

# ФОРМЫ И МЕТОДЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ СТАНДАРТОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ В НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Людмила Павлова

**П**равовая ценность и эффективность европейских стандартов обеспечиваются их имплементацией в национальное законодательство.

Вместе с тем, имплементация стандартов Совета Европы имеет ряд проблемных аспектов, связанных, во-первых, с отсутствием нормативно закрепленной дефиниции европейских стандартов; во-вторых, с наличием в доктрине международного права различных точек зрения относительно их понятия и правовой базы; в-третьих, с содержательным разнообразием имплементационного механизма государств — членов Совета Европы и особым статусом Республики Беларусь, которая не входит в состав Совета Европы и на которую, следовательно, не распространяется обязательность международно-правовых документов Совета Европы, содержащих стандарты.

Следует отметить, что в научной литературе нет работ, комплексно освещающих механизм имплементации европейских стандартов в национальное законодательство стран — членов Совета Европы. Отсутствуют научные публикации, касающиеся легальности использования европейских стандартов в законодательстве и правоприменительной практике Республики Беларусь.

Цель данной статьи определить правовой статус и юридическую природу европейских стандартов, исследовать способы и формы их имплементации в законодательство государств — членов Совета Европы, обосновать правомерность и специфику их применения в правовой системе Республики Беларусь, выработать рекомендации по совершенствованию белорусского законодательства с целью его приведения в соответствие с европейскими стандартами.

Как было указано выше, в современной доктрине нет унифицированного определения европейских стандартов. Разногласия касаются не столько их сущностной характеристики, сколько источников правового регулирования.

Сторонники «узкого» определения европейских стандартов ограничивают их источники лишь договорными нормами. Так, по мнению российского исследователя З. Б. Демиче-

вой, европейские стандарты представляют собой комплекс договорных норм, касающихся непосредственно реализации принципов и целей организации, нарушение которых предполагает международно-правовую ответственность [5, с. 50].

Сторонники широкого определения стандартов Совета Европы (среди них большинство российских и отечественных юристов, занимающихся данной проблематикой) исходят из многообразия источников правового регулирования стандартов, которые могут содержаться в актах разного уровня обязательности: как в международных договорах, так и в рекомендательных резолюциях органов Совета Европы. Показательным в этом плане является определение, данное российским юристом Ю. Ю. Берестневым, согласно которому те правовые нормы, которые можно отнести к стандартам Совета Европы, содержат около 200 договоров, заключенных в рамках Совета Европы, — конвенций, хартий и протоколов к ним; резолюции и рекомендации Комитета Министров и Парламентской Ассамблеи Совета Европы; документы иных органов, созданных в рамках отдельных конвенций или так называемых частичных соглашений. В последнем случае особое значение представляют решения Европейского суда по правам человека [2, с. 158].

Таким образом, правовая база европейских стандартов включает разнородные нормы «твердого» и «мягкого» права.

Признание легитимности норм последнего и вызывает острую критику последователей «узкого» определения стандартов Совета Европы. Они утверждают, что расширительное толкование понятия «правовые стандарты Совета Европы» игнорирует иерархичность международных норм, ведет к ослаблению международного права путем распространения его на необязательные международные правила, не являющиеся правовыми [8, с. 127].

Причем, по мнению И. И. Лукашука, их отличие от правовых норм выражается в том, что обязательная сила и механизм их действия имеют морально-политический характер. С таким утверждением трудно согласить-

права человека

международное право

*Автор:*

**Павлова Людмила Васильевна** — кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета

*Рецензенты:*

**Дейкало Екатерина Александровна** — кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета

**Барковский Игорь Александрович** — кандидат юридических наук, заместитель начальника отдела референтного обеспечения деятельности Председателя Исполнительного комитета — исполнительного секретаря Содружества Независимых Государств

