

Актуальная тема номера:

*«Теоретико-исторические вопросы
международного права»*

I. Вопросы общей теории международного права

ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ КАК СРЕДСТВО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ



О. ТИУНОВ

*доктор юридических наук, профессор,
заведующий отделом международного
публичного права (Институт
законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации)*

Современное международное право представляет собой систему норм в виде сложного правового комплекса, регулирующего не только межгосударственные и иные международные отношения, но и определенные внутригосударственные отношения. Сфера применения международного права расширяется под влиянием воздействия на правовые нормы широкого круга объективных факторов, в том числе глобализации международной жизни, интернационализации многих внутригосударственных норм и институтов, сближения международного права и ряда институтов национального права в связи с регулированием однотипных общественных отношений, развитием демократических принципов обеспечения прав человека и основных свобод; достижений научно-технического прогресса, создающего условия для международно-правового регулирования новых сфер сотрудничества. К объективным факторам также следует отнести разностороннюю международную хозяйственную, экономическую и политическую интеграцию; устранение идеологического противоборства на международной арене, ознаменовавшего прекращение «холодной войны»; усиление влияния международных межправительственных организаций на развитие международного права; осознание человечеством своего единства в решении глобальных проблем (например, в области решения вопросов энергетики, обеспечения продовольствием, исследования космоса и мирового океана, борьбы с международным терроризмом и коррупцией); усиление влияния международного сообщества государств в целом на решение

© О. Тиунов, 2013

международных проблем. Одной из задач международного сообщества государств должна стать задача развития положительных сторон глобализации и противодействия ее отрицательным проявлениям. Наряду с определенными благами, охватывающими расширение общения между народами и государствами, глобализация создает угрозу разрушения в социальной сфере, в ряде случаев способствует внедрению культа силы, проявлению международного терроризма, транснациональной преступности, коррупции. Такие проявления глобализации противоречат интересам человечества. Глобализация должна развиваться в рамках принципов и норм международного права и не отвергать демократические основы национального права государств. «Глобализация без опоры на право как внутри национальных государств, так и в международных отношениях порождает произвол и нарушения прав человека, зафиксированных в международных документах, конституциях и законодательстве разных стран» [1, 7]. С учетом этого необходима деятельность государств по созданию таких условий, при которых развивалась бы глобализация, основанная на эффективном осуществлении равенства, справедливости, обеспечении интересов всех стран и народов, формировании многополярного мира на основе господства права [2, 406, 411]. Таким путем можно обеспечить интересы международного сообщества государств в целом [3, 174]. При этом открываются возможности эффективного функционирования международного права в условиях глобализации, когда оно отвечает как потребностям глобализационных процессов, так и возможности непосредственного приспособления этих процессов к потребностям самого международного права [4, 86–87]. Важно отметить, что в условиях глобализации, одной из основ которой является действие общего принципа — господства права, сохраняются и развиваются общепризнанные принципы и нормы международного права, заложенные в важнейшем документе современности — Уставе Организации Объединенных Наций (далее — ООН) и других международных актах. К таким принципам относится императивное требование добросовестного выполнения международных обязательств. Этот принцип наряду с другими императивными нормами международного права занимает высшую ступень в иерархии норм [5, 208–224]. Его содержание связано с такими положениями, как обязательность выполнения взятых сторонами международно-правовых обязательств; добросовестность их выполнения; выполнение договорных обязательств, вытекающих из каждого действующего соглашения; недопустимость произвольного одностороннего отказа от взятых по договору обязательств, юридическая ответственность за нарушение международных обязательств. Указанные положения являются основополагающими для утверждения международного правопорядка и безопасности в мире. В этой сфере проблемным вопросом является определение механизма координационно-властных действий государств, связанных с обеспечением функционирования международного права и учетом его общепризнанных принципов и норм. Представляется, что принятие организационных мер по реализации норм международного права должно быть связано с возрастающей ролью национального аспекта этих норм. В этой связи, предметом регулирования международного права как сложного правового комплекса является не только межгосударственные и иные международные отношения, но и, как уже говорилось, определенные внутрисударственные отношения. Как полагает известный исследователь Х. Харт, существует необходимость исследования концепций и

интересов, связанных правом в их взаимодействии [6, 235–237]. По мнению выдающегося ученого И. Лукашука, существенным признаком механизма действия права международного сообщества является расширение его влияния на национальное право и значительное возрастание роли национальных правовых норм в осуществлении международно-правовых норм. Процесс интернационализации международного права дополняется процессом его «доместикации», когда все большее количество международных норм должно получить окончательную реализацию в сфере национальной юрисдикции [7, 345–346]. Таким образом, в глобализованном мире юридическое закрепление сотрудничества государств продолжает развиваться посредством взаимодействия двух систем норм: международно-правовых и национально-правовых. Глобализация ускоряет это взаимодействие, порождая все большую необходимость принятия таких мер, как разработка средств управления глобальными процессами, что является характерной особенностью современного международного правопорядка.

