
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СОВЕТА ЕВРОПЫ И ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

Р.Н. Дроздов

Кафедра международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматриваются основные проблемы, возникающие в результате обособленного развития контрольных механизмов и правовых стандартов СЕ и ЕС в области прав человека, что приводит к росту риска формирования двойных стандартов в рамках единого европейского правового пространства.

Ключевые слова: Совет Европы, Европейский Союз, Хартия об основных правах, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Меморандум о взаимопонимании СЕ и ЕС.

Взаимодействие Совета Европы и Европейского Союза в сфере обеспечения прав и свобод человека оформлено Меморандумом о взаимопонимании СЕ и ЕС 2007 г. [3], который содержит специальный раздел под названием «Права и основные свободы человека». Данное взаимодействие выведено на уровне партнерства, которое основывается на таких принципах, как неделимость и универсальность прав человека, уважение стандартов, закрепленных в Конвенции СЕ о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее — ЕКПЧ).

Следует подчеркнуть, что заключению Меморандума предшествовали такие важные факторы, как принятие в 2000 г. Хартии ЕС об основных правах [5], которая вступила в силу в отношении членов ЕС после подписания 13 декабря 2007 г. лидерами 27 государств ЕС Лиссабонского договора; принятие в 2004 г. Протокола № 14 к ЕКПЧ [4], предусматривающего возможность присоединения ЕС к ЕКПЧ; учреждение в 2007 г. Агентства ЕС по основным правам человека [1].

Параллельное, в значительной степени обособленное развитие контрольных механизмов и правовых стандартов СЕ и ЕС в области прав человека, способствующее росту риска формирования двойных стандартов в рамках единого европейского правового пространства, привело к существенному осложнению взаимодействия СЕ и ЕС в области прав человека. В настоящее время это взаимодействие — баланс между ЕКПЧ и Хартией ЕС об основных правах (далее — Хартия), деятельностью Суда справедливости Европейских Сообществ (далее — Суд ЕС) и Европейского суда по правам человека (далее — ЕСПЧ), Комиссара СЕ по правам человека и Агентства ЕС по основным правам человека.

О взаимодействии ЕКПЧ и Хартии ЕС об основных правах, а также между Судом справедливости ЕС и ЕСПЧ написано достаточно много. Наше внимание будет обращено к последнему аспекту — взаимодействию Комиссара СЕ по правам человека и Агентства ЕС по основным правам человека.

В соответствии с п. 17 Меморандума развитие сотрудничества и проведение консультаций с Комиссаром СЕ по правам человека (далее — Комиссар) является одним из приоритетов взаимодействия двух организаций в области прав человека. Однако это взаимодействие может существенно осложниться в связи с учреждением в рамках ЕС Агентства по основным правам человека (далее — Агентство), которое наделено во многом аналогичными полномочиями. Для того чтобы оценить риск дублирования в деятельности Комиссара и Агентства, представляется целесообразным рассмотреть цель, задачи, а также компетенцию этих структур.

Предложение о создании института Комиссара СЕ по правам человека было первоначально одобрено на встрече Глав государств и правительств, состоявшейся в октябре 1997 г. в Страсбурге. Резолюция о создании поста Комиссара и его мандат были одобрены на 104-м заседании Комитета Министров (6–7 мая 1999 г., Будапешт) после соответствующих дебатов в рамках ПАСЕ.

Целью создания этого независимого института является как реализация концепции прав человека СЕ, так и обеспечение эффективного уважения и полного соблюдения этих прав в государствах — членах СЕ.

Основными целями деятельности Комиссара являются:

- содействие воспитанию в духе соблюдения прав человека и популяризации этих прав в государствах-членах;
- обнаружение возможных пробелов в законодательстве и практике государств-членов на предмет их соответствия общепризнанным стандартам в области прав человека;
- оказание содействия по эффективному контролю за полным выполнением прав человека, как они зафиксированы в различных правовых документах Совета Европы.

Деятельность Комиссара включает работу по следующим направлениям:

- рассмотрение *ex officio* любого вопроса, касающегося общей ситуации в области прав человека в государствах — членах СЕ в рамках предоставленных ему полномочий;
- подготовка ответов на запросы, адресованные Комиссару правительствами государств, национальными парламентами, омбудсменами или другими аналогичными институтами, а также отдельными лицами и организациями;
- подготовка рекомендаций и предоставление Комитету Министров СЕ информации по вопросам защиты прав человека и мерах, направленных на предупреждение их нарушения;
- оказание содействия всем национальным структурам, работающим в сфере прав человека, прежде всего национальным омбудсманам;

– взаимодействие с международными организациями в целях содействия защите прав человека.

Для выполнения своих обязанностей Комиссар может вступать в прямые контакты с правительствами государств — членов СЕ, которые обязаны всячески помогать Комиссару в исполнении его функций как независимого и эффективного института. Комиссар представляет на рассмотрение Комитета Министров СЕ и ПАСЕ ежегодный отчет о своей деятельности. Комиссар может также публиковать рекомендации и доклады по любым вопросам, входящим в его компетенцию. Наконец, Комиссар дает ответы в той форме, в какой он сочтет нужным, на запросы Комитета Министров СЕ и ПАСЕ в рамках его задач по обеспечению соблюдения и реализации стандартов в области прав.