ся, если обратиться к содержанию ряда резолюций и рекомендаций Комитета Министров Совета Европы (например, рекомендации № R (85) 11 Комитета Министров о положении потерпевшего в рамках уголовного права и процесса, резолюции (62) 2 Комитета Министров государствам-членам относительно избирательных гражданских и социальных прав заключенных, рекомендации № R (82) 17 Комитета Министров странам-участницам относительно системы заключения и обращения с опасными преступниками, рекомендации № R (87) 3 Комитета Министров государствам-членам относительно европейских пенитенциарных правил) [см.: 8; 14, с. 114—116; 206—208; 209—227; 266—267]. Очевидно отсутствие в них морально-политических признаков и наличие конкретных правил.

Поэтому более обоснованным представляется позиция российских ученых Т. Н. Нешатаевой и С. В. Черниченко, использующих термин «рекомендательные нормы» для квалификации резолюций-рекомендаций органов международных организаций [9, с. 100—109; 16, с. 45—47]. Такая правовая оценка, с одной стороны, раскрывает их юридическую природу, а с другой — подчеркивает их нормативность как правового явления. Действительно, резолюции органов Совета Европы, как и других международных организаций, играют большую роль в правотворческом процессе: во-первых, они толкуют абстрактные конвенционные нормы, вызывающие разнородную правоприменительную практику государств, тем самым способствуя унификации национального законодательства; во-вторых, их применение в законодательстве большинства государств ведет к усилению их нормативности, трансформацию в норму «твердого» права в форме обычной нормы международного права; в-третьих, они могут выступать как промежуточная стадия — этап преддоговорного урегулирования в силу новизны регулируемых вопросов.

Что касается такого признака нормы, как «обязательность исполнения», то резолюция-рекомендация не имеет жесткости исполнения, присущей договорной норме; преобладают субъективизм, дискреционность поведения государства.

Итак, имплементации подлежит большой массив международно-правовых документов, содержащих европейские стандарты, включающих как конвенции, так и акты органов Совета Европы.

Имплементационные механизмы закрепляются в конституциях и отраслевом законодательстве государств и дополняются имплементационными процедурами, предусмотренными в международно-правовых документах Совета Европы.

Практика реализации европейских стандартов государствами — членами Совета Европы неодинакова и зависит от правовых тради-

ций и установленной конституционными имплементационными механизмами соотносимости международного договора или обычая с законодательством соответствующего государства. Причем в абсолютном большинстве государств — членов Совета Европы, за исключением ФРГ, Нидерландов, Российской Федерации, лишь договоры рассматривались как часть национальной правовой системы.

Следовательно, конституционные имплементационные механизмы ориентируют государства на имплементацию европейских стандартов, содержащихся в конвенциях. Что касается способов (методов) имплементации, то они выработаны практикой государств и сформулированы в доктрине международного права.

Несмотря на терминологическое разнообразие определения способов имплементации, наиболее распространенными из них являются инкорпорация, трансформация и непосредственное (прямое) действие.

Если инкорпорация и трансформация требуют принятия имплементационного закона, либо полностью воспроизводящего положения международного договора (рецепция), либо отменяющего действующее законодательство и изменяющего его содержание в соответствии с договорными положениями, то непосредственное действие договора (без принятия соответствующего внутригосударственного акта) предусматривает законодательство лишь некоторых государств — членов Совета Европы.

Так, в Нидерландах, согласно статье 93 Конституции 1983 г., положения международного договора и актов международных организаций, которые являются общенормативными и обязательными к исполнению всеми лицами, подлежат применению после опубликования. Статья 94 Конституции устанавливает, что законодательные положения не должны применяться, если они вступают в противоречие с нормами международного договора или актами международных организаций, являющимися самоисполнимыми [7, с. 492]. Долженствование, которое присуще данной статье, означает, что суды Нидерландов не только имеют право, но и обязаны применять договорные нормы международного права.