Категория «международный правопорядок», с одной стороны, может представлять собой юридическое идеальное явление — систему чисто правовых отношений, а с другой — фактическое явление как результат претворения в жизнь правовой модели. Международный правопорядок следует рассматривать как организующее начало сотрудничества государств, по уровню содержания и реализации которого можно судить об эффективности международного права. Вместе с тем, уровень реализации взятых государствами международных обязательств позволяет оценивать эффективность международного правопорядка. Международный правопорядок опирается на международное право, однако по содержательным и функциональным признакам не идентичен ему [8, 45–64]. В современный период на состояние международного правопорядка способны оказывать влияние и нормы национального права: нормы в сфере обеспечения прав человека, защиты окружающей среды; нормы, касающиеся противодействия терроризму и коррупции. Однако, такое влияние осуществляется через воздействие соответствующих национальных норм на международное право, являющееся базовой основой международного правопорядка. Известный в мировом научном сообществе специалист в области международного права В. Буткевич в своей работе, посвященной соотношению внутригосударственного и международного права, отмечал, что государство, заключив международный договор, должно приложить максимум усилий для выполнения принятых на себя международных обязательств. Должна применяться система эффективных мер по реализации международно-правовых предписаний, которая реализуется в рамках согласования норм международного и внутригосударственного права, и «сочетает в себе интересы государств в упрочении их системы национальной законности и укреплении международного правопорядка» [9, 277–278]. В этом плане сохраняет свое значение задача прогрессивного развития международного права и его кодификации, поставленная Уставом ООН (п. «а» ст. 13). Однако, наряду с процессом кодификации отраслей и институтов международного права, в том числе, в сфере права международных договоров, дипломатического права, правопреемства государств, морского права в современный период наблюдается замедление этого процесса. Например, до сих пор не кодифицированы в форме многостороннего международного договора нормы, касающиеся ответственности государств. Между тем отставание в области кодификации и прогрессивного развития международного права замедляет в эпоху глобализа-

ции решение многих проблем урегулирования международных отношений и укрепления мирового правопорядка. Так, требуется официальная систематизация ряда действующих международно-правовых норм, а также их переработка по существу с исключением устаревших правил и устранением противоречий между самими нормами международного права в таких областях, как основные права и обязанности государств, международно-правовое признание государств и правительств, международная борьба с терроризмом и коррупцией, вопросы юридических стандартов в международном техническом регулировании, международно-правовой контроль, нейтралитет государств во время войны, меры доверия в отношениях между государствами, обеспечение выполнения международных договоров, право международной безопасности, правовое обеспечение межгосударственных интеграционных процессов, международное экологическое право, мирное разрешение международных споров, международное уголовное процессуальное право, мониторинг международных договоров и в ряде других областей.

Необходимо ускорение процесса не только кодификации норм в современном международном праве, но и их прогрессивное развитие, т. е. не переработка их, а создание совершенно новых норм и правил, как это имело место в отношении норм международного космического права, режима района (дна морей и океанов за пределами юрисдикции государств).

Кодификации и прогрессивному развитию международного права могут способствовать правила в виде стандартов, сформировавшихся в результате практики государств в различных сферах сотрудничества. Такие стандарты часто фиксируются в рекомендательных резолюциях международных организаций, например, органов ООН и ее специализированных учреждений. Однако, стандарты как правила поведения можно встретить и в действующих международных договорах. Более того, они формируются и как международно-правовые обычаи на основе соответствующей практики государств. Термины «международно-правовые стандарты», «международные стандарты», «стандарты Совета Европы» довольно часто встречаются в юридической литературе, но, к сожалению, авторы публикаций ограничиваются только использованием данных терминов, не раскрывая их понятия и содержания. Между тем, процессы глобализации правового пространства на международном уровне и интернационализация международных правил во внутригосударственном регулировании тесно связаны с категорией «международно-правовые стандарты». Например, в Российской Федерации (далее – РФ) среди инкорпорированных в российскую правовую систему норм существуют такие, которые по своей природе относятся к международно-правовым стандартам, выступающим в качестве своеобразного масштаба изменения применяемого права на международном и внутригосударственном уровнях. Международно-правовые стандарты, являясь частью правовой системы России, не теряют своего международно-правового значения. Вместе с тем, они влияют на содержание нормативного внутригосударственного регулирования – на основании правовых актов компетентных органов государства. Так, приказом Министерства финансов (далее – Минфин) РФ от 25 ноября 2011 г. № 160н были введены в действие на территории России Международные стандарты финансовой отчетности и Разъяснения данных Международных стандартов. Указанный Приказ был принят на основании Положения о признании Международных стандартов финансовой отчетности

и Разъяснений Международных стандартов финансовой отчетности, определенных Фондом Международных стандартов финансовой отчетности, для применения на территории РФ, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 25 февраля 2011 г. № 107 по согласованию с Федеральной службой по финансовым рынкам «Центральным банком Российской Федерации» [10]. Международные стандарты также характерны для регулирования вопросов научно-технического сотрудничества. Международная стандартизация предусмотрена Уставом Международного союза электросвязи от 22 декабря 1992 г., который предусматривает функционирование специального органа — сектора стандартизации электросвязи в сфере широкого изучения технических, эксплуатационных и тарифных вопросов и принятия рекомендаций по ним с последующим их внедрением в виде стандартов в национальную практику государств. Международные стандарты как меры в обеспечении правил и процедур предусмотрены Конвенцией о международной гражданской авиации от 7 декабря 1944 г. Одной из разновидностей стандартов являются изложенные в виде принципов определенные правила и понятия, внедрение которых в практику государств способствует единообразному решению вопросов сотрудничества. Таковы принципы по дистанционному зондированию Земли из Космоса, изложенные в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 41/65 от 3 декабря 1986 г.

