

ПРАВО МЕЖУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

К вопросу о понятии «правовые стандарты Совета Европы»

*Демичева З.Б.**

В международно-правовой практике в последние десятилетия широко распространилось понятие «стандарты». В результате складывается впечатление, что существует еще один вид обязательств по международному праву, кроме нормы международного права и ее содержания – международно-правового обязательства. Проблема правовых стандартов Совета Европы и, следовательно, того, чему должны соответствовать законодательство и правоприменительная практика государств – членов этой организации, включая Россию, заслуживает углубленного исследования с точки зрения теории международного права.

Для формирования единого европейского правового пространства в географических границах Совета Европы и гармонизации законодательств государств-членов было введено понятие «стандарты Совета Европы» (европейские правовые стандарты). В настоящее время термин применяется очень широко как в документах уставных органов Совета Европы (Комитета министров СЕ, Парламентской ассамблеи СЕ, Конгресса местных и региональных властей Европы), так и в отдельных конвенциях Совета Европы и пояснительных докладах к ним, в практике Европейского суда по правам человека и других конвенционных контрольных механизмов, в юридической литературе, в общественно-политических материалах. Раскрытие и уточнение нормативного содержания правовых стандартов Совета Европы и их источни-

* Демичева Зинаида Борисовна – магистр юриспруденции, третий секретарь Департамента общеевропейского сотрудничества МИД России.

ков, определение юридической силы стандартов необходимо для выяснения того, в какой степени может оказаться эффективной их имплементация на национальном уровне.

Несмотря на десятилетнее участие России в Совете Европы, в результате чего российское законодательство и правоприменительная практика приводится в соответствие со стандартами этой организации, в отечественной правовой доктрине нет четкого представления об объеме содержания понятия и источниках правовых стандартов Совета Европы. Отсутствие юридического определения в нормативно-правовых актах организации понятия «стандарты» создает дополнительные трудности. Вероятно, и не следует ожидать, что подобного рода определения должны находить нормативное закрепление. Понятия правовых стандартов, субъектов международного права, правоотношений, несмотря на их важнейшее практическое значение, носят теоретический характер. Поэтому стремление раскрыть содержание такого понятия, как правовые стандарты Совета Европы, должно быть свойственно именно научным работам, посвященным соответствующей теме.

В правовой литературе, как отечественной, так и зарубежной, данная проблематика практически не разработана. Существующие принципиально различные толкования в российской юридической науке нормативного содержания и круга источников стандартов Совета Европы, небрежность в использовании термина значительно осложняют процесс приведения российского законодательства и правоприменительной практики в соответствие со стандартами. Мы оказываемся в парадоксальной ситуации: толкование объема международно-правовых, юридических обязательств, налагаемых на нашу страну членством в Совете Европы, таким образом, выходит за рамки международно-правового поля и становится «заложником» политической конъюнктуры.

Термин «стандарт», как известно, происходит от английского «standard». Современный словарь иностранных слов¹ дает следующее значение термина «стандарт»:

«1) образец, эталон, модель, принимаемые за исходные для сопоставления с ними других подобных объектов; золотой с. – система денежного обращения, при которой в качестве меры стоимости и полноценных средств обращения функционирует золото и существует свободный обмен банкнот на золото;

¹ См. Современный словарь иностранных слов. М.: Рус.яз., 1992. 740 с.

2) нормативно-технический документ, устанавливающий единицы величин, термины и их определения, требования к продукции и производственным процессам, требования, обеспечивающие безопасность людей и сохранность материальных ценностей и т. д.;

3) нечто шаблонное, трафаретное, не содержащее в себе ничего оригинального, творческого».

Там же дается определение термина «стандартизация», как установление в государственном масштабе, а также в рамках международных организаций единых норм и требований, предъявляемых к сырью, полуфабрикатам, материалам, производственным процессам, готовым изделиям, приборам и т. д.».

В Словаре современных военно-политических и военных терминов² говорится, что стандартизация – это «разработка и осуществление требуемых концепций, доктрин или уровней оперативной взаимозаменяемости, методов и проектов для обеспечения и поддержания сопряженности, унифицированности в процедурной, материально-технической, технической и административной областях для достижения оперативной совместимости. Тремя уровнями стандартизации в восходящем порядке являются: сопряженность, взаимозаменяемость и унифицированность».