В законе о международных договорах Российской Федерации 1995 г. (в редакции 2007 г.) закреплено, что положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующих издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно (п. 3 ст. 5) [15, с. 293]. Если обратиться к имплементационным процедурам, предусмотренным конвенциями Совета Европы и содержащим европейские стандарты, то они не определяют способы имплементации, оставляя это на усмотрение государств. Например, в Конвенции о защите частных лиц в от-

ношении автоматизированной обработки данных личного характера 1981 г. предусматривается, что «каждая сторона обязана принять необходимые действия в соответствии со своим внутренним законодательством для введения в действие основных принципов защиты данных» личного характера (ст. 4). Аналогичные положения относительно имплементационных мер содержатся в статьях 2 и 3 Конвенции об отмыивании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности 1990 г. Совершенно абстрактная формулировка характерна для Европейской конвенции по возмещению ущерба жертвам насильственных преступлений 1983 г., статья 1 которой «обязует» государства принять необходимые меры, чтобы привести в действие принципы, содержащиеся в Конвенции [см.: 8, с. 81, 108–109].

В доктрине дискутируется вопрос, имеют ли прямое действие положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., в которой закреплены основополагающие европейские стандарты в области прав и свобод человека. Конвенция не предусматривает обязанность государства принимать соответствующие законодательные и иные меры, а устанавливает обязанность государств-участников обеспечить каждому человеку, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, определенные Конвенцией (ст. 1), что приводит к выводу о возможности ее прямого действия. Практика доказывает, что Европейская конвенция применяется непосредственно судами при наличии соответствующих положений в национальном имплементационном механизме. В Нидерландах судьи применяют положения Конвенции. В Бельгии верховенство Конвенции было подтверждено решением Конституционного суда о том, что положения всех международных договоров, стороной которых является Бельгия, имеют приоритет над нормами национального законодательства независимо от того, были они приняты до или после ратификации договора. Дания, Исландия, Норвегия, Швеция инкорпорировали Конвенцию в свои национальные правовые системы.

Конституционный Суд Российской Федерации и суды общей юрисдикции при рассмотрении дел широко используют соответствующие положения Европейской конвенции [см.: 6].

Что касается европейских стандартов, содержащихся в других конвенциях Совета Европы, то основным способом, применяемым в Российской Федерации, является их инкорпорация в отраслевое законодательство. Так, в Уголовный, Уголовно-процессуальный, Исправительный кодексы внесены изменения и дополнения для приведения их в соответствие с европейскими стандартами.

Специфичен механизм имплементации европейских стандартов, содержащихся в резолюциях органов Совета Европы. Как указыва-

лось выше, Конституция Нидерландов в статьях 93 и 94 предусматривает возможность непосредственного применения актов международной организации в национальной правовой системе и закрепляет верховенство актов международной организации наряду с международным договором перед законом, положения которого не применяются в случае противоречия положениям первых.

Имплементационные механизмы других государств — членов Совета Европы, включая Российскую Федерацию, не рассматривают акты международных организаций в качестве объектов для реализации.

Вместе с тем, резолюции, рекомендации органов Совета Европы (особенно это характерно для документов Комитета Министров) содержат имплементационные процедуры. Обязательным элементом каждой резолюции, рекомендации Комитета Министров, содержащей европейские стандарты, является наличие положения, рекомендующего «правительствам государств-членов, учитывая свои собственные конституционные принципы, принять все необходимые меры для применения принципов, изложенных ниже» (рекомендация № 6 R (87) 18 Комитета Министров государствам-членам относительно упрощения уголовного правосудия 1987 г.; резолюция (62) 2 Комитета Министров государствам-членам относительно избирательных, гражданских и социальных прав, заключенных 1962 г.) или «в своем законодательстве и практике исходить из принципов, изложенных в Европейских пенитенциарных правилах» (рекомендация № R (87) 3 Комитета Министров государствам-членам относительно европейских пенитенциарных правил 1987 г.) [14, с. 209].