Созданное через восемь лет после учреждения должности Комиссара СЕ по правам человека, Агентство ЕС по основным правам, созданное 1 марта 2007 г. как структура ЕС на основании Директивы Европейского Совета №168/2007 от 15 февраля 2007 г. [1], стало основным органом, обеспечивающим реализацию общеевропейского принципа уважения прав и свобод человека в рамках ЕС.

В соответствии с Директивой Европейского Совета цель Агентства — оказание содействия органам и институтам Сообщества и государствам-членам организации, применяющим право Сообщества, а также анализ этого права в части, имеющей отношение к основным правам человека, чтобы в процессе разработки каких-либо мер, планов или осуществления деятельности в рамках их компетенции в полной мере учитывать правовые стандарты в области прав человека.

Задачи Агентства включают в себя следующие: сбор информации; исследовательскую и аналитическую работу; консультации институтов ЕС и государств-членов; сотрудничество с гражданским обществом и повышение правосознания.

Агентство занимается изучением деятельности государств в области обеспечения основных прав и свобод человека и не уполномочено рассматривать индивидуальные жалобы. Государства — кандидаты в члены ЕС и другие государства — участники Пакта о стабильности ЕС могут быть приглашены к участию в этом процессе. В своей деятельности Агентство руководствуется каталогом прав и свобод человека согласно со ст. 6 (2) Договора о ЕС, Хартии и ЕКПЧ.

12 сентября 2007 г. Европейская комиссия представила Европейскому Совету план работы Агентства на 2007–2012 гг. по следующим ключевым темам: расизм, ксенофобия и различные формы нетерпимости; половая, религиозная, расовая и этническая дискриминация, дискриминация по признаку дееспособности, возраста, сексуальной ориентации или принадлежности к национальному меньшинству; помощь жертвам преступлений, предотвращение преступлений и другие вопросы, связанные с безопасностью граждан; защита прав ребенка; иммиграция и интеграция мигрантов; беженцы; визовый и по-

граничный режимы; участие ЕС в демократических процессах; права человека в контексте информирования общества; доступ к справедливому и независимому правосудию.

К сожалению, Меморандум не внес ясность в вопрос о взаимодействии Комиссара и Агентства. В этом акте есть лишь положение о том, что данный вопрос будет урегулирован в отдельном соглашении, которое должно быть разработано в ближайшее время представителями двух организаций. Однако совершенно очевидно, что компетенция Комиссара и Агентства почти идентичны. Эти органы будут дублировать друг друга, способствуя лишь обособлению двух систем права в области прав человека.

В настоящее время соглашения между СЕ и ЕС, регулирующего порядок взаимодействия Комиссара и Агентства, нет, однако, по мнению ПАСЕ, Агентство должно быть исключительно вспомогательным органом по отношению к инструментам СЕ по наблюдению и контролю за соблюдением прав человека. Мандат этого органа необходимо ограничить вопросами прав человека, возникающими в связи с применением законодательства Сообщества, то есть строго в рамках внутренней правовой системы ЕС. Агентство должно сотрудничать с СЕ и избегать любого возможного дублирования его деятельности.

Кроме того, по мнению Ж.-К. Юнкера [2], в Уставе Агентства должна быть прямая ссылка на ЕКПЧ и другие основополагающие документы СЕ в области прав человека. СЕ должен быть представлен в руководящих органах Агентства. В Уставе также могла бы содержаться ссылка на Комиссара СЕ по правам человека как на основного партнера Агентства.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Директива Европейского Совета №168/2007 от 15 февраля 2007 г. URL: http://fra.europa.eu/fra/material/pub/FRA/reg_168-2007_en.pdf
- [2] Доклад премьер-министра Великого Герцогства Люксембург Жана-Клода Юнкера на тему: «Совет Европы — Европейский Союз: единая цель для европейского континента», подготовленный в соответствии с п. 10 Итоговой декларации, принятой на Третьем саммите Совета Европы (Варшава, 16–17 мая 2005 г.), и представленный автором 11 апреля 2006 г. на 57-й сессии Парламентской ассамблеи Совета Европы в Страсбурге. URL: http://www.coe.mid.ru/d2_r.doc
- [3] Меморандум о взаимопонимании между Советом Европы и Европейским Союзом. CM(2007)74, принятый на 117-й сессии Комитета министров Совета Европы, состоявшейся 10 мая 2007 г. URL: <http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp>
- [4] Протокол № 14 к Конвенции СЕ о защите прав человека и основных свобод 1950 г. от 13 мая 2004 г. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/194.htm>
- [5] Хартия ЕС об основных правах человека от 7 декабря 2000 г. URL: http://europa.eu/abc/treaties/index_fr.htm

**COOPERATION BETWEEN THE COUNCIL OF EUROPE
AND THE EUROPEAN UNION IN THE SPHERE
OF ENSURING HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS**

R.N. Drozdov

The Department of International Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

Basic problems arising as a result of the detached development of control mechanisms and standards of law of the Council of Europe and the European Union in the field of human rights which leads to the growing risk of creating double standards within the framework of the common European legal space are examined in the article.

Key words: Council of Europe, European Union, Charter of fundamental rights of the European Union, Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms, Memorandum of understanding between the Council of Europe and the European Union.