Внедрению международных стандартов могут способствовать модельные акты, принимаемые государствами на основе международного договора. Подобные акты содержат правила, позволяющие унифицировать в определенных сферах законодательство государств, участвующих в таком договоре. Примером может служить договор от 29 марта 1996 г. между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Киргизской Республикой и РФ об углублении интеграции в экономической и гуманитарной сферах, целью которого, в частности, является принятие модельных актов, способствующих гармонизации законодательства.

Огромную роль международные стандарты играют в сфере защиты прав человека. Исходя из того, что выполнение обязательств по поощрению всеобщего уважения, соблюдения и защиты прав человека и основных свобод в соответствии с Уставом ООН и другими договорами является священным долгом всех государств, в Венской декларации и Программе действий от 25 июня 1993 г., принятой на второй Всемирной конференции по правам человека, указывается о первостепенной важности соблюдения стандартов в области прав человека. В другом документе — Декларации о мерах по ликвидации международного терроризма, одобренной Генеральной Ассамблеей ООН 9 декабря 1994 г., соблюдение международных стандартов прав человека оценивается в качестве основополагающего условия искоренения терроризма.

Принципиальные положения международных стандартов прав человека нашли отражение во многих международных актах, в том числе, в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (1966), Международном пакте о гражданских и политических правах (1966), в Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и протоколах к ней, на содержание которых существенное влияние оказала принятая в 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН Всеобщая декларация прав человека.

Большое влияние на формирование международных стандартов в сфере прав человека продолжают оказывать резолюции Генеральной Ассамблеи ООН и

других органов ООН, такие как Минимальные стандартные правила обращения с заключенными (1957, 1977); Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (1979); Основные принципы обращения с заключенными (1990); Стандартные минимальные правила Организации Объединенных Наций в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила) 1990 г.

Решения органов Совета Европы, а также Европейского суда по правам человека, касающиеся международных стандартов, имеют большое значение. Парламентская ассамблея Совета Европы в Рекомендации 1415 (1999) «Дополнительный протокол к Европейской конвенции о правах человека, касающийся основных социальных прав», подчеркнула необходимость разработки общих социальных стандартов и их принятия государствами, входящими в Совет Европы. Сходные нормы в сфере социальных обязательств обусловлены тем, что глобализация экономики, торговых и финансовых рынков требует формирования в этой сфере общих ценностей и стандартов, закрепленных в действующих международных конвенциях и законодательстве государств.

По оценке Парламентской ассамблеи Совета Европы Европейская социальная хартия от 18 октября 1961 г., пересмотренная Европейская социальная хартия от 3 мая 1996 г. и некоторые другие акты являются одним из краеугольных камней европейской социальной модели, основанной на общих ориентирах и целях социальной политики, к достижению которых необходимо стремиться. Достижение этих ориентиров и целей будет реально только в том случае, если они получат закрепление во внутреннем законодательстве государств-участников. Поэтому смысл Европейской социальной хартии состоит в том, чтобы побудить государства принять соответствующее законодательство [11, 432–436].

Таким образом, международно-правовые стандарты, в первую очередь, — это разновидность международных норм, являющихся составной частью системы норм международного права. Вместе с тем применяется и та часть международных общих правил, которым еще не придана юридическая сила, но в которых заинтересованы компетентные органы государств. К этим правилам относятся соответствующие положения ряда резолюций международных организаций, таких как Генеральная Ассамблея ООН, органы Международной организации труда (МОТ), Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), имеющих согласно их уставам рекомендательный характер. Такого рода правила впоследствии могут стать обязательными в качестве норм международного договора или международно-правового обычая. Международно-правовые стандарты регулируют сотрудничество государств как на двусторонней, так и многосторонней основе. Для целей сотрудничества по укреплению международной законности и международного правопорядка особую роль играют стандарты регионального и универсального характера в виде общепризнанных принципов и норм международного права как нормативные установления, имеющие императивный характер в силу своей фундаментальности и общепризнанности, недопустимости отхода от них, что продиктовано интересами международного сообщества государств в целом.

Указанные стандарты как нормы высшего порядка имеют наиболее общую форму выражения. Это относится, например, к основным принципам международного права — ядру общепризнанных принципов и норм и всех других норм международного права. Современное регулирование международных отноше-

ний связано с усилением значения таких основных принципов, как суверенное равенство государств, невмешательство во внутренние дела, равноправие и самоопределение народов, неприменение силы или угрозы силой, мирное урегулирование споров, нерушимость границ, территориальная целостность государств, уважение прав человека и основных свобод, сотрудничество государств, добросовестное выполнение международных обязательств.

Международно-правовые стандарты по своим признакам являются правилами в виде определенной модели поведения. Ее содержание должно быть во многих случаях конкретным, определенным, а элементы содержания модели — согласованными друг с другом. Такая модель поведения касается строго определенного формата действий или воздержания от них, типового условия, на основе которого приобретает благо. Для стандарта характерны типизация, эталонность правила поведения, часто не предусматривающие альтернативы в действиях государства. С учетом типизации формулируются соответствующие права и обязанности государства. Международно-правовой стандарт отражает единство содержащихся в нем требований для всех участников соответствующего международного обязательства и имеет целью быть для них типовым ориентиром, обеспечить их равные права и единообразное поведение в рамках данного стандарта.