Рекомендательный характер таких актов органов Совета Европы создает большую свободу усмотрения государств в принятии имплементационного законодательства. Однако, учитывая роль европейских стандартов, воплощенных в таких рекомендациях, в толковании конвенционных положений либо регулировании вопросов, неизвестных национальному законодательству, государства инкорпорировать их в национальную правовую систему. Показательна в этом плане практика Российской Федерации. Готовясь к вступлению в Совет Европы, Российская Федерация указом Президента утвердила в 1993 г. Минимальный стандарт требований к телерадиовещанию, изложенный в рекомендации Парламентской ассамблеи Совета Европы в 1975 г. Согласно указу, Государственно-правовому управлению Президента надлежало обеспечить опубликование рекомендации 748 Парламентской Ассамблеи с учетом внедрения в него новых положений относительно принципов взаимодействия, гаранта справедливости и некоторых других [см.: 1, с. 108].

Необходимо отметить, что к формам имплементации европейских стандартов в полном объеме применимы формы реализации международных обязательств, сформулированные в доктрине международного права, исходя из практики государств. Имеются в виду соблюдение, исполнение, использование.

Соблюдение трактуется в доктрине международного права как соблюдение запрещающих норм. В частности, в Европейской конвенции 1950 г., закрепляющей европейские стандарты в рамках норм, регламентирующих основополагающие права и свободы человека, имеется ряд запретительных императивных норм, не допускающих отступления даже в период чрезвычайного положения. К ним относятся: право на жизнь, недопустимость пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания, недопустимость рабства, работорговли либо иного подневольного состояния, а также принуждения к обязательному или подневольному труду, недопустимость привлечения к уголовной ответственности за действия, не являющиеся уголовным преступлением, согласно внутреннему законодательству и международному праву (ст.ст. 2—4, 7) [4, т. 1, с. 267—272]. Запретительные нормы содержатся в упоминавшейся Конвенции о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера. Статья 9 главы II данной Конвенции, регулирующей основные принципы защиты данных, устанавливает недопустимость исключений из статей 5, 6 и 8, регламентирующих качество данных, особые категории данных, гарантии для лица [14, с. 109]. Следует указать, что такая форма реализации европейских стандартов может применяться только в отношении тех из них, которые закреплены в конвенциях Совета Европы и не может быть использована в отношении стандартов, содержащихся в рекомендательных актах Совета Европы.

Исполнение европейских стандартов — это активная деятельность государства, направленная на реформирование законодательства для приведения его в соответствие с европейскими стандартами, содержащимися либо в конвенциях либо в рекомендательных актах органов Совета Европы, способами, закрепленными в законодательных имплементационных механизмах.

Использование европейских стандартов — форма, применимая для реализации стандартов, закрепленных как в конвенциях, так и в документах органов Совета Европы, требующая активной правотворческой и правоприменительной деятельности соответствующих органов государств. Отличие исполнения от использования, по мнению российских исследователей (А. Б. Венгерова, С. Ю. Марочкина, Ю. С. Безбородова), с которыми автор соли-

дарна, состоит в том, что первая форма означает исполнение обязательств, тогда как вторая — право законотворческих и судебных органов соответственно использовать европейские стандарты при разработке законодательства либо ссылаться на них при рассмотрении дел [см.: напр.: 3, с. 509].

При исследовании вопроса о механизме имплементации европейских стандартов в белорусское законодательство следует исходить из особенностей правового статуса Республики Беларусь по отношению к Совету Европы.

Республика Беларусь не является членом Совета Европы, и поэтому любые документы, принятые в рамках Совета Европы, независимо от их юридической природы, не создают для Республики Беларусь как третьего государства ни прав, ни обязанностей, согласно Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. (ст. 34) [4, т. 2, с. 200].

Вместе с тем, следует учитывать правовые и политические предпосылки, создающие надлежащую базу для вхождения Республики Беларусь в европейское правовое пространство.