В финансово-экономической сфере под Международными стандартами (англ. international standard) понимаются «документы, устанавливающие качественные характеристики товаров и применяемые во взаимной торговле стран мира. Общеизвестными являются стандарты, разработанные Международной организацией по стандартизации (ИСО). Международные стандарты ИСО по управлению качеством продукции приняты европейскими странами в качестве национальных. Концепция международного стандарта предполагает, что продукция и услуги должны: отвечать определенным потребностям, сфере применения или назначения; удовлетворять требованиям потребителя; соответствовать стандартам и техническим условиям; отвечать действующему законодательству и другим нормативным требованиям (по экологии, безопасности, экономии энергии и материалов и т.д.)»³.

Согласно Уставу МАГАТЭ «стандарты по охране здоровья и безопасности» являются обязательными в отношении собственной дея-

²Словарь современных военно-политических и военных терминов «Россия-НАТО», 1-е изд. /Под общей ред. В.Л. Манилова, К.Н. Доннелли. М., 2002.

³См. Русско-английский толковый словарь международных финансовых, валютных, биржевых терминов и понятий /В.Л. Грейниман и др. М.: «Партнер», 1991. 137 с.

тельности Агентства. Для государств они могут стать обязательными в двух случаях: если они станут частью международного договора или если государства включат их в свое национальное законодательство. Стандарты МАГАТЭ облакаются в одну из следующих форм: основы безопасности; требования по безопасности; руководства по безопасности⁴. В рамках программы ядерной безопасности Агентство разрабатывает Стандарты ядерной безопасности – NUSS, учитывающие среди прочего метеорологические и сейсмологические особенности районов будущего размещения АЭС.

Международная организация гражданской авиации (ИКАО), созданная в 1947 г. на основе Чикагской конвенции 1944 г. с целью способствовать развитию международной гражданской авиации, разрабатывает стандарты и рекомендации, обеспечивающие большую унификацию правил международной навигации. Для того чтобы избежать обязательств, вытекающих из рекомендаций и стандартов, государство должно прекратить свое членство в организации. Как и любому процессу стандартизации, ему свойственны черты наднациональности.

Однако рекомендации и стандарты ИКАО регулируют вопросы технического характера. Термин «стандарты» используется в рекомендательных документах гораздо шире: в правочеловеческой, антитеррористической, правоохранительной, социально-экономической сферах сотрудничества государств.

Современные российские юридические словари не дают толкования понятия «стандарты Совета Европы», останавливаясь лишь на термине «стандарт». Так, Большой юридический словарь представляет только одно значение данного понятия: «Стандарт – нормативно-технический документ, устанавливающий комплекс норм, правил, требований к объекту стандартизации»⁵.

Юридический энциклопедический словарь предлагает такое значение: «Стандарт – образец, эталон, модель, принимаемые за исходные для сопоставления с ними других подобных объектов»⁶.

Очевидно, что сам по себе термин «стандарт» не означает непременно какое-либо обязательное правило. Но *правовой* стандарт никак

⁴См.: Копылов М.Н. Место норм «мягкого» права в системе международного экологического права // Международное право. РАМП, РУДН. № 4 (24). 2005. С. 50.

⁵ Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Кружских. М.: Инфра-М, 2004.

⁶Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. Изд. 5-е. М.: Юринформцентр, 2005.

не может быть чем-то напоминающим пожелание. Результатом стремления выработать в рамках международного публичного права непротиворечивое толкование понятия «стандарты Совета Европы» стала классификация стандартов СЕ по группам, позволяющая выделить международно-правовые стандарты СЕ. В соответствии с этой классификацией предлагается различать технические, процедурные, административные, финансовые, лингвистические и правовые стандарты СЕ.

Примером технических стандартов СЕ могут служить требования к определенным условиям содержания лиц в тюрьмах государств-членов, т.н. пенитенциарные правила. Например, в постановлении Европейского суда по правам человека от 8 ноября 2005 г. по делу «Худоюров против России» Суд ссылается на стандарты Европейского комитета по предупреждению пыток, устанавливающие ряд количественных показателей: размеры камеры, возможное количество заключенных в одной камере и т.д.

Процедурные стандарты – это любые процедурные правила, касающиеся организации деятельности того или иного органа СЕ по вопросам формирования, выборов руководящего состава, подачи и разработки документов, приема в члены СЕ и т.д.

Административные стандарты применяются в деятельности Секретариата СЕ, обеспечивающего функционирование организации.

Финансовые стандарты – правила финансового характера, например порядок формирования бюджета организации.

Лингвистические стандарты – требования к определенному использованию терминологии в названиях структурных элементов СЕ, в документах основных и рабочих органов организации (официальные языки – французский и английский)⁷.