Сопоставление международно-правовых стандартов и международно-правовых принципов приводит к выводу о том, что последние представляют собой юридические установления, определяющие сущностные черты и главные содержательные характеристики института, отрасли либо системы международного права. По сути, это — его коренные нормы, цементирующие в единое целое указанные структурные образования, позволяющие нормам международного права функционировать в качестве определенной системы. Такие нормы в виде основных принципов международного права составляют ядро современного международного права и в иерархии его норм занимают главенствующее положение. Оно обусловлено их общепризнанностью и императивным характером. Многие государства закрепляют в своих конституциях положение, согласно которому общепризнанные принципы и нормы международного права, охватывающие, в том числе, его основные принципы, являются неотъемлемой частью правовой системы государства.

Что касается международно-правовых стандартов, то они также относятся к базовым положениям международного права, однако, в отличие от основных принципов, выраженных в наиболее общей форме, имеют большую степень конкретизации и более узкую сферу применения. Кроме того, многие международно-правовые стандарты по степени своей юридической силы диспозитивны, что означает право государств в своих взаимных отношениях на основе международного договора изменять, дополнять или отменять определенный стандарт или вводить взамен его новый. Вместе с тем, наряду с диспозитивным международно-правовым стандартом государства на основе договора могут принять стандарт в виде принципа, имеющего императивный характер. Согласно ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров, императивная норма общего международного права как норма, принимаемая и признаваемая международным сообществом государств в целом и не допускающая отклонения от нее, может быть изменена только последующей нормой общего международного права, имеющей такой же характер. Отсюда вытекает, что различие импера-

тивных и диспозитивных стандартов заключается в их уровне иерархического положения, что не препятствует функционированию этих стандартов в качестве базовой основы современного международного права.

В ряде сфер сотрудничества между государствами принятые ими международно-правовые стандарты призваны обеспечить хотя бы «минимальный уровень» этих прав.

Однако, вовсе не исключается установление такого объема стандарта, который на данный период имеет максимально возможный уровень.

Что касается объема стандартов в сфере защиты прав человека, то его можно оценивать с точки зрения уровня конкретных требований международно-правовых обязательств, большая часть которых представляет собой положения международных договоров [12, 7, 15; 13, 48–50; 14, 113–134; 15, 333–334; 16, 232–233; 17, 601–621]. Отклонения от такого нормативно-обязательного «минимума» возможны только с целью превышения или большей конкретизации данного эталона. Участники международного договора в области прав человека правомерно ограничивают себя в возможности заявлять оговорки при ратификации или присоединении к такого рода договорам в отношении конкретных прав и свобод. В ряде международных конвенций, регулирующих вопросы прав человека, положения об оговорках отсутствуют. Например, это касается Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (1987), Конвенции о правах ребенка (1989).

Минимальность международно-правовых стандартов в сфере прав человека вовсе не означает их ущербность или крайнюю недостаточность нормативного регулирования определенной сферы международных отношений. Стандарты опираются на опыт государств и служат для них ориентиром [18, 161, 173; 19, 6–9; 20, 14–15].

Стандарты оптимальны по содержанию. Они представляют собой рамки, в которых государства оказались способными достичь компромисса. Это не означает, что не может быть их дальнейших шагов по насыщению действующих международно-правовых стандартов новыми элементами, обогащению содержания стандартов. Тем не менее, действующие международно-правовые стандарты в сфере прав человека в своей «минимальности» оптимальны, и это позволяет признавать их для себя в качестве обязательных широкому кругу государств. Оптимальность указанных стандартов обусловлена потребностями современной цивилизации, существование и развитие которой неотделимо от признания в качестве основополагающих начал принципов уважения прав человека и основных свобод, верховенства права и господства закона, приверженности демократии.

Европейские международно-правовые стандарты, представляющие собой региональные нормы, составляют вместе с существующими универсальными нормами в сфере прав человека общую систему норм. Она свидетельствует о широкой поддержке их государствами, рассматривающих их как общечеловеческую ценность — основу единых для всех членов международного сообщества правил и ориентиров [21, 47]. Трактовка основных, фундаментальных прав и свобод «практически идентична как в конвенциях, принятых в рамках ООН, так и в рамках региональных международных организаций, что позволяет квалифицировать нормы таких конвенций как международные стандарты прав и

свобод личности, подлежащие обязательной реализации государством путем имплементации в законодательстве» [22, 19]. Универсальное применение прав и основных свобод совместимо с национальной спецификой и традициями государств, культурой и религией их народов [22, 21].

Универсальные подходы к применению государствами международно-правовых стандартов отражают тенденцию интернационализации общественной жизни, проявляющуюся в международных отношениях, что способствует интегративным процессам, совместному решению государствами общих проблем современности [23, 3]. Одной из таких проблем является решение вопросов правового регулирования окружающей среды, касающихся воздействия человека на природу. Требуются совместные действия государства, установление стандартов в сфере охраны окружающей среды и ее рационального использования и воспроизводства в целях экологической безопасности и устойчивого развития. Совместные действия государств в данной сфере проявляются посредством заключения международных договоров, а также решений, созданных государствами международных организаций. Кроме того, важным фактором регулирования охраны окружающей среды является развитие в указанной сфере национального законодательства. В ряде международных актов, например, в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Неотъемлемый суверенитет над естественными ресурсами» 1962 г., подчеркивается, что разделение государствами правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды на национальном и международном уровнях определяется их суверенитетом, который действует в пределах территории государства.