Во-первых, Республика Беларусь подала заявку на вступление в Совет Европы в 1993 г., действующую до настоящего времени. Кроме того, Республика Беларусь с 1994 г. является ассоциированным членом Венецианской комиссии (Европейской комиссии за демократию через право) — консультативного органа Совета Европы, принимающего заключения по вопросам законодательства и правоприменительной практики, имеющие рекомендательный характер, толкующие и развивающие европейские стандарты.

Следует учитывать также специфику конвенций Совета Европы, содержащих европейские стандарты, многие из которых открыты для присоединения государств — не членом Совета Европы.

Более того, Венская конвенция о праве международных договоров предоставляет право третьему государству применять положения любого договора во внутригосударственной практике в качестве обычной нормы международного права (ст. 38) [4, т. 2, с. 201].

Важную роль играет и политический фактор: заинтересованность Республики Беларусь в тесном сотрудничестве и правовом взаимодействии с Советом Европы. Это вытекает из Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. В ней в качестве национальных интересов объявляются «формирование... системы международных отношений, основанной на верховенстве норм международного права и многостороннем сотрудничестве... позиционирование Республики Беларусь за рубежом в качестве демократического правового государства...» [10].

Инкорпорация европейских правовых стандартов в национальную правовую систему является надежной гарантией для вступления Республики Беларусь в Совет Европы и демократизации законодательства, направленной на защиту прав и свобод человека.

Необходимо отметить, что в Республике Беларусь осуществляется определенная правотворческая и правоприменительная деятельность по реализации европейских стандартов. В частности, Республика Беларусь присоединилась к ряду открытых европейских конвенций, содержащих европейские стандарты (например, Европейская культурная конвенция от 19 декабря 1954 г., Европейская конвенция об информации относительно иностранного законодательства от 7 июня 1968 г., Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 г., Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.)

Ссылки на положения Европейской конвенции 1950 г. о защите прав человека и основных свобод используются в решениях Конституционного Суда Республики Беларусь, в частности № Р-112/2001 «О праве граждан на обращение в суд по вопросам, возникающим в связи с осуществлением уголовно-процессуальных отношений» [11], № Р-111/2001 «О праве осужденных к лишению свободы на судебное обжалование примененных к ним мер взыскания» [12]. В решении Конституционного Суда Республики Беларусь от 23 декабря 2010 г. № Р-530/2010 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменения и дополнения в Закон Республики Беларусь "Об оперативно-розыскной деятельности"»» указано, что «вносимые изменение и дополнение в Закон "Об оперативно-розыскной деятельности" согласуются также с европейскими стандартами, закрепленными в Конвенции о защите

прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года, а также практикой Европейского суда по правам человека» [13].

Однако имплементационная деятельность Республики Беларусь является недостаточной и нуждается в совершенствовании.

С целью ускорения процесса продвижения Республики Беларусь к демократическим ценностям Совета Европы и вступления в эту организацию рекомендуется:

1) активизировать процесс присоединения к открытым конвенциям Совета Европы, содержащим европейские стандарты. Имеется в виду: Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств 1995 г., Европейская конвенция по возмещению ущерба жертвам насильственных преступлений 1983 г., Конвенция о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера 1981 г., Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности 1990 г., а также конвенции, развивающие европейские стандарты, касающиеся обеспечения защиты жертв преступлений: Европейская конвенция о компьютерных преступлениях 2001 г., Конвенция о противодействии торговле людьми 2005 г., Конвенция Совета Европы о защите детей от эксплуатации и надругательств сексуального характера 2007 г.;

2) правотворческим органам при разработке новых законов, внесении изменений и дополнений в них учитывать не только европейские стандарты, содержащиеся в конвенциях, участником которых является Республика Беларусь, но и соответствующие европейские стандарты, содержащиеся в резолюциях-рекомендациях органов Совета Европы. В этом плане особое значение представляет имплементация рекомендаций Венецианской комиссии в избирательное законодательство Республики Беларусь.

