МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ КАК ЭТАЛОН ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

УДК 34

А.Д. МАГДЕНКО

Политические и правовые процессы, происходящие в современном российском обществе, отражают его социально-экономическую нестабильность, в этой связи к правоохранительным органам предъявляются повышенные требования. Проблема обеспечения и защиты прав человека и гражданина правоохранительными органами становится в один ряд с проблемами социально-экономического развития России [2].

Осуществление позитивных политико-правовых преобразований станет возможным, если будет развиваться система правоохранительных органов, повысится уровень правового сознания сотрудников этих органов. Сегодня необходимо не только новое мышление, но и совершенно иной тип правоприменителя, воспринимающего основные принципы правового государства, успешно ориентирующегося в современном политико-правовом пространстве. Политические реалии явно обозначили потребность в таком субъекте политико-юридического процесса, деятельность которого соответствует содержанию, идеям и принципам прав человека.

В настоящее время совершенствование российского законодательства и правоприменительной практики возможно при условии надлежащего понимания и реализации международных договоров Российской Федерации, международно-правовых норм, признанных Россией или созданных при ее непосредственном участии. Система права России включает в себя не только Конституцию, федеральные законы и иные внутригосударственные правовые акты, но и общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации [5]. Это конституционное положение имеет общее значение и распространяется на различные сферы деятельности органов государственной власти, в том числе и на правоохранительные органы.

Международно-правовое регулирование включает в себя установление и обеспечение международных стандартов прав человека и соответственно стандартов деятельности правоохранительных органов, являющихся базой для формирования современного уровня профессионального правосознания сотрудников этих органов. Международно-правовые акты, способствуя формированию основных принципов деятельности правоохранительных органов, определяют положения, реализация которых представляет особое значение для правоохранительной системы современной России.

Международные стандарты определяют обязательный для государств или рекомендуемый государствам нормативный минимум правового статуса личности, включая юридическую защиту, и соответствующие правомочия и обязанности государственных органов и должностных лиц. Однако к международным стандартам относятся не только права и свободы человека, но и условия, в которых они реализуются и которые связаны с законными ограничениями и даже запретами. Кроме того, международным сообществом выработаны стандарты деятельности государственных органов, в частности, правоохранительных.

Само понятие «стандарт» не имеет однозначного толкования как у теоретиков права, так и у ученых-международников. Ряд международно-правовых актов использует это понятие при определении унифицированных, минимально требуемых от государств-участников условий [1], например, принятые Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями Минимальные стандартные правила обращения с заключенными [3] прямо оговаривают: их цель изложить то, что обычно считается правильным в области обращения с заключенными (п.1).

Стандарты в международном праве являются универсально признанными нормами, которые, с одной стороны, представляют собой минимально допустимый

консенсус, а с другой – предстают образцами для подражания. В этой двойственной роли стандартов заключается причина их подвижности (в сфере прав человека – в сторону постоянного расширения содержания провозглашенных прав). В связи с этим О.И. Тиунов называет международно-правовые стандарты «своеобразным масштабом измерения в законодательном регулировании различных стран» [11].

Формирование международных стандартов деятельности правоохранительных органов представляет собой сложный объективный процесс, вобравший в себя общечеловеческий опыт образования норм международного права. Если кратко охарактеризовать процесс создания нормативной базы в сфере международного права, то можно сделать заключение, что в основном этот процесс происходит в направлении защиты прав человека и гражданина.

Естественно, возникают вопросы: кто создает этот нормативный материал, какие условия и причины влияют на процесс международного правообразования. Основными субъектами правообразования наряду с государствами являются международные организации. Продление этого списка субъектов является дискуссионным, поэтому справедливее в дальнейшем назвать факторы, влияющие на процесс создания норм международного права вообще, и международных стандартов деятельности правоохранительных органов в частности. К факторам, влияющим на процесс международного правообразования, относят политику, идеологию, общественность и т.д. Признав за государствами приоритет в создании норм международного права, важно определить механизм создания этих норм. Государства, как известно, воздействуют на процесс правообразования посредством собственных национальных систем права. Национальные правовые системы, находясь в диалектическом движении, оказывают влияние соответственно на процесс международного правообразования. Международные стандарты в области прав человека, таким образом, вобрали в себя весь положительный опыт, накопленный национальными правовыми системами в этой сфере. Формирование же стандартов деятельности правоохранительных органов в основном происходило на основе опыта их деятельности, в первую очередь, на основе опыта правовых систем западных государств.

