На правах рукописи

КУЗНЕЦОВА Светлана Николаевна

Взаимодействие Европейского Союза и Совета Европы в области защиты основных прав человека

12.00.10 — Международное право. Европейское право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Казань — 2005

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет имени В.И.Ульянова-Ленина»

Научный руководитель: кандидат юридических наук,
доцент
Тюрина Наталия Евгеньевна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук,
профессор
Энтин Марк Львович

кандидат юридических наук,
доцент
Мезяев Александр Борисович

Ведущая организация: Воронежский государственный университет

Защита состоится «1» декабря 2005 года в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д.212.081.13 на соискание ученой степени доктора юридических наук при Казанском государственном университете им. В.И.Ульянова-Ленина, по адресу: 420008, Казань, ул. Кремлёвская, д.18, юридический факультет, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского государственного университета.

Автореферат разослан «24» октября 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук,
доцент **Каюмова А.Р.**

Общая характеристика работы

Актуальность исследования. Тема диссертационного исследования представляет собой один из актуальных аспектов взаимодействия Европейского Союза и Совета Европы.

Вторая половина XX века, то есть период, наступивший после Второй мировой войны, характеризуется небывалыми темпами интеграции в Европе. Основу данного процесса составляют общие традиции и ценности, идеалы и принципы государств и народов. В этих условиях права человека как высшая и всеобщая ценность стали основной темой внутренней жизни европейских государств, и составили важный и неотъемлемый элемент европейского строительства.

Изначально индивидуальные права и свободы были в центре внимания старейшей региональной организации – Совета Европы, созданного в 1949 году в качестве европейской организации межправительственного и парламентского сотрудничества в целях интеграции процессов в области прав человека и демократии и гармонизации национального законодательства в данной сфере. Именно в рамках этой организации приняты основные документы по правам и свободам, и создан оригинальный механизм их реализации, подобного которому нет в других региональных системах.

Практически одновременно начался процесс европейской интеграции в области экономики в рамках Европейских сообществ. В своем развитии Европейские сообщества прошли большой путь от международных организаций с узко определенной сферой деятельности (уголь, сталь, атомная энергия) до всеобъемлющего экономического сотрудничества и даже создания уникального государственно-подобного международного объединения с огромным объемом полномочий.[1] И если изначально в Учредительных договорах правам человека было уделено минимум внимания, что объяснялось чисто экономической природой европейского строительства, то в последние годы ЕС уделяет большое внимание деятельности в сфере гуманитарного права. Постепенно защита прав

[1] Основы права Европейского Союза: схемы и комментарии: Учебное пособие под редакцией д.ю.н. проф. С.Ю. Кашкина. – М.: ИНФРА-М. – 2002, с.7.

человека в рамках Сообществ стала необходимостью, и с каждым годом внимание к данному вопросу усиливается.

Поскольку все государства-члены ЕС в настоящее время являются участниками Совета Европы, то встает вопрос сосуществования в государствах-членах Евросоюза двух региональных систем защиты прав человека: системы, предусмотренной Европейской конвенцией о правах человека и системы защиты прав человека, созданной Сообществом. Являются ли эти системы взаимодополняющими и обогащающими друг друга или же – взаимоисключающими, разнонаправленными и конкурирующими?

Комплексный анализ и всестороннее исследование процессов институционно-правового взаимодействия ЕС и Совета Европы в области защиты прав индивида позволяет сделать ряд выводов относительно координации двух европейских правозащитных систем, а также развития системы обеспечения прав и свобод индивида в Евросоюзе, а также выявить тенденции развития права международных организаций в области защиты прав человека. Наконец, рассмотрение данной проблемы имеет немаловажное общенаучное значение, поскольку в зарубежной и отечественной международно-правовой науке к числу наиболее дискуссионных относятся проблемы развития и гармонизации процессов в области обеспечения основных прав и свобод человека.

Состояние научной разработанности темы. В последнее время значительно возрос научный интерес к европейскому праву в целом и праву ЕС в частности. Различные аспекты деятельности европейских региональных организаций к настоящему времени достаточно хорошо изучены. Результаты соответствующих исследований отражены в ряде статей, а также учебников и учебных пособий, диссертационных исследований и монографий, материалов конференций и семинаров. Анализируя работы российских специалистов в области европейского права, можно сделать вывод, что в отечественной науке складывается соответствующее научное направление, в рамках которого уже сформулированы различные подходы.

Нисколько не умаляя достоинства данных исследований, вместе с тем нельзя не заметить, что большинство авторов рассматривают изолированно право и практику Совета Европы или ЕС, или же проводят сравнительный анализ функционирования отдельных институтов данных организаций.

Западные специалисты в области европейского права все чаще обращаются к вопросу о системе обеспечения прав человека в Европейских сообществах и о проблемах сосуществования в Европе двух каталогов и двух систем защиты основных прав. Однако, в данных работах, как правило, рассматриваются лишь отдельные аспекты проблемы. Чаще всего предметом работ европейских специалистов является соотношение Хартии основных прав Евросоюза с Европейской конвенцией о правах человека, вопрос о присоединении ЕС к Европейской конвенции, или же в них дается сравнительный анализ деятельности Суда ЕС и Европейского суда по правам человека.

В связи с этим существует дефицит комплексных исследований взаимодействия институтов и права европейских организаций, позволяющих более глубоко и системно проанализировать интеграционные процессы, происходящие в Европе. Это свидетельствует о теоретической и практической необходимости изучения данной проблемы, попытка которого предпринята в данном диссертационном исследовании.