Исходя из этого, в Рамочной конвенции ООН об изменении климата от 9 мая 1999 г. в соответствии с Уставом ООН и принципами международного права определен ряд стандартов: государства имеют суверенное право разрабатывать собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и развития и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции [24]. Вместе с тем, за пределами суверенитета государств остаются многие районы земного шара, в том числе открытое море, космическое пространство, недра дна за пределами территориального моря и континентального шельфа морских пространств, Антарктика, Луна, другие космические тела и т. д. В соответствии с этим, предметом правового регулирования становятся отношения между государствами по охране определенных сфер в мировом океане, атмосфере Земли, планетарной среды и космического пространства, животного и растительного мира. Возникают комплексные нормы, когда для выполнения обязательств по международным договорам в указанных сферах принимаются законы. Так, в Федеральном Законе РФ «Об охране окружающей среды» установлено, что «международные договоры Российской Федерации в области охраны окружающей среды, не требующие для применения издания внутригосударственных актов, применяются к отношениям, возникающим при осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды, непосредственно. В иных случаях наряду с международным договором РФ в области охраны окружающей среды применяется соответствующий нормативный акт, принятый для осуществления положений международного договора Российской Федерации» [25]. Реализации мер, в том числе и договорных, по сохранению

живой природы, защите структуры, функций и разнообразия природных систем Земли способствует концепция устойчивого развития человечества, которая поддерживается ООН и другими международными организациями и тем самым влияет на формирование нового международного стандарта. Согласно этой концепции устойчивое развитие подразумевает удовлетворение потребностей современного поколения, не угрожая возможности будущих поколений удовлетворять собственные [26, 245–268]. Определяются способы правомерного воздействия на государства с целью их вовлечения в договоры по вопросам охраны окружающей среды [27, 50–58]. Таким образом, расширяется круг участников международных договоров, предметом которых являются правоотношения в сфере решения экологических проблем. Вместе с тем, расширяется и нормативная база регулирования соответствующих отношений.

В современный период складываются и стандарты в области международно-го управления мировыми процессами. Так, в сфере охраны окружающей среды формируется механизм международного управления системы ООН. Его образуют органы и учреждения ООН, наделенные различным статусом. Эти структуры целенаправленно воздействуют на международные экологические отношения. В состав структур ООН входят, в частности, Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, Генеральный секретарь, специализированные учреждения ООН, ряд вспомогательных органов, например, Группа по окружающей среде и населенным пунктам, Комиссия международного права. Ключевую роль в координации международного сотрудничества в целях охраны окружающей среды играет Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) [28, 98–106; 29, 13; 30, 44]. Деятельность структур ООН по указанным направлениям проявляет себя как метод (способ) сотрудничества государств по формированию и развитию группы норм, регулирующих общественные отношения в сфере охраны окружающей среды («международного экологического права») в рамках нового, формирующегося института — управления в сфере охраны окружающей среды, охватывающего правила международно-правового регулирования, координации и организации сотрудничества в этой сфере.

Немаловажное значение для международно-правового регулирования охраны окружающей среды имеют его принципы, которые, как уже говорилось, во многих случаях играют роль стандартов поведения «высшего уровня». Их можно разделить на общие и специальные. Принципы общего характера — это основные принципы международного права, его базовые положения, присущие регулированию отношений между субъектами международного права независимо от специфики этих отношений. Поэтому основные принципы регулируют отношения в рамках любых отраслей и институтов. Они — объективно необходимое условие функционирования системы права в целом. Другая часть общепризнанных принципов и норм международного права — это положения специального характера, предназначенные обеспечивать функционирование не всей его системы, а отдельных ее отраслей. Они имеют специфику, обусловленную характером регулируемых данными принципами отношений. Общие (основные) и специальные принципы неразрывно связаны друг с другом и, таким образом, они составляют каркас системы. Среди основных принципов международного права, регулирующих действие норм его отрасли «международное право окружающей среды» («международное экологическое право»), следует выделить такие принципы, как принцип суверенного равенства госу-

дарств, невмешательство во внутренние дела, неприменение силы или угрозы силой, мирное урегулирование споров, сотрудничество государств, уважение прав человека и основных свобод, добросовестное выполнение международных обязательств. Эти принципы применимы ко всем отраслям и институтам международного права. Что касается специальных общепризнанных принципов, применяемых в отрасли «международное право окружающей среды» («международное экологическое право»), то в отношении их можно выделить принцип охраны окружающей среды (защиты экологии) как базовый фактор поддержания условий для экологического безопасного существования. Наряду с этим принципом следует выделить такие специальные отраслевые принципы, как право человека на благоприятную окружающую среду; устойчивое использование природных ресурсов (устойчивое развитие); непричинение вреда за пределами национальной юрисдикции; предосторожность как сохранение и обеспечение разнообразия окружающей среды, недопустимость военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на окружающую среду, а также принципы, связанные со спецификой поддержания режима определенных пространств: Антарктики, в отношении которой применяется принцип «особо охраняемого района»; пространств и ресурсов международного района морского дна, где действует принцип «общего наследия человечества»; космического пространства, Луны и других небесных тел, в отношении которых признается принцип «достояния всего человечества».

В некоторых международных договорах об окружающей среде непосредственно используется термин «международные стандарты». Например, он применен в многостороннем Соглашении о международных стандартах на гуманный отлов диких животных между Европейским сообществом, Канадой и РФ и приложениях к нему от 15 декабря 1997 г. В Соглашении подчеркнута, что установленные стандарты должны обеспечить достаточно хорошее состояние отловленных животных и его дальнейшее улучшение [31, 27–45].

