решение Конституционного Суда, мнение которого в данном случае стало бы решающим.

В дополнение можно было бы определить в Республике Беларусь и нормы международного права (содержащиеся как в международных договорах, так и в международно-правовых актах рекомендательного характера), применяемые непосредственно, с соответствующей дачей разъяснений и рекомендаций правоохранительным органам по их применению (как это было сделано, например, в ФРГ, Российской Федерации и других странах). Однако для этого необходимы усилия всего белорусского общества, связанные прежде всего с проведением соответствующих мероприятий организационного характера и на законодательном уровне при участии широкого круга заинтересованных сторон: представителей органов государственной власти и управления (включая правоохранительные органы, органы юстиции, науки, образования и др.), а также гражданского общества.

Abstract. The paper considers some ambiguity of Article 17 of the Belarusian Constitution concerning the realization of international standards and principles in contemporary domestic Law-Enforcement legislation and practice. The author analyses the negative influence of the ambiguity on the national Law-Enforcement legislation and practice and suggests some organizational and legal measures of its neutralization.

Литература

1. Мисаревич, Н.В. Общеизвестные принципы международного права в правовой системе Республики Беларусь / Н.В. Мисаревич // Теория и практика построения правовой системы Республики Беларусь: материалы междунар. «круглого стола», ГГУ, Гродно, 15—16 апр. 2005 г. / Гродн. гос. ун-т: редкол.: редкол.: И.В. Гуцин [и др.]. — Гродно, 2005. — С. 60-67.
2. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2004 году: решение Конституционного Суда Респ. Беларусь от 02.02.2005 № Р-183/2005 // КонсультантП-

люс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2006. — Дата доступа: 03.09.2006.

3. Действующее международное право: в 3 т. / сост. Ю.М.Колосов [и др.]. — М.: Изд-во Моск. независ. ин-та междунар. права, 1997. — Т. 1: Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. — 859 с.

4. Лукашук, И.И. Конституции государств и международное право / И.И.Лукашук. — М., 1998. — 398 с.

5. Садовникова, Г.Д. Международные правовые нормы в сфере парламентаризма и их влияние на правовую систему России / Г.Д.Садовникова // Весн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. — 2005. — № 2. — С. 89-90.

6. Мюллерсон, Р.А. Права человека: цели, нормы, реальность / Р.А. Мюллерсон. — М.: Юрид. лит., 1991. — 159 с.

7. Международный Билль о правах человека // Права человека: сб. междунар.-правовых документов / Центр по изучению ООН; сост. В.В.Щербов. — Минск: Белфранс, 1999. — 1146 с.

8. Всеобщая декларация прав человека // Права человека: сб. междунар.-правовых документов / Центр по изучению ООН; сост. В.В.Щербов. — Минск: Белфранс, 1999. — 1146 с.

9. Международный пакт о гражданских и политических правах с факультативным протоколом // Права человека: сб. междунар.-правовых документов / Центр по изучению ООН; сост. В.В.Щербов. — Минск: Белфранс, 1999. — 1146 с.

10. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах // Права человека: сб. междунар.-правовых документов. / Центр по изучению ООН; сост. В.В.Щербов. — Минск: Белфранс, 1999. — 1146 с.

11. Конвенции о защите прав человека и основных свобод // Права человека: сб. междунар.-правовых документов / Центр по изучению ООН; сост. В.В.Щербов. — Минск: Белфранс, 1999. — 1146 с.: с изм. и дополн. Моск. информац. центра по Совету Европы: <http://www/coe/tu/>. — Дата доступа: 03.03.2006.

12. Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 7 октября 2002 г. // Эталон. Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2006. — Дата доступа: 21.12.2006.

13. Международные соглашения и рекомендации Организации Объединенных Наций в области защиты прав человека и борьбе с преступностью: сб. междунар. документов. — М., 1989. — Вып. 1. — 171 с.

14. СССР и международное сотрудничество в области прав человека: документы и материалы: редкол.: А.Л.Адамишин [и др.]. — М.: Междунар. отношения, 1989. — 708 с.

15. Международные соглашения (конвенции) / Управление правового обеспечения и междунар. сотрудничества м-ва внутр. дел Респ. Беларусь: редкол. А.В. Поляков [и др.]. — Минск: МВД Респ. Беларусь, 2006. — 386 с.

16. О присоединении Министерства внутренних дел к Соглашению о сотрудничестве в области борьбы с незаконным оборотом алкогольной продукции: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 28 февраля 2000 г. № 257 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2006. — Дата доступа: 23.12.2006.

17. О присоединении Министерства внутренних дел к Соглашению о сотрудничестве министерств внутренних дел в борьбе с терроризмом: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 27 апреля 2001 г. № 608 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2006. — Дата доступа: 23.12.2006.

18. О международных договорах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 23 окт. 1991 г., № 1188-ХП: в ред. Закона Респ. Беларусь от 15.11.2004 № 331-3 // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2006. — Дата доступа: 23.12.2006.

19. Василевич, Г.А. Конституционные аспекты субординации источников права / Г.А. Василевич // Теория и практика построения правовой системы Республики Беларусь: материалы междунар. «круглого стола», ГГУ, Гродно, 15—16 апр. 2005г. / Гродн. гос. ун-т: редкол.: редкол.: И.В. Гушин [и др.]. — Гродно, 2005. — С. 10—20.

20. Семенов, В.И. К вопросу об основных направлениях совершенствования законодательства по охране труда / В.И.Семенов // Актуальные проблемы совершенствования законодательства Республики Беларусь на современном этапе: материалы респ. науч.-практ. конф. Минск, 2 дек. 2005 г. — Минск: БГЭУ, 2005. — С. 31—32.

21. Зыбайло, А.И. Некоторые аспекты соотношения международного права и национального законодательства Республики Беларусь / А.И.Зыбайло // Актуальные проблемы совершенствования законодательства Республики Беларусь на современном этапе: Материалы респ. науч.-практ. конф. Минск, 2 дек. 2005 г. — Минск: БГЭУ, 2005. — С. 81—83.

Академия МВД Республики Беларусь

Поступило 02.02.07

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