Теоретическая основа диссертационного исследования. Основополагающее значение для правового анализа заявленной темы составили труды российских юристов в области международного и европейского права, таких как Бекяшев К.А., Бирюков П.Н., Валеев Р.М., Игнатенко Г.В., Карташкин В.А., Капустин А.Я., Кашкин С.Ю., Колосов Ю.М., Курдюков Г.И., Лукашук И.И., Мингазов Л.Х., Тиунов О.И., Топорнин Б.Н., Тункин Г.И., Тюрина Н.Е., Черниченко С.В., Энтин Л.М., Энтин М.Л., Юмашев Ю.М. и др.

При подготовке диссертационного исследования автор опирался на работы в области международной защиты прав человека: Азарова А.Я., Лукашевой Е.А., Энтина Л.М., Энтина М.Л., Глотова С.А., Карташкина В.А., Лукьянцева Г.Е., Туманова В.А. и др.

Кроме того, в исследовании автор опирался на выводы зарубежных специалистов, как в области европейского права: Ж. Булуи, Л. Дюбуи, Ж-П. Жаке, Г. Исаака, П. Пескатора, Т.К. Хартли, К. Шнайдер, так и в области международной защиты прав человека: Ф. Бенуа-Ромер, Д. Гомьен, М. Дженис, Ж. Коэн-Жонатана, Ж-Ф. Ренуччи, Ж. Ридо, Ф. Сюдра и др.

Нормативная база диссертационного исследования. Нормативной основой исследования являются Учредительные договоры Европейских сообществ и Европейского Союза, Хартия основных прав Евросоюза, Устав Совета Европы, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Венская Декларация, Соглашения между Советом Европы и Европейским Сообществом и другие международные нормативно-правовые акты и документы.

Эмпирическая база диссертационного исследования. Эмпирическую основу исследования составила правоприменительная практика Европейского Суда по правам человека, Европейской комиссии по правам человека и Суда ЕС.

Объект диссертационного исследования. Объект исследования составляют отношения по поводу координации деятельности Совета Европы и ЕС применительно к защите прав человека.

Предмет диссертационного исследования. Предметом исследования является деятельность и механизм взаимодействия институтов Совета Европы и Евросоюза в области защиты прав и свобод человека, а также влияние Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод на право ЕС.

Методологическая основа диссертационного исследования. При проведении исследования использовался диалектический метод научного познания, основанный на учете взаимозависимости и взаимообусловленности явлений объективного мира. В рамках данного метода широко применялись различные общенаучные методы: формально-логический, исторический, метод анализа и синтеза, а также частные и специальные методы научного познания: системно-структурный, сравнительно-правовой (компаративистский), формально-юридический, конкретно-социологический и другие методы.

Цель диссертационного исследования заключается в комплексном

исследовании правовой основы, направлений, механизмов и тенденций партнерства Совета Европы и Евросоюза в области обеспечения основных прав человека.

Достижение поставленной цели обеспечивается посредством определения и решения следующих основных **задач**:

- исследовать историю становления и развития института защиты прав человека в ЕС и определить роль органов ЕС в данном процессе;
- определить роль Европейской конвенции о правах человека в правопорядке ЕС;
- провести анализ соотношения двух европейских каталогов прав человека;
- проанализировать соотношение двух европейских систем защиты и обеспечения прав человека;
- определить характер, способы и тенденции взаимодействия Европейского Суда по правам человека и Суда ЕС;
- выявить возможности распространения компетенции Европейского Суда по правам человека на право ЕС;
- проанализировать влияние присоединения ЕС к Европейской конвенции о правах человека на область полномочий ЕС;
- определить способы и возможности институциализации сотрудничества ЕС и Совета Европы.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в нем впервые комплексно изучается взаимодействие правозащитных систем ЕС и Совета Европы. Правовые акты и деятельность европейских институтов в области прав человека рассматриваются не изолированно, а как единый сложный феномен в правовом контексте функционирования двух европейских интеграционных организаций, отражающий динамику и тенденции европейской интеграции в настоящее время.

В отечественных правовых исследованиях, как правило, рассматривается опыт судебной защиты прав человека в рамках Совета Европы,

либо проводится сравнительный анализ Европейского Суда по правам человека и Суда ЕС. В трудах европейских специалистов внимание уделяется в основном роли Европейской конвенции о правах человека в правопорядке ЕС. В данном исследовании предпринята попытка проанализировать не только соотношение двух европейских систем защиты прав человека в целом, но и способы, проблемы и перспективы их взаимодействия.

Новизна исследования раскрывается в следующих основных **положениях, выносимых на защиту:**

1. Обеспечение соблюдения и защиты прав человека является неотъемлемой частью межгосударственного сотрудничества на современном этапе, независимо от сферы его осуществления. При этом наиболее тесное взаимодействие, характерное для международных организаций *интеграционного типа*, способно вызвать к жизни в известной степени обособленную систему защиты прав человека. Подтверждением тому служит ЕС, в котором принцип соблюдения прав человека стал основополагающим в процессе функционирования его институтов и органов. В результате в ЕС сложилась самостоятельная система защиты прав человека, которая достаточно эффективна, но не лишена ряда недостатков.
2. Европейская конвенция о правах человека является правовым актом, получившим признание в ЕС de facto, но назрела необходимость придать ему официальный статус. Целесообразность присоединения ЕС/Евросоюза к Конвенции[2] вытекает из необходимости обеспечить правовую базу для ее применения в правопорядке ЕС и предусмотреть для институтов ЕС такую же ответственность за нарушения основных прав человека, какую несут органы власти его государств-членов.
3. Существование и применение двух каталогов прав человека в одном правовом пространстве, которым в частности является Евросоюз, требует принятия ряда мер в целях избежания коллизий правовых норм и конфликта юрисдикций. Присоединение ЕС/Евросоюза к Европейской конвенции о

[2] Полномочие Европейского Союза для присоединения к Европейской конвенции о правах человека предусмотрено в ст. 9 п.2 Договора, учреждающего Конституцию для Европы.