Правовые стандарты СЕ – это требования к государствам – членам организации следовать принятым в ней нормам и принципам. Нормы права СЕ представляют собой определенные стандарты поведения, которые создаются его субъектами – государствами – членами СЕ – на основе их волеизъявления и признаются ими в качестве юридически обязательных. Разумеется, есть международные нормы, не являющиеся-

⁷ В соответствии со ст. 59 ЕКПЧ французский и английский тексты имеют одинаковую силу. Согласно ст. 33 п. 4 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, при наличии отдельных расхождений, несоответствий в аутентичных текстах договора «принимается то значение, которое с учетом объекта и целей договора лучше всего согласовывает эти тексты». Толкование таких «лингвистических ситуаций» в аутентичных текстах Конвенции должен давать Европейский суд.

ся юридическими, которые играют важную роль в межгосударственных отношениях, например положения рекомендаций Комитета министров СЕ. Они, безусловно, могут влиять и влияют в ряде случаев на толкование договорных норм или же могут служить базой для разработки международных договоров, а также иногда способствуют становлению международно-правовых обычных норм.

Как и практически все международные организации, Совет Европы принимает решения нормативного характера по вопросам внутренней организации и порядка работы Совета Европы, т.н. внутреннее право организации. Создание норм международного права международной организацией по сравнению с созданием норм международного права государствами является вторичным в силу производного характера воли международной организации. При более глубоком рассмотрении вопроса обращает на себя внимание и тот факт, что только воля Совета Европы в целом, а не отдельных ее внутренних подразделений, воплощенная в принимаемых ею международно-правовых нормах, происходит на основании согласованных волеизъявлений государств.

В силу значения термина «стандарты» – образцы, эталоны – понятие «стандарты Совета Европы» может означать только опосредованное выражение согласованных волеизъявлений суверенных государств – членов Совета Европы. Стандарты СЕ служат образцами, эталонами достижений сотрудничества государств – членов организации в различных областях.

Отнесение к источникам правовых стандартов СЕ рекомендательных документов уставных органов – Комитета министров СЕ, Парламентской ассамблеи СЕ, Конгресса местных и региональных властей Европы – или практики конвенционных контрольных механизмов означает, по существу, распространение этого понятия на юридически необязательные международные правила, которые носят рекомендательный характер. Однако документы этих органов, в первую очередь рекомендации Комитета министров, играют важную роль в обеспечении единообразия в применении европейских правовых стандартов. Совершенно справедливо считать, что КМСЕ и его комитеты экспертов, ПАСЕ и ее различные комиссии в той или иной степени влияют на установление и поддержание правовых стандартов СЕ.

В связи с этим нельзя согласиться с точкой зрения тех отечественных юристов⁸, которые включают в источники правовых стандартов

⁸См., например: Кузнецов С.И. Институциональная структура и источники права

СЕ, видимо, исходя из концепции «мягкого права»⁹, документы, принимаемые в рамках Комитета министров и Парламентской ассамблеи СЕ. К «мягкому праву» относят рекомендательные нормы решений международных организаций, положения, формулирующие общие принципы и цели, провозглашающие нормы с точки зрения *lex ferenda*, унифицированные нормы, не имеющие обязательной силы. Согласно международно-правовой доктрине, «рекомендательные нормы»¹⁰ «мягкого права», представляя собой способ формирования международных норм, **не являются источниками международного права**. Как известно, международно-правовая норма, как и любая правовая норма, имеет структуру, состоящую из трех элементов: гипотезы, диспозиции и санкции. Однако рекомендательные нормы, хотя и называются нормами, не наделены санкцией.

Ряд отечественных и зарубежных юристов придерживается точки зрения, согласно которой совмещение определения «мягкое» с понятием «право» создает противоречие¹¹. Д. Шелтон подчеркивает, что линия между правом и неправом может казаться стертой. Механизмы договоров включают более «мягкие» обязательства, а необязательные инструменты, в свою очередь, включают контролирующие механизмы, традиционно присущие текстам «твердого права»¹². М.И. Байтин категорически утверждает, что никакая рекомендация, пожелание, убеждение или мнение не могут рассматриваться как правовая норма, коль скоро они не выражены в юридическом акте¹³.