Среди современных общечеловеческих проблем также следует выделить проблему противодействия коррупции. Коррупцию определяют как «подкуп (получение или дача взятки), любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг или льгот и/или преимуществ, в том числе неимущественного характера) как для себя, так и для своих близких вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное представление такой выгоды указанному лицу»¹. Особенностью правового регулирования противодействия коррупции является ее связанность с другими видами преступлений как международного, так и внутригосударственного характера, терроризмом, организованной преступностью, легализацией (отмыванием) доходов, полученных незаконным путем, и т. п. В связи с этим рядом действующих и применяемых государствами норм, содержащихся в различных международных договорах, регулируются предметные вопросы коррупции, представляющие интерес для всех государств: оценка определенных действий как противоправных; основания ответственности физических и юридических лиц; способы предупреждения преступной деятельности; направления международного сотрудничества в сфере противодействия

¹ *Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике»*, ст. 2 Постановления Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств от 15 ноября 2003 г. № 22–15.

коррупции; мониторинг соответствующих норм и т. п. Во всех этих случаях для противодействия преступной деятельности существует необходимость применения международно-правовых стандартов, отклонение от которых недопустимо. Это положение нашло закрепление в Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой в 1997 г. на IX Конгрессе Международной организации высших органов финансового контроля (*INTOSAI*). В данном документе контроль рассматривается как неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является обнаружение отклонений от принятых стандартов. Отход от стандартов рассматривается как их нарушение, приводящее к попранию принципов законности и, как результат, неэффективности управления. Выражением общего подхода государств к оценке актов коррупции стал документ ООН — Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка от 17 декабря 1979 г., в котором подчеркивается, что любой акт коррупции является разновидностью злоупотребления властью, которое несовместимо со служебным статусом должностного лица. Для понимания международных стандартов, направленных на борьбу с коррупцией, имеет значение документ ООН, подготовленный в рамках Глобальной программы против коррупции — «Антикоррупционный набор инструментов» (2001). В нем выделены в качестве стандартных виды коррупции: взяточничество, растрата, мошенничество, вымогательство, злоупотребление правом на рассмотрение, использование конфликта интересов, незаконные операции с ценными бумагами, получение незаконного пособия, льготы и незаконные вознаграждения, фаворитизм, кумовство, незаконные пожертвования и вклады. В рамках указанной Программы разработаны и применяются в законодательной практике государств такие виды принудительных мер в борьбе с коррупцией, как финансовые расследования, мониторинг активов, предотвращение и контроль над отмыванием доходов, полученных коррупционным путем, и т. д.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что разработка и принятие актов в форме деклараций и резолюций, касающихся коррупции, осуществляются наряду с разработкой и принятием международных договоров о противодействии коррупции. Каждую группу этих международных актов следует рассматривать не изолировано друг от друга, а в их тесной взаимосвязи. Правила борьбы с коррупцией, сформулированные в рекомендательных актах международных организаций, нередко охватывают новые подходы к решению проблемы, включая концептуальные положения, например, положение о том, что борьба с коррупцией должна начинаться не только при признании этого явления свершившимся фактом, но и быть постоянным фактором превентивных мер посредством внедрения в соответствующие нормативные акты и практику органов государства широкого противодействия коррупции. При этом ряд резолюций отражает идею о том, что коррупция таит в себе угрозу безопасности как отдельного государства, так и всех государств международного сообщества. Резолюции международных организаций способствуют формированию содержания юридических источников: международных договоров и международно-правовых обычаев, касающихся, в том числе международно-правовых принципов и стандартов в сфере противодействия коррупции. Так, они нашли отражение в Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. Она впитала в себя положения многих резолюций и деклараций, отдельных международно-правовых актов и исходит из того, что в современный период коррупция

уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, затрагивающие общество и экономику всех стран. В этом кроется острая потребность сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней. Исключительно важное значение имеет и сама Конвенция ООН против коррупции, содержание которой развивает идею о том, что предупреждение и искоренение коррупции — обязанность всех государств. При этом государства-участники осуществляют свои обязательства в соответствии с принципами суверенного равенства, территориальной целостности государств и невмешательства во внутренние дела других государств. Государства приходят к согласию о необходимости принятия мер, направленных на действенное предупреждение коррупции, а не только на борьбу с ней как свершившимся фактом. В этом плане акцент делается на стандарты поощрения, облегчения поддержки международного сотрудничества, технической помощи в предупреждении коррупции и борьбе с ней, включая принятие мер по возвращению активов. Государства — участники Конвенции обязаны взаимодействовать при реализации международных программ и проектов, направленных на предупреждение коррупции. Каждое государство-участник должно обеспечить, исходя из основополагающих принципов своей правовой системы, функционирование органа или органов, целью которых является предупреждение, координация проведения соответствующей политики в данной сфере. Также определены стандарты поведения должностных лиц, которые должны добросовестно и надлежащим образом их выполнять, в том числе предоставлять соответствующим органам декларации, включающие информацию о внеслужебной деятельности, инвестициях, активах, существенных дарах или выгодах, порождающих коллизию интересов в отношении их функции в качестве публичных должностных лиц.

В Конвенции регулируется и ряд других вопросов антикоррупционного характера, включая меры по предупреждению отмывания денежных средств, вопросы криминализации и правоохранительной деятельности (злоупотребление служебным положением, незаконное обогащение, отмывание доходов от преступлений и т. д.), последствий коррупционных деяний и др.