правах человека – *это оптимальный способ* преодоления разногласий и укрепления институционного сотрудничества, который в дополнение к разработке собственного каталога прав человека в Европейском Союзе является *достаточным* и не требует других механизмов.

4. Присоединение ЕС/Евросоюза к Европейской конвенции о правах человека, возможность которого предусмотрена Конституцией Евросоюза, не повлечет расширения компетенции Союза, но создаст *обязательство для его органов* соблюдать единые стандарты в области прав человека.
5. Опыт и практика взаимоотношений Совета Европы и Евросоюза показывают, что уже отмечаются некоторые факты, свидетельствующие о существовании риска правовой нестабильности в государствах, являющихся одновременно членами обеих организаций. Существенной причиной тому является отсутствие эффективного партнерства между двумя международными организациями и недостаток координации деятельности их институтов при наличии серьезных различий двух правозащитных систем.
6. Отсутствие институционализированного взаимодействия с четко определенным механизмом сотрудничества между судебными органами двух международных организаций на практике может быть восполнено нормативным взаимодействием, проявляющимся во взаимном влиянии их правоприменительной практики. Это подтверждается опытом взаимодействия Суда ЕС и Европейского Суда по правам человека. Европейский Суд по правам человека отказывается от практики «неприкосновенности» права ЕС, и его компетенция постепенно охватывает контроль за актами ЕС.

Теоретическая и практическая значимость результатов диссертационного исследования. Теоретическое значение работы обусловлено всесторонним комплексным анализом взаимодействия систем защиты прав человека, сложившихся в Совете Европы и Европейском Союзе. Исследованы исторические и правовые основы, динамика, основные этапы, результаты согласования вышеуказанных систем, концептуальные особенности

их формирования. Данные положения могут быть использованы в процессе дальнейших научно-теоретических исследований в области европейского права и международной защиты прав человека. Предложения, выводы и обобщения, сформулированные в результате исследования, могут быть использованы в правотворческой и правоприменительной практике ЕС, Совета Европы, других международных организаций, в том числе СНГ, и их государств-членов, а также в правоприменительной деятельности органов РФ. Практическое значение работы состоит также в том, что основные положения и сам материал диссертационного исследования могут быть задействованы в учебном процессе в рамках курсов «Европейское право», «Международная защита прав человека», «Практика и процесс Европейского Суда по правам человека», «Международное право» и других дисциплин международно-правовой специализации.

Апробация результатов диссертационного исследования. Данная работа выполнена и обсуждена на кафедре конституционного и международного права Казанского государственного университета им. В.И.Ульянова-Ленина, а также на кафедре европейского и международного права Нижегородского государственного университета им. Н.И.Лобачевского. Основные положения и результаты диссертации отражены в публикациях автора объемом 11,9 п. л., докладывались на научно-практических конференциях и семинарах: «Гос-во и право: итоги 20 века» (Нижний Новгород, ННГУ им. Н.И.Лобачевского, 24.11.2000 г.), XI Международная сессия «Права человека, культура мира, толерантность – содержание и методы обучения» (Москва, 3-7.12.2001), 45-е Ежегодное собрание Российской Ассоциации международного права (Москва, 29.01-1.02.2002), Международный форум «Международное и европейское право: проблемы определения и защиты демократии, правового государства и прав человека» (Нижний Новгород, 2-3.07.2004г.) и др.

Основные положения работы использованы при проведении лекционных и семинарских занятий по дисциплинам «Международная и европейская защита прав человека», «Практика и процесс Европейского Суда по правам человека», «Право на неприкосновенность частной жизни».

Проведение исследования стало возможным благодаря научным стажировкам автора, проведенным в европейском научно-исследовательском центре Espace Europe и на юридическом факультете Университета им. Пьера-Мендеса Франса (г. Гренобль, Франция) в сентябре 2000 г., в марте-мае 2001 г., в сентябре 2002 г., в сентябре-октябре 2004 г., а также благодаря участию в ряде Летних академий европейского права: «Становление нового европейского правопорядка» (г. Гренобль, Франция, сентябрь 2000 г.), по результатам работы которой автор получил почетную медаль Университета им. Пьера-Мендеса Франса г. Гренобль, «Европа в переходный период» (г. Гренобль, Франция, сентябрь 2002 г.), «Конституция Европейского Союза» (г. Ренн, г. Гренобль, Франция, сентябрь 2004 г.).

При подготовке диссертационного исследования использовались материалы библиотеки центра Espace Europe (г. Гренобль, Франция), а также кафедры и центра европейского и международного права юридического факультета ННГУ им. Н.И.Лобачевского.

Структура диссертационного исследования обусловлена его предметом, целью и поставленными научно-исследовательскими задачами. Работа состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, приложения и списка использованной литературы и нормативных источников.

Основное содержание работы

Во введении определяется тема диссертационного исследования, обосновывается ее актуальность, научная новизна, определяются объект и предмет, а также цель, задачи, методологическая, теоретическая и эмпирическая базы работы. Также устанавливается теоретическая и практическая значимость диссертации, приводятся сведения об апробации результатов исследования и устанавливаются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава диссертации «Конфликт юрисдикций в сфере европейской защиты основных прав человека» состоит из двух параграфов.

В *первом параграфе* рассматривается развитие института защиты прав человека в Европейских сообществах и Европейском Союзе, раскрывается роль

Суда ЕС в данной сфере, анализируются соответствующие положения Учредительных договоров и вторичного права ЕС, а также право частных лиц на обращение в Суд ЕС.