Р.А. Колодкин, анализируя концепцию «мягкого права», присоединяется к мнению И.И. Лукашука, который полагает, что включение в понятие права различных норм, которые встречаются на практике, независимо от их происхождения, приводит к тому, что право раство-

Совета Европы // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. № 1, 2002. С. 48. Берестнев Ю.Ю. Стандарты Совета Европы и российская практика // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. № 1, 2003. С. 158. Калинина И. Право на свободные выборы // КПВО № 1, 2002. С. 60.

⁹См., например: Dupuy R.-J. Droit declaratoire et droit programmatore: de la coutume sauvage a la "Soft Law". L'elaboration du droit international public. Paris, 1975.

¹⁰См.: Вельяминов Г.М. О понятии нормы международного права // Советский ежегодник международного права. 1971. М.: Наука, 1973.

¹¹Матвеева Т.В. К вопросу о «мягком праве» в регулировании международных частноправовых отношений // Гос. и право. № 3, 2005. С. 64.

¹²См.: Shelton.D. Law, Non-Law and the problem of "Soft Law".

¹³Байтин М.И. О современном нормативистском понимании права // Журнал рос. права. 1998. № 7. С. 70.

руется в «политике, смешивается с другими, прежде всего нормативными, средствами ее осуществления»¹⁴. При введении в право норм рассматриваемой категории оно теряет признаки, делающие его главным регулятором международных отношений, – обязательность, формальную определенность. В такой ситуации станет невозможно отделить право от процесса его образования, отличать *lex lata* от *lex ferenda* и вообще право от «неправа»¹⁵. Таким образом, понятие права фактически необоснованно расширяется путем распространения его на необязательные международные нормы, не являющиеся правовыми.

Проблема международных нормативных актов, не обладающих юридической силой, но оказывающих серьезное влияние на регламентацию международных отношений, появилась в связи с развитием права международных организаций. Данной проблеме уделяли внимание такие ученые, как Н.Б. Крылов¹⁶, Г.И. Морозов¹⁷, С.В. Черниченко¹⁸, Т.Н. Нешатаева, Е.А. Шибаева¹⁹ и многие другие отечественные и зарубежные праведы.

Особую специфику этой категории норм – норм внутреннего права организации – в том числе с точки зрения проблемы выражения воли, включая вопрос об уровне ее выражения, отмечал, в частности, С.В. Черниченко. Создание норм международного права международной организацией по сравнению с созданием норм международного права государствами является вторичным в силу производного характера воли международной организации. При более глубоком рассмотрении вопроса обращает на себя внимание и тот факт, что только воля Совета Европы в целом, а не отдельных его внутренних подразделений, воплощенная в принимаемых им международно-правовых нормах, происходит на основании согласованных волеизъявлений государств.

Расширительное толкование понятия «правовые стандарты Совета Европы» игнорирует иерархию международно-правовых норм, признавая в качестве равнозначных обязательные нормы и рекомендации, растворяя, таким образом, право в политике. Это могло бы не только

¹⁴ Лукашук И.И. Механизмы международно-правового регулирования. Киев, 1980. С. 33.

¹⁵ Колодкин Р.А. Критика концепции «мягкого права» // Сов. гос. и право. №12. 1985. С. 96.

¹⁶ Крылов Н.Б. Правотворческая деятельность международных организаций. М.: Наука, 1988.

¹⁷ Морозов Г.И. Международные организации (некоторые вопросы теории). М.: Мысль, 1974.

¹⁸ Черниченко С.В. Теория международного права. В 2 т. М.: НИМП, 1999.

¹⁹ См.: Шибаева Е.А. Право международных организаций. М., 1986. Т.Н. Нешатаева. Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании. М., 1998.

объективно ослабить авторитет международного права, но и придать обязательный характер рекомендациям, имеющим откровенно политизированный характер.

Таким образом, правовые стандарты Совета Европы – это комплекс касающихся непосредственно реализации принципов и целей организации европейских договорных норм, нарушение которых, как и других международно-правовых норм, предполагает международно-правовую ответственность. Характер ответственности определяется самими участниками той или иной конвенции, заключенной в рамках Совета Европы.

При этом лишь о части договорных норм, закрепленных в конвенциях Совета Европы, можно говорить как о содержащих согласованные стандарты в различных областях сотрудничества, в то время как другая часть договорных норм – процедурных (процессуальных) – определяет порядок формирования контрольных механизмов, их организацию и основные процедурные правила, отражает международно-правовой статус соглашений. Примером может служить основной текст Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейской), состоящей из 59 статей, разбитых на три раздела, из которых только один – первый – закрепляет собственно каталог прав и свобод, т.е. правовые стандарты в области защиты прав человека. Договорные нормы двух других разделов соответственно определяют порядок формирования и процедуру деятельности Европейского суда по правам человека (контрольного механизма Конвенции) и отражают международно-правовой статус Конвенции, т.е. эти нормы не содержат стандартов. Таким образом, понятие правовых стандартов уже международно-правовой договорной нормы.