## Литература

1. Безбородов, Ю. С. Международные модельные нормы / Ю. С. Безбородов. — М.: Волтерс Клувер, 2008. — 152 с.
2. Берестнев, Ю. Ю. Стандарты Совета Европы и российская практика / Ю. Ю. Берестнев // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. — 2003. — № 1. — С. 158—159.
3. Венгеро, А. Б. Теория государства и права. 3-е изд. / А. Б. Венгеро. — М.: Юриспруденция, 2000. — 528 с.
4. Действующее международное право. В 2 т. / сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. — М.: Междунар. отношения; Юрайт-Издат, 2007.
5. Демичева, З. Б. К вопросу о понятии «Правовые стандарты Совета Европы» / З. Б. Демичева // Москов. журн. междунар. права. — 2006. — № 3. — С. 42—52.
6. Европейские правовые стандарты в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации / отв. ред. Ю. Ю. Берестнев. — М.: Юрид. лит., 2003. — 680 с.
7. Конституции государств Европейского союза / под ред. Л. А. Окунькова [и др.]. — М., 1997. — 816 с.
8. Лукашук, И. И. Нормы международного права в международной нормативной системе / И. И. Лукашук. — М.: Спарк, 1997 — 322 с.
9. Нешатаева, Т. Н. Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании / Т. Н. Нешатаева. — М.: Дело, 1998. — 272 с.
10. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 9 нояб. 2010 г., № 575 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2010. — № 276. — 1/12080.
11. О праве граждан на обращение в суд по вопросам, возникающим в связи с осуществлением уголовно-процессуальных отношений: решение Конституционного Суда Респ. Беларусь от 3 апр. 2001 г. № Р-112/2001 [Электронный ресурс] // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. — Режим доступа: <<http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&po=K90100112&p2={NRPA}>>. — Дата доступа: 01.09.2012.

12. О праве осужденных к лишению свободы на судебное обжалование примененных к ним мер взыскания: решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 2 апр. 2001 г. № Р-111/2001 [Электронный ресурс] // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. — Режим доступа: <<http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&po=K90100111&p2={NRPA}>>. — Дата доступа: 01.09.2012.
13. О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменения и дополнения в Закон Республики Беларусь “Об оперативно-розыскной деятельности”»: решение Конституционного Суда Респ. Беларусь от 23 дек. 2010 г. № Р-530/2010 [Электронный ресурс] // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. — Режим доступа: <<http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&po=K91000530&p2={NRPA}>>. — Дата доступа: 01.09.2012.
14. Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью / сост. Т. Н. Москалькова [и др.]. — М.: Спарк, 1998. — 384 с.
15. Федеральный закон о международных договорах Российской Федерации // Москов. журн. междунар. права. — 2008. — № 2. — С. 292—308.
16. Черниченко, С. В. Теория международного права. В 2 т. Т. 1: Современные теоретические проблемы / С. В. Черниченко. — М.: НИМП, 1999. — 336 с.

**«Формы и методы имплементации стандартов Совета Европы в национальное законодательство» (Людмила Павлова)**

*В статье раскрывается понятие стандартов Совета Европы, определяется их правовой статус и юридическая природа, исследуются механизм их имплементации в законодательство государств — членов Совета Европы, специфика применения в практике Конституционного Суда Республики Беларусь, формулируются рекомендации по приведению белорусского законодательства в соответствие с европейскими стандартами.*

**«Forms and Methods of the Council of Europe Standards Implementation in National Legislation» (Ludmila Pavlova)**

*The article explores the notion of the Council of Europe standards, reveals their legal status and nature, investigates the mechanism of their implementation in the legislation of the Member States of the Council of Europe and the specific character of their application in the practice of the Constitutional Court of the Republic of Belarus. Recommendations are also made as to how Belarusian law can be brought into accordance with European standards.*

Статья поступила в редакцию в сентябре 2012 г.