В настоящее время основополагающий характер принципа защиты прав человека для права ЕС и функционирования всех его органов, институтов и учреждений четко зафиксирован в уставных документах Евросоюза. Однако изначально Европейские сообщества создавались как сугубо экономические, и положения о правах человека были намеренно опущены в учредительных документах.

Важную роль в формировании системы защиты прав человека в ЕС сыграла судебная практика. Именно на судебный орган в течение длительного времени была возложена основная работа в данной области. Суд ЕС разработал каталог основных прав, которые гарантируются, исходя из основных принципов права и международных договоров о правах человека, в которых участвуют государства-члены Европейского Сообщества,[3] главным образом речь идет о Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Эта судебная практика была закреплена в преамбуле Европейского Единого Акта, в Маастрихтском, Амстердамском и Ниццком договорах.

Таким образом, можно сделать вывод, что Суд Европейских сообществ сыграл ключевую роль в становлении и защите демократических основ правового статуса личности на уровне Европейского Союза. К сожалению, в настоящее время в судебной системе ЕС не существует специального иска для граждан в Суд ЕС с целью защиты основных прав и свобод, в то время как доступ граждан к Суду ЕС крайне ограничен.

Важной задачей на пути развития Сообществ стало закрепление основных прав в Учредительных договорах. В результате последних пересмотров Учредительных договоров, список, признаваемых ими прав стал намного шире и далеко превосходит закрепленные изначально принципы свободы и недискриминации. Расширение каталога защищаемых прав сопровождалось

[3] См. решение Суда ЕС по делу Nold, CJCE, 14.05.1974, Aff.4/73, Rec. p. 491.

развитием и изменением первоначальных перспектив европейского строительства и переходом от функциональной концепции, где права и свободы человека были, прежде всего, инструментом для создания общего рынка и политического союза, к концепции более фундаментальной, рассматривающей права личности как таковые.

Принятие в 2000 г. Хартии основных прав Европейского Союза стало успешным результатом многочисленных попыток институтов Евросоюза и государств-членов на пути создания юридически обязательных для ЕС норм в сфере прав человека и основных свобод. Хартия была включена в Конституцию Евросоюза в качестве одной из составных частей, и в соответствии с этим предусмотрено наделение ее обязательной силой. Таким образом, в случае ратификации Конституции, Хартия основных прав Евросоюза станет юридически обязательным документом конституционного характера.

Проанализировав деятельность ЕС в сфере обеспечения основных прав можно сделать вывод, что в ЕС, в первую очередь благодаря Суду ЕС, сложилась своя, достаточно эффективная, но не лишенная ряда недостатков, самостоятельная система защиты прав человека. Это произошло в связи с тем, что в рамках ЕС, занимавшегося исключительно вопросами экономической интеграции, выявилась потребность соблюдения прав человека органами и институтами, несмотря на то, что первоначально обязательство по уважению данных прав на них не распространялось. Изучив данный процесс, можно придти к заключению, что обеспечение прав человека в настоящее время является неотъемлемой частью межгосударственного сотрудничества. Развитие интеграции в рамках международной организации, в пользу которой государства-члены ограничили свой суверенитет и передали ей часть своих полномочий (на современном этапе такими организациями являются только Сообщества и Евросоюз), приводит к необходимости обеспечить в рамках функционирования данной организации и ее институтов соблюдение и защиту прав человека, независимо от области деятельности такой организации, даже если ее компетенция не касается гуманитарных вопросов.

Во *втором параграфе* исследуются правовые проблемы одновременного функционирования двух европейских систем защиты прав человека: анализируются их правовые различия и рассматривается двойственность каталогов прав человека в государствах-членах ЕС.

Сосуществование разных систем защиты прав человека в Европе влечет многочисленные вопросы. Взаимообогащение и взаимная поддержка систем защиты прав человека является лишь одним аспектом их сосуществования. Их различия могут подвергнуть данные системы опасности, достаточно проблематично предотвратить конфликты между ними. Трудности в сосуществовании двух европейских систем защиты прав человека связаны с их различиями в технике правовой защиты, в природе и содержании прав и свобод, в обязанных субъектах, а также в объектах защиты. Это является следствием отличия целей деятельности двух организаций и двух судов, которое может привести к разнице в толковании прав и свобод.

Наряду с различиями фактором правовой нестабильности в государствах, являющихся одновременно членами ЕС и Совета Европы, является двойственность каталогов прав и свобод. До разработки и принятия Хартии Евросоюза каталог прав человека ЕС совпадал с каталогом Совета Европы. Это происходило, в первую очередь, потому что Европейская конвенция о правах человека была привилегированным источником прав человека в правопорядке ЕС. С принятием Хартии каталоги стали отличаться по формулировке, по перечню прав, по способу ограничения прав. Это может повлечь маргинализацию Европейской конвенции в деятельности Суда ЕС.

Хартия должна была укрепить юридическую стабильность, так как собрала воедино все права. Но получилось наоборот, поскольку два инструмента стали «конкурировать». Конфликт каталогов прав и свобод человека возникает из-за обязанности государств-членов соблюдать два разных стандарта и из-за возможности для частных лиц использовать права, закрепленные в двух международно-правовых инструментах.

На основе проведенного анализа опыта взаимоотношений Совета Европы и Евросоюза в исследовании делается вывод о том, что различия, которые существуют сегодня между правозащитными системами двух данных организаций, а также недостаток координации деятельности их институтов влекут риск правовой нестабильности в государствах-членах Евросоюза, поскольку они одновременно являются членами обеих организаций, и даже при наличии противоречий между системой защиты прав человека ЕС и Совета Европы обязаны подчиняться двум контрольным механизмам.