Участие большинства государств мирового сообщества в разработке международно-правовых документов в области защиты прав и свобод человека, а также соблюдение государствами, не являющимися участниками отдельных международно-правовых актов, тех норм и принципов, которые в них изложены, позволяют утверждать об универсальном характере стандартов, выработанных мировым сообществом.

Формирование международно-правовых стандартов в области защиты прав и свобод человека происходит как на уровне мирового сообщества, так и на региональном уровне в рамках взаимодействия государств. Характерное отличие региональных стандартов, например европейских, от универсальных заключается в наличии у первых механизма реализации норм, содержащихся в соответствующих региональных международно-правовых актах.

Но без достаточной защиты провозглашенные права и свободы остаются лишь декларацией. Вот почему необходима особая регламентация деятельности правоохранительных органов, которые призваны защищать права и свободы граждан и обеспечивать возможность их реализации, а также бороться с правонарушениями, и которые наделены с этой целью правом применения мер государственного принуждения. Таким образом, несмотря на то, что правоохранительные органы руководствуются в своей деятельности преимущественно государственными и ведомственными актами, необходимо, чтобы они учитывали и международные стандарты деятельности правоохранительных органов, без соблюдения которых права человека так и останутся лишь продекларированными.

Рассмотрим существующие на сегодняшний день международные стандарты деятельности правоохранительных органов. Общепринятой классификации указанных стандартов в настоящий момент не выработано, да и вряд ли это необходимо – ведь в каждой классификации подчеркивается какой-нибудь один основной признак данных стандартов, являющийся, по мнению автора, основным.

Так, Кейс де Ровер – координатор отдела по связям с вооруженными силами и силами безопасности Международного Комитета Красного Креста – делит международные документы, в которых содержатся общие правила поведения для сотрудников правоохранительных органов, на относящиеся к «твердому праву», т.е. договорному праву, и к «мягкому праву», т.е. руководящие принципы, кодексы поведения.

Положения договорного права обязывают государства-участники привести национальное законодательство в соответствие с нормами подписанного договора, а также проводить и (или) изменять соответствующую политику и практику. «Сотрудники органов правопорядка образуют одну из групп государственных служащих, которые должны соблюдать положения договоров в своей повседневной работе» [6].

Что касается «мягкого права», то эти правила и нормы поведения, хотя не имеют обязательного юридического характера, но содержание этих документов оказывает существенное влияние на правоохранительную практику, в связи с чем настоятельно рекомендуется их соблюдение. Ряд норм «мягкого» международного права называют принципами. Одни из них издавна назывались принципами, другие стали называться так в силу своей значимости и роли в международно-правовом регулировании. К ним, в частности, относятся разработанные организацией «Международная амнистия» 10 основных стандартов соблюдения прав человека должностными лицами правоохранительных органов.

Юристы-международники Центра по социальному развитию и гуманитарным вопросам Организации Объединенных Наций предлагают иную классификацию международных стандартов деятельности правоохранительных органов [8]. Они делят международные документы, в которых содержатся правила поведения сотрудников правоохранительных органов, на две большие группы:

– документы, посвященные правам человека;

– документы, посвященные предупреждению преступности и уголовному правосудию.

Документы, посвященные правам человека, носят общий характер, но они обязательно должны регулировать и деятельность правоохранительных органов, так как без соблюдения прав человека, закрепленных в этих документах, о каких-либо стандартах деятельности правоохранительных органов вообще говорить не приходится.

К этой группе стандартов относят стандарты, закрепленные в таких документах, как: Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах и протоколы к нему, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и т.п. [9].

Международные стандарты, касающиеся предупреждения преступности и уголовного правосудия, можно подразделить на несколько подгрупп:

– стандарты, имеющие общее применение;

– стандарты, посвященные международному сотрудничеству;

– стандарты, посвященные обращению с преступниками;

– стандарты, посвященные деятельности судебных и правоохранительных органов;

– стандарты, посвященные правосудию в отношении несовершеннолетних;

– стандарты, посвященные защите жертв преступлений.