Важным фактором, способствующим утверждению общей уголовной политики, направленной на защиту общества от коррупции, является действие Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (*ETS № 173*) от 27 января 1999 г. Для правильного понимания требований Конвенции государства-участники дали согласованное определение таких понятий-стандартов, как «должностное лицо», «публичный служащий», «мэр», «министр», «судья», т. е. лиц, выполняющих публичные функции. Например, термин «судья» по смыслу Конвенции охватывает не только лиц, занимающих судебные должности, но и прокуроров. Конвенция требует от государств-участников на основе международных договоренностей вырабатывать нормы, устанавливающие обязанность введения единообразного или принятого на взаимной основе законодательства, касающегося проведения расследований в сфере уголовных правонарушений, признанных в качестве таковых Конвенцией.

Таким образом, стандарты в области противодействия коррупции касаются широкого комплекса норм, включая нормы об основаниях уголовной ответственности за коррупцию как физических, так и юридических лиц; об оказании взаимной правовой помощи; о выдаче преступников; о действии международного процессуального права и т. п.

Указанные сферы применения стандартов активно востребованы в практике государств. В частности, такая практика учитывает положения об индивидуальной уголовной ответственности физических лиц за международные преступления, о неприменимости к ним сроков давности, недопустимости ссылки — в целях оправдания лица — на его должностное положение, соблюдении судебными органами разумного срока рассмотрения дела, осуществлении судебного разбирательства на основе справедливости и равенства, предоставлении обвиняемому возможности защитить себя лично или посредством выбранного им самим защитника и т. д. Указанные стандарты уполномочен применять, например, Международный уголовный суд, действующий на основе Римского статута, вступившего в силу 1 июля 2002 г., в котором, в частности, подчеркнута обязанность Суда обеспечить, «чтобы разбирательство было справедливым и быстрым и проводилось при полном соблюдении прав обвиняемого и с должным учетом необходимости защиты потерпевших и свидетелей» [32, 79]. В Римском статуте развиты признаки («составные элементы») геноцида, преступлений против человечности, военных преступлений, что не только обогатило содержание существующих в этих сферах международно-правовых стандартов, но и расширило границы их применения.

Существенное влияние на развитие международно-правовых стандартов оказывают постановления Европейского суда по правам человека. Международно-правовые стандарты, развиваемые Европейским судом, — это в первую очередь определенные положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней, получившие толкование Суда и отраженные в его правовой позиции по конкретному делу. Толкование Судом положений Конвенции и протоколов к ней, способствующие формированию правовой позиции Суда в рассматриваемом им деле, нередко приводит к выработке положения, расширяющего содержание существующих стандартов или имеющего значение для последующей практики государств, в результате которой формируется новый стандарт. Это, например, касается критериев, выработанных Европейским судом при рассмотрении вопроса о нарушении взятых определенным государством соответствующих международных обязательств в связи с несоблюдением национальными судебными органами разумного срока судебного разбирательства. Применительно к разумным срокам судебного разбирательства Европейский суд, в частности, обращал внимание на необходимость учета сложности дела, значимости временного фактора для удовлетворения законных прав заявителя [33, 29, 31]. В другом постановлении Суда — от 22 июня 2006 г., касающегося понятия «справедливое судебное разбирательство» (п. 1 и подпункт «с» п. 3 ст. 6 Конвенции), Суд отметил, что это понятие связано с правом лица, обвиняемого в совершении преступления, присутствовать и эффективно участвовать в заседании суда первой инстанции. При рассмотрении дела в суде другого уровня — кассационной инстанции — личное присутствие подсудимого не обязательно имеет такое же значение, как рассмотрение дела в суде первой инстанции, даже если суд второй инстанции имеет право пересмотреть дело как по вопросам факта, так и права. При оценке этого вопроса следует учитывать, *inter alia*, характерные особенности конкретного судебного разбирательства и способ представления и защиты интересов стороны защиты в суде кассационной инстанции, в первую очередь в свете вопросов, стоящих перед судом, и их значение для лица, подающего кассационную жалобу. Для того чтобы обеспе-

чить справедливость системы уголовной юстиции, решающее значение имеет право на адекватную защиту подсудимого как в суде первой инстанции, так и в суде кассационной инстанции. Это право означает, что и сторона обвинения, и сторона защиты должны иметь возможность изучить замечания и доказательства, представленные другой стороной, и сделать свои комментарии по ним [34, 297]. Вывод Суда также заключался в том, что производство в суде второй инстанции, о заседании которого заявитель должным образом не был извещен, не отвечало требованию справедливости. Суд вынес постановление о том, что имело место нарушение уже названных положений п. 1 и подпункта «с» п. 3 ст. 6 Конвенции [34, 298, 299].

Таким образом, международно-правовые стандарты — это способствующие регулированию и развитию международных отношений различного уровня базовые положения международного права, выраженные в форме международного договора, международно-правового обычая, определенного решения международной организации, в ряде случаев судебного решения, обеспечивающие функционирование как системы норм международного права в целом, так и его отраслей, а также способствующие взаимосвязи внутригосударственных и международно-правовых норм, имплементация которых в национальное законодательство служит одним из факторов развития внутригосударственной системы права.