Вторая глава диссертации «Нормативное и институционное взаимодействие двух европейских систем защиты прав человека» состоит из трех параграфов.

В *первом параграфе* проводится анализ правовых основ, регулирующих сотрудничество двух организаций, для чего определяется его нормативная база, а также критерии распределения полномочий между организациями.

Правовые рамки сотрудничества уже давно существуют в Учредительных договорах Сообществ.[4] В 1959 г. были заключены первые Соглашения между Комитетом Министров Совета Европы и Комиссией ЕС. Принятое впоследствии Соглашение 1987 г. предусматривает способы сотрудничества двух организаций. Совместная декларация о сотрудничестве и партнерстве между Советом Европы и Европейской комиссией 2001 г. направлена на углубление их партнерства и укрепление сотрудничества. Углубление сотрудничества двух организаций в области поощрения плюралистической демократии, прав человека и основных свобод и верховенства права предусмотрено также в Плане действий, одном из итоговых документов третьего Саммита Совета Европы (16-17 мая 2005 г.).

На практике же до последнего времени складывалось более гибкое взаимодействие, не требующее уравновешенного сотрудничества. Изначально отношения между Советом Европы и ЕС характеризовались разделением компетенции по географическому, методологическому и материальному

[4] Об этом свидетельствуют положения ст. 230 Договора о ЕЭС (ст. 303 Договора о ЕС), согласно которым «Сообщество устанавливает сотрудничество, в подходящих формах, с Советом Европы». Эта статья очень лаконична, но ее содержание получило развитие в Маастрихтском Договоре.

критериям и политикой отказа от конфликтов. Такой метод разграничения сфер деятельности не является проявлением координации действий. В настоящее время вызывает некоторое беспокойство относительно новый феномен пересечения компетенции двух организаций, который связан с их эволюцией, что затрудняет применение указанных критериев.

Для изучения перспектив взаимодействия Совета Европы и Евросоюза в работе рассматривается координация деятельности двух организаций при реализации институционного сотрудничества и нормативного взаимодействия. В данном случае под институционным сотрудничеством следует понимать соответствующие отношения между органами, институтами и другими структурами международных организаций; нормативное взаимодействие означает взаимное влияние правовых норм организаций.

Пороанализировав процесс реализации институционного сотрудничества и нормативного взаимодействия двух организаций, можно придти к выводу, что развитие их партнерства должно строиться с учетом новых целей Совета Европы и Евросоюза. Обе организации должны осознать необходимость переоценки их сотрудничества, которое отныне должно базироваться не на распределении компетенции, а на принципах взаимодействия и взаимодополнения. Для эффективного партнерства между Советом Европы и Евросоюзом необходим переход от простого сотрудничества к координации деятельности.

Во *втором параграфе* автор рассматривает роль Европейской конвенции о правах человека в Европейском Союзе, что связано с определением ее статуса в праве ЕС. Очевидно, что согласно праву международных договоров, Европейское Сообщество не обязано соблюдать Европейскую конвенцию о правах человека и дополнительные протоколы к ней, поскольку не является участником данного документа Совета Европы. Тем не менее, Конвенция занимает важное место в практике Суда ЕС. Суд неоднократно указывал, что данный документ имеет для него особое значение.[5] Как правило, Суд ЕС косвенно ссылался на Европейскую конвенцию, использовав ее в качестве «источника вдохновения», содержащего

[5] Впервые такая формулировка была использована в решении по делу Hoechst (CJCE, 21.09.1989, Hoechst c. Commission, Aff. jtes 46/87 et 227/88, Rec. p. 2859) , затем она стала регулярной.

основные принципы права. Но несмотря на такое усиление роли Европейской конвенции о правах человека, ее официальный статус в праве Сообщества не изменился, напротив, Суд ЕС всячески воздерживается от признания ее обязательной для институтов ЕС. И хотя он признает Конвенцию в качестве привилегированного источника, однако не применяет ее как таковую. Поэтому Европейская конвенция о правах человека продолжает оставаться материальным, а не формальным источником в праве сообществ. Хотя ссылка на Конвенцию закреплена в ст. F Маастрихтского Договора, ст. 6 Амстердамского и Ниццкого Договора, ст. 9 Договора, учредившего Конституцию для Европы, однако это не означает, что Европейская конвенция является источником права ЕС. Указанные положения предусматривают обязательство Союза соблюдать не саму Конвенцию как таковую, а основные права, вытекающие из нее, в качестве основных принципов права Сообществ.

Таким образом, двойственность статуса Европейской конвенции о правах человека в ЕС влечет за собой двойственность в отношениях между двумя судебными органами.

Важным является вопрос о взаимодействии Хартии основных прав Евросоюза и Европейской конвенции о правах человека. Гармонизация взаимодействия Хартии Евросоюза и Европейской конвенции имеет очень важное значение как для государственных властей, так и для частных лиц. В ходе разработки текста Хартии этому вопросу уделялось большое внимание. Авторы Хартии предусмотрели некоторые меры, направленные на обеспечение взаимодействия Хартии и Европейской конвенции (условие соответствия положений Хартии Европейской конвенции и условие неснижения уровня защиты, но они явно недостаточны и требуют усовершенствования.

Таким образом, для обеспечения согласованности между двумя стандартами необходимы дополнительные решения. Таким решением может быть исключение различий между двумя текстами путем одинакового закрепления и идентичного толкования одних и тех же прав. Для достижения одинакового закрепления прав человека Европейская конвенция должна быть дополнена экономическими и

социальными правами, содержащимися в Хартии. Чтобы избежать конфликта каталогов прав человека и конфликта судебной практики, правам должно даваться одинаковое толкование. Для этого необходимо институциализировать отношения между Европейским Судом по правам человека и Судом ЕС.