Так, например, к стандартам, имеющим общее применение, можно отнести Декларации Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Особое внимание в них уделяется общим проблемам уголовной политики [10]. К стандартам, определяющим правосудие в отношении несовершеннолетних, можно отнести Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила), утвержденные резолюцией № 40/33 Генеральной Ассамблеи ООН и т.д. Анализируя эту группу стандартов в целом, можно сделать вывод о том, что с точки зрения современного международного права борьба с преступностью и уголовное правосудие (т.е. основные направления деятельности правоохранительных органов) являются следствием принципа защиты прав человека, для чего и созданы правоохранительные органы. «Осуществляя деятельность по защите прав человека и обеспечению социальной справедливости, следует содействовать повышению эффективности политики в области предупреждения преступности и уголовного правосудия» [7].

Таким образом, можно говорить о сложившейся на сегодняшний день многообразной системе международных стандартов правоохранительной деятельности. Приведенные некоторые классификации этих стандартов носят в первую очередь теоретический характер и служат более тщательному изучению системы этих стандартов, проникновению в их сущность, лучшему пониманию их многофункционального назначения.

Что касается практической реализации международных стандартов, то чаще всего в нормативных правовых актах меж-

дународные договоры Российской Федерации включаются в правовую основу деятельности соответствующих органов, например, ст. 3 Федерального закона «О полиции». Таким образом, правовую основу деятельности правоохранительных органов составляют наряду с отечественным законодательством и международные договоры Российской Федерации, а также признанные Россией международно-правовые нормы. Это обусловлено, прежде всего, квалификацией этих источников в части 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации как составной части российской правовой системы, а также предписанием части 3 ст. 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», в которой говорится об их непосредственном действии в Российской Федерации [4].

В обобщенном виде можно представить следующие разновидности международного применения в деятельности правоохранительных органов:

1. Общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации определяют общее состояние правоохранительной деятельности, ее подчинение принятым нашим государством по соглашению с другими государствами либо в пределах международного сообщества в целом правилам и обязательствам. Действия указанных норм подчинены принципу добросовестного выполнения международных обязательств.

2. Правоохранительные органы обладают в пределах своей компетенции полномочиями по непосредственному применению международных договоров Российской Федерации, признанных Россией международно-правовых норм. В этом контексте при рассмотрении вопросов содержание которых затрагивается не только внутригосударственным, но и международно-правовым регулированием, они используют международные стандарты как юридическое основание принимаемых решений. Имеются в виду варианты самостоятельного, совместного и (или) приоритетного применения международных норм.

3. Правоохранительные органы в соответствии с международными договорами Российской Федерации вступают в деловые контакты с аналогичными органами других государств, прежде всего в сфере правовой помощи и правового сотрудничества.

4. Правоприменительные акты, принимаемые правоохранительными органами, а также в пределах их ведения, ведомственные нормативные акты (инструкции, приказы) могут, а в надлежащих случаях должны включать в себя ссылки на международные договоры, документы международно-правового характера.

---

1. Голубок, С.А. Международно-правовые стандарты права на судебную защиту [Текст] / С.А. Голубок // Правоведение. 2007. № 1.

2. Магденко, А.Д. Правосознание сотрудников ОВД Российской Федерации в контексте международных стандартов правоохранительной деятельности (теоретический и практический аспект) [Текст] / А.Д. Магденко: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004. С. 3.

3. Международная защита прав и свобод человека // Сборник документов. М., 1990. С. 290–311.

4. Международное право: учебник для вузов / под ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунова. М., 1999. С. 258.

5. Международные стандарты деятельности правоохранительных органов и уголовно-исполнительной системы / сост. Г. В. Игнатенко, С.В. Кодан. Екатеринбург, 1999. С. 3.

6. Ровер, К. Служить и защищать. М., 1999. С. 120.

7. Руководящие принципы в области предупреждения преступности и уголовного правосудия в контексте развития и нового международного экономического порядка // Сборник важнейших документов по международному праву. М., 1997.

8. Сборник стандартов и норм ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. Нью-Йорк, 1992.

9. Сборник важнейших документов по международному праву. М., 1997.

10. Сборник стандартов и норм ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. Нью-Йорк, 1992. С. 11.

11. Тиунов, О.И. Международно-правовые стандарты как фактор глобализации правового пространства [Текст] / О.И. Тиунов // Московский юридический форум «Глобализация, государство, право, XXI век» (по материалам выступлений). М., 2004. С. 156.