Соответственно источниками правовых стандартов СЕ являются международно-правовые акты СЕ, в случае участия в которых соблюдение содержащихся в них правовых стандартов становится договорным обязательством государств-участников.

Выработанная в рамках Совета Европы система европейского международного контроля за соблюдением государствами правовых стандартов СЕ носит запутанный, малотранспарентный и несбалансированный характер, а функции контрольных органов часто дублируются. На первый план выдвигается необходимость рационализации и совершенствования системы контроля СЕ. Без движения к единообразному толкованию правовых стандартов СЕ будет крайне сложно

прийти к общему пониманию задач мониторинга, обеспечивать принцип равенства членов СЕ. В то же время реформа системы контроля, существующей в рамках СЕ, в сторону отказа от основополагающего принципа контроля, каким является «субсидиарность», т.е. задействование европейских контрольных механизмов на как можно более ранней стадии, фактически еще до вынесения последнего решения национальными органами, противоречит самой сути международного контроля – тем принципам, на которых эта система создавалась. Главным назначением европейских механизмов контроля должно оставаться содействие государствам-участникам в выполнении ими добровольно взятых обязательств. Решения контрольных органов не носят юридически обязательного характера (за исключением постановлений Европейского суда по правам человека²⁰), а механизм их действия не одинаков. Контрольные органы, существующие в рамках Совета Европы, не являются высшей инстанцией ни по отношению к исполнительной, ни к законодательной, ни к судебной ветвям власти государств.

Мониторинг соответствия российского законодательства и правоприменительной практики правовым стандартам Совета Европы свидетельствует о крупномасштабных правовой и судебной реформах, проведенных в Российской Федерации с момента вступления в Совет Европы. С учетом правовых стандартов Совета Европы приняты такие наиболее важные законодательные акты, как: новые Уголовный, Уголовно-процессуальный, Уголовно-исправительный кодексы, Трудовой кодекс, Земельный кодекс, Арбитражный процессуальный кодекс, а также новые федеральные законы о судебных органах и о статусе судей, законы об адвокатуре и прокуратуре и др.

Вопрос о юридической силе рекомендаций, содержащихся в Заключении ПАСЕ №193 (1996), которым должна следовать Россия, вступив в Совет Европы, вызывает жесткую дискуссию. Принцип обязательности и добросовестности в выполнении международно-правовых обязательств не распространяется на решения ПАСЕ, поскольку они в соответствии с Уставом СЕ носят рекомендательный характер. Следовательно, к рассматриваемому документу ПАСЕ необходимо отно-

²⁰ Согласно ст. 38 Статута Международного Суда (принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г. (Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956. С. 47-63) решения международных и внутригосударственных (национальных) судов относятся к вспомогательным средствам для определения международно-правовых норм.

ситься как к рекомендациям, но не как к международно-правовым обязательствам. Таким образом, взятые на себя государством – членом Совета Европы в инициативном порядке политические обязательства выходят за рамки правовых стандартов Совета Европы или вовсе не являются таковыми, а требование безотлагательного выполнения этих рекомендаций не имеет под собой достаточной правовой основы.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что такой специфический термин, как «правовые стандарты», как правило, используется применительно к праву Совета Европы. Можно говорить о формировании международно-правового обычая использовать этот термин применительно к международно-правовым материальным договорным нормам, содержащимся в соглашениях СЕ.

На основе комплексного изучения выработанных государствами – членами Совета Европы правовых стандартов, позволяющего преодолеть ставший традиционным подход к деятельности организации, компетенция которой якобы ограничена правозащитной тематикой, сделан вывод, что приоритетными направлениями в деятельности организации должны оставаться утвержденные третьим саммитом СЕ (май 2005 г.): строительство единой Европы без разделительных линий, что является девизом первого российского председательства в Комитете министров СЕ, и создание единого европейского правового, гуманитарного, социально-экономического, культурного, антитеррористического и правоохранительного пространства в географических границах Совета Европы. Реализация этих целей, требующих гармонизации законодательства и правоприменительной практики государств – членов организации, невозможна без единообразного толкования содержания и определения круга источников правовых стандартов Совета Европы.