На основании проведенного анализа статуса Европейской конвенции о правах человека в праве ЕС можно говорить о том, что Конвенция является правовым актом, признанным в ЕС de facto, однако не получившим официального признания в качестве источника права ЕС. Целесообразность присоединения ЕС/Евросоюза к Конвенции объясняется необходимостью обеспечить правовую базу для ее применение в правопорядке ЕС, исключить двойственность ее статуса и предусмотреть для институтов ЕС такую же ответственность за нарушения основных прав человека, какую несут органы власти его государств-членов.

В *третьем параграфе* речь идет о взаимодействии ЕС в целом и Суда ЕС, в частности, и Европейского Суда по правам человека, рассматривается вопрос о признании статуса ЕС Европейским Судом по правам человека и о возможности обжалования актов права ЕС в Страсбурге.

В работе определяются направления сотрудничества двух Судов. Подчеркивается взаимное влияние их практики. С одной стороны, Суд ЕС стал постепенно и все более активно использовать Европейскую конвенцию о правах человека. Особенно примечательно, что он стал применять нормы Конвенции с учетом толкований Суда по правам человека. Европейский Суд по правам человека также учитывает практику Суда ЕС. Так, Страсбургский Суд ясно признал особый характер правопорядка ЕС, а в некоторых сферах решения Суда ЕС оказали прямое влияние на практику Европейского Суда по правам человека. Примечательным является тот факт, что Суд ЕС и Европейский Суд по правам человека разработали похожие методы толкования.

В контексте проблемы гармоничного сосуществования двух систем защиты прав человека очень важное значение имеет вопрос о распространении компетенции Европейского Суда по правам человека на сферу действия права ЕС

и о коллективной ответственности государств-членов ЕС за акты, принятые в рамках ЕС, и в частности, акты институтов Европейского Сообщества.

Поскольку ЕС не является участником Европейской конвенции о правах человека, иски против его институтов признаются неприемлемыми ratione personae. Однако Страсбургский Суд признал себя компетентным контролировать соответствие Конвенции национальных актов применения права ЕС, поскольку полагает, что путем передачи полномочий государства не должны избегать выполнения своих обязательств по Конвенции. К сожалению, в последнем случае не учитывается степень свободы усмотрения, предоставленной государствам в конкретном случае для реализации акта ЕС.

В настоящее время наблюдается следующая тенденция: существует ответственность государств за нормативную реализацию актов ЕС и за принятие актов первичного права, но никто (ни ЕС, ни государства-члены) не несет ответственность за акты институтов ЕС или за их формальное исполнение. Таким образом, часть актов, в создании которых участвуют государства-члены Европейской конвенции о правах человека, ускользают от контроля ее органов. Отсутствие внешнего контроля в праве ЕС представляет собой риск эффективному обеспечению прав человека и может повлечь снижение стандартов в области прав и свобод человека.

Если же ЕС в настоящее время не несет и в ближайшем будущем не будет нести ответственность за свои акты, то может быть ее должны коллективно нести государства-члены за систему, которую они создали. Примеров такой ответственности государств в международном публичном праве пока нет. Но ЕС не является обычной классической международной организацией, именно из-за его специфики стала возможна такая ответственность. Государства-члены установили данную систему для реализации своих интересов и общих целей, а также для обеспечения интересов своих граждан. Таким образом, они должны нести ответственность за нарушения, происходящие в учрежденной ими системе.

Суд по правам человека предусматривает возможность коллективной ответственности государств за принятие акта первичного права ЕС. Разумеется,

коллективную ответственность государств нельзя расценивать как окончательное решение проблемы, идеальным вариантом остается присоединение к Европейской конвенции о правах человека. Сохранять статус кво в данной ситуации представляет риск как для правовой стабильности, так и для гарантий прав и свобод конкретных граждан и организаций.

Изучив практику взаимоотношений Суда ЕС и Европейского Суда по правам человека, можно констатировать, что между двумя судебными органами отсутствует институционализированное взаимодействие с четко определенным механизмом сотрудничества. На практике их отношения характеризуются нормативным взаимодействием, проявляющимся во взаимном влиянии их правоприменительной практики. Более того, Европейский Суд по правам человека отказывается от практики «неприкосновенности» права ЕС, и его компетенция постепенно охватывает контроль за актами ЕС.

Подобная практика представляет большой интерес, так как показывает, что отсутствие институционализированного взаимодействия между органами разных международных организаций может быть восполнено определенными механизмами сотрудничества на нормативном уровне.

Третья глава диссертации «Присоединение ЕС/Евросоюза к Европейской конвенции о правах человека» состоит из трех параграфов.

Присоединение ЕС к Конвенции Совета Европы связано с целым рядом правовых и технических трудностей. в то же время альтернативные способы укрепления партнерских отношений между ЕС и Советом Европы страдают недостатками, делающими их использование нецелесообразным. Одним из наиболее важных вопросов присоединения к Европейской конвенции является соответствующей правовой основы. В связи с этим автор подробно рассматривает каждый из данных вопросов.

В *первом параграфе* проводится анализ правовых преимуществ и трудностей присоединения. Присоединение рассматривается как решающий шаг со стороны Евросоюза, который позволит ему стать настоящим «правовым Союзом», основанным на демократии и правах человека.