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ МАТЕРИАЛЫ

1. *Права человека и процесс глобализации современного мира* / отв. ред. Е. А. Лукашева. — М., 2005.
2. *Добренков В. И.* Глобализация и Россия. Социальный анализ. — М., 2006.
3. *Лукашук И. И.* Глобализация, государство, право. XXI век. — М., 2000.
4. *Капустин А. Я.* Международные организации в глобализующемся мире. — М., 2010.
5. *Тиунов О. И.* Принцип добросовестного соблюдения международных обязательств // *Международное право и национальное законодательство* / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М., 2009.
6. *Hart H. L. A.* The Concept of Law. — 2nd edition. — Oxford.
7. *Лукашук И. И.* Международное право. Особенная часть. — М., 1997.
8. *Тиунов О. И.* Роль международного права в обеспечении правового порядка в мировом сообществе // *Международное право и национальное законодательство*. — М., 2009.
9. *Буткевич В. Г.* Соотношение внутригосударственного и международного права. — К., 1981.
10. *О введении в действие и прекращении действия документов Международных стандартов финансовой отчетности на территории Российской Федерации* : Приказ Министерства финансов Российской Федерации (Минфин России) от 02.04.2013 г. № 36н // *Российская газета*. — 2011. — № 278.
11. *Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации* : избранные права. — М., 2002.
12. *Вагизов Р. Г.* Внутригосударственный механизм осуществления международных стандартов и норм в сфере гражданских и политических прав человека (Российская Федерация и Республика Татарстан) : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — Казань, 1998.
13. *Чернышова О.* Право на свободу передвижения : стандарты Совета Европы // *Конституционное право : восточноевропейское обозрение*. — 2001. — № 2 (35).
14. *Заковеряшина Е.* Принцип недискриминации в праве Совета Европы // *Конституционное право : восточноевропейское обозрение*. — 2002. — № 2 (39).
15. *Limbach J.* Inter-Jurisdictional Cooperation within the Future Scheme of Protection of Fundamental Rights in Europe // *Human Rights Law Journal*. — 2000. — Vol. 21. — № 9–12.
16. *70th Biennial Conference of the International Law Association. Committee on International Human Rights Law and Practice*. — New Delhi, 2002.
17. *Umesh K.* Protection of Human Rights During Emergency Situations : International Standards and the Constitution of India // *Indian Journal of International Law*. — 2001. — Vol. 41.
18. *Горшкова С. А.* Стандарты Совета Европы и законодательство России // *Московский журнал международного права*. — 1999. — № 2.
19. *Яценко И.* Как мы приблизились к мировым стандартам // *Адвокатские вести*. — 2002. — № 12.

20. Мизулина Е. Новый порядок ареста и задержания соответствует Конституции РФ и международным правовым стандартам // Российская юстиция. — 2002. — № 6.
21. Тиунов О. И. Международно-правовые стандарты прав человека : развитие и характерные черты // Российский юридический журнал. — 2001. — № 4.
22. Павлова Л. В. К вопросу об универсальности международных соглашений в области прав человека // Проблемы конституционализма. — Минск, 2000. — Вып. 9.
23. Амлеева Е. Е. Современная международная нормативная система // Юрист-международник. — 2008. — № 1.
24. Международное публичное право : сб. документов / сост. : К. А. Бекашев, Д. К. Бекашев. — Часть II. — М., 2006.
25. Об охране окружающей природной среды : Федеральный Закон Российской Федерации // Российская газета. — 2001. — 12 января.
26. Инновационные направления современных международных отношений / под общ. ред. А. В. Крутских и А. В. Бирюкова. — М., 2010.
27. Нурмухаметова Э. Ф. Способы воздействия на государства с целью вовлечения их в договоры в области охраны окружающей среды // Государство и право. — 2005. — № 2.
28. Соколова Н. А. Механизм международного управления системы ООН в сфере охраны окружающей среды // Журнал российского права. — 2008. — № 8.
29. Соколова Н. А. Международно-правовые аспекты управления в сфере охраны окружающей среды : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук / Московская государственная юридическая академия имени О. Е. Кутафина. — М., 2010.
30. Копылов М. Н., Копылов С. М., Мохаммад С. А. ЮНЕП и международно-правовая защита морской среды // Евразийский юридический журнал. — 2010. — № 11.
31. Бюллетень международных договоров. — 2009. — № 2.
32. Международный уголовный суд : сборник документов. — Казань, 2004.
33. Алисиевич Е. С. Система правовых стандартов Европейского суда по правам человека // Юрист-международник. — 2006. — № 4.
34. Дело «Метелица (*Metelitsa*) против Российской Федерации». Постановление Суда. Европейский суд по правам человека и Российская Федерация // Постановления и решения. — М., 2006. — Т. I.

Тиунов О. И. Правовые стандарты как средство регулирования международных и внутригосударственных отношений

Аннотация. В статье анализируются содержание и правовая природа правовых стандартов как средств регулирования международных отношений и их влияние на внутригосударственные правовые системы. Исследуется соотношение международных правовых стандартов и принципов международного права как начал международно-правовой системы. Раскрывается место правовых стандартов в отрасли международного права прав человека, международного права окружающей среды, международного статуса территории.

Ключевые слова: правовые стандарты, принципы международного права, международно-правовые отношения, система международного права, внутригосударственное право.

Tiunov O. Legal Standards as Means of Regulating International and Municipal Relations

Annotation. An article deals with contents and legal nature of international legal standards and their influence on municipal legal systems. Correlation of both foundations of international law — international legal standards and principles of international law — is studied. The role of legal standards in international human rights law, international environmental law and the territory in international law is shown.

Key words: legal standards, principles of international law, international legal relations, international legal system, municipal law.