Существует несколько причин в пользу присоединения к Европейской конвенции: присоединение имеет символическое значение – оно повлечет укрепление демократического характера ЕС; это обеспечило бы гражданам защиту их прав от нарушений со стороны институтов Союза; присоединение было бы идеальным решением для обеспечения гармоничного развития практики обоих Судов; прямое применение Судом ЕС Европейской конвенции позволит избежать те недостатки, которые представляет техника Основных принципов права; без присоединения существует риск нападения Страсбургского Суда на политику ЕС при отсутствии у последнего возможности защищаться; присоединение будет иметь также превентивное значение, поскольку Европейский Союз будет вынужден более тщательно следить за соответствием его нормативных актов Европейской конвенции. Кроме этого, присоединение ЕС/Евросоюза к Европейской конвенции о правах человека представляет положительный момент и для самой Конвенции. Это укрепит ее положение в национальных правовых системах и в соответствии с принципами верховенства и прямого действия права ЕС обеспечит ее единообразное применение во всех государствах-членах, по крайней мере, в сфере действия права ЕС.

Наряду с преимуществами, присоединение к Европейской конвенции представляет и некоторые проблемы: подобная акция повлечет, по опасениям многих, угрозу независимости и самостоятельности права ЕС, в частности, возникнут трудности, связанные со статусом и независимостью Люксембургского Суда; в настоящее время существует ряд несоответствий между правом ЕС и Конвенцией; также существует риск того, что Евросоюз будет подвержен контролю со стороны судей, не являющихся гражданами ЕС и, соответственно, не знакомых с особенностями европейской интеграции; очень веским представляется аргумент об увеличении сроков рассмотрения иска в случае присоединения к Конвенции; интересным аргументом противников присоединения является тот довод, что Европейская конвенция существует уже 50 лет и не защищает экономические и социальные права, то есть те самые права, которые чаще всего могут быть нарушены Сообществом при

осуществлении своих полномочий, поэтому для Евросоюза больший интерес представляет собственный перечень прав, адаптированный к его требованиям; есть опасения, что присоединение ЕС к Европейской конвенции отразится на позиции государств-членов Евросоюза по отношению к данному документу.

В процессе присоединения ЕС к Европейской конвенции будут неизбежными также и некоторые технические трудности. Во-первых, нужно сразу же отделить членство в Совете Европы от присоединения к Конвенции. Поскольку первое было бы весьма проблематичным, необходимо, чтобы Союз получил возможность присоединения к Европейской конвенции, не становясь членом Совета Европы. Затем присоединение повлечет необходимость разрешить некоторые технические и юридические вопросы, касающиеся самого текста Европейской конвенции о правах человека и ее контрольного механизма. Нужно внести дополнительные положения, которые бы уточнили содержание и значение понятий и выражений, используемых в Конвенции и адаптировали бы их применительно к Европейскому Союзу. Кроме того, необходимы некоторые административные и технические изменения, не связанные с текстом Европейской конвенции о правах человека.

Присоединение ЕС/Евросоюза к Европейской конвенции о правах человека – это оптимальный способ преодоления разногласий и укрепления институционного сотрудничества, поскольку существование и применение двух каталогов прав человека в одном правовом пространстве, которым в частности является Евросоюз, влечет коллизии правовых норм и конфликт юрисдикций. Присоединение ЕС/Евросоюза к Европейской конвенции о правах человека не вызовет расширения компетенции Союза, но создаст обязательство для его органов соблюдать единые стандарты в области прав человека.

Во *втором параграфе* автор анализирует альтернативные способы укрепления взаимодействия и улучшения координации между двумя организациями и наряду с достоинствами раскрывает их недостатки.

Кроме присоединения Евросоюза к Европейской конвенции о правах человека, существует несколько альтернативных путей укрепления партнерских

отношений между ЕС и Советом Европы, такие как механизм преюдициальных запросов, создание общей палаты или возможность иска в Европейский Суд по правам человека без присоединения к Европейской конвенции о правах человека.

Рассматривая возможность сотрудничества между Судом ЕС и Европейским Судом по правам человека в рамках преюдициальной процедуры, автор указывает, что главным аргументом в пользу такого решения является желание избежать расхождений судебной практики двух органов. Однако система преюдициальных запросов нарушила бы равновесие между ЕС и другими участниками Европейской конвенции, высшие судебные инстанции которых не располагают таким правом. Но наряду с этим и сам Суд ЕС будет поставлен в невыгодное положение по сравнению с другими высшими судами государств-участников Конвенции, поскольку он рискует подвергнуться критике в случае отказа от использования данной процедуры или уклонения от указаний Страсбургского Суда. Более того, это затянет процессуальные сроки в Суде ЕС.

Внимание уделяется также предложению о создании «общей палаты», суда ad hoc, состоящего из представителей Суда ЕС и Суда Страсбурга, куда мог бы обратиться каждый из двух Судов, когда появится необходимость обеспечить единое толкование основных прав и свобод. В качестве достоинства этой идеи указано, что такой механизм обеспечит строгое равенство между двумя Судами и меньше всего отразится на их сегодняшнем функционировании. Однако, возникает вопрос, не противоречит ли это предложение правилу, вытекающему из принципа автономии права ЕС, согласно которому члены Суда ЕС не должны участвовать в работе других судебных органов, в которых они будут толковать положения, идентичные положениям права ЕС, но руководствуясь другими методами, концепциями и подходами.

В работе рассмотрено еще одно предложение укрепления связи между ЕС и Европейской конвенцией, которое состоит в создании права иска в Страсбург без присоединения к Европейской конвенции о правах человека. В качестве основного недостатка данной процедуры отмечается угроза автономии праву ЕС: так, институты будут подвергаться контролю со стороны Страсбургского Суда,

однако право Европейской конвенции не будет интегрировано в право ЕС, то есть формально не станет частью права Европейского Союза (даже если материальные положения Конвенции давно применяются de facto Судом ЕС), и положение самого Евросоюза и его права будет неравным по отношению к государствам, присоединившимся к Европейской конвенции о правах человека.

Автору представляется, что данные решения являются наименее реалистичным и удовлетворительными. В силу недостатков данных механизмов, присоединение к Европейской конвенции остается оптимальным решением для обеспечения согласованности между двумя системами защиты прав человека.

В *третьем параграфе* исследуется вопрос о наличии в праве ЕС правовой основы для присоединения к Европейской конвенции о правах человека.

В 1996 г. Суд ЕС в своем Заключении относительно возможности присоединения Сообщества к Европейской конвенции о правах человека указал, что Сообщество не обладает компетенцией для присоединения к Конвенции. Действительно, Учредительный договор не предусматривает возможность деятельности ЕС в сфере прав человека. Ни Амстердамский, ни Ниццкий Договор не вернулись к этой проблеме, так как отсутствовало согласие среди государств-членов. Но данный вопрос не мог быть обойден во время разработки Договора, учредившего Конституцию Евросоюза, поскольку права человека являются основой конституционализма.

Прежде всего, согласно тексту Конституции, должно произойти слияние существующих Сообществ и передача их полномочий Европейскому Союзу, который наделяется международной правоспособностью. Таким образом, можно смело говорить, что если присоединение к Европейской конвенции о правах человека произойдет, то оно будет касаться Союза.

В статье 9 п. 2 Конституции предусматривается, что «Союз присоединяется к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод». Такая формулировка свидетельствует о решимости намерений институтов и государств-членов Евросоюза в пользу присоединения. Разумеется, это не означает

автоматического присоединения к Европейской конвенции, поскольку данный политический вопрос должен рассматриваться уже институтами ЕС.

Дополнительный протокол № 14 к Европейской конвенции о правах человека, пока не вступивший в силу, также предусматривает, что Евросоюз может стать участником данного договора Совета Европы.

Автор обращает внимание, что присоединение Союза к Европейской конвенции не означает, что он станет членом Совета Европы. Евросоюз и его право будут просто участвовать (с ограничениями, вытекающими из полномочий ЕС) в особой системе судебного контроля прав человека, установленной Европейской конвенции о правах человека. Важно, что в Суд по правам человека будет избран один судья со стороны ЕС, который будет служить в Страсбургском Суде экспертом права ЕС. Кроме того, представитель Евросоюза, в соответствии со ст. 46 Европейской Конвенции, будет участвовать в работе Комитета министров Совета Европы, в вопросах, касающихся наблюдения за исполнением решений Суда по правам человека (но не в реализации общих задач Комитета, выходящих за пределы Европейской конвенции о правах человека). Функция данного представителя тем более важна, что будет способствовать правильному информированию Комитета министров по вопросам, касающимся права ЕС.

Таким образом, теперь, когда создана необходимая нормативная база для присоединения ЕС/Евросоюза к Европейской конвенции, слово - за его политическими институтами.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, делаются основные выводы, а также формулируются рекомендации и предложения.

В качестве приложения к исследованию приводится сравнительная таблица содержания Хартии основных прав Европейского Союза и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

По теме диссертации опубликованы следующие **работы и научные статьи:**

1. Кузнецова С.Н. Укрепление связи с Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод как одна из перспектив развития основных прав в

Европейском Союзе / С.Н.Кузнецова // Сборник научных трудов аспирантов и соискателей-юристов, выпуск № 1. –Нижний Новгород: Изд-во ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2001. – стр.174-183. – 0,5 п.л.

2. Кузнецова С.Н. Развитие системы защиты прав человека в Европейском Союзе / С.Н.Кузнецова //«Российское право в период социальных реформ», выпуск № 4, ч. I. Материалы конференции «Гос-во и право: итоги 20 века». – Нижний Новгород: Изд-во ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2002. – стр.176-179. – 0,3 п.л.
3. Кузнецова С.Н. Хартия основных прав Европейского Союза: развитие европейской защиты прав человека или путь к Европе «двух скоростей»?/ С.Н.Кузнецова // Российский ежегодник международного права. – Санкт-Петербург: «Россия-Нева», 2002. – стр.195-202. – 0,5 п.л.
4. Кузнецова С.Н. Развитие основных прав и свобод в документах ЕС / С.Н.Кузнецова // Сборник научных трудов аспирантов и соискателей-юристов, выпуск № 2. – Нижний Новгород: Изд-во ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2003. – стр.185-198. – 0,5п.л.
5. Кузнецова С.Н. Защита прав человека Евросоюзом в отношениях с третьими странами / С.Н.Кузнецова // Нижегородский юрист. Альманах. Выпуск 8. – Нижний Новгород: «Зона» плюс», 2003. – стр.15-19. – 0,4 п.л.
6. Кузнецова С.Н. Конституция ЕС: перспективы и проблемы в области прав человека в Евросоюзе / С.Н.Кузнецова // Международное и европейское право: проблемы определения и защиты демократии, правового государства и прав человека. Тезисы докладов Международного форума. – Нижний Новгород: Изд-во ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2004. – стр. 80-85. – 0,3 п.л.
7. Кузнецова С.Н. Трудности и последствия процесса присоединения стран Центральной и Восточной Европы к Совету Европы / С.Н.Кузнецова // Сборник научных работ аспирантов и соискателей-юристов, выпуск № 4. – Нижний Новгород: Изд-во ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2005. – стр.144-156. – 0,7 п.л.
8. Кузнецова С.Н. Международная защита прав человека: Уч. пособие. – Нижний Новгород: Изд-во ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2005. – 159 стр.– 8,7 п.л.