

УДК 341.1/8

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА С НАЦИОНАЛЬНЫМИ ПРАВООЩИТНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ В РАМКАХ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ И ЕВРОПЕЙСКОЙ ПОЛИТИКИ СОСЕДСТВА

© 2015 г.

А.С. Леонов

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

andrei_leonov@yahoo.fr

Поступила в редакцию 22.06.2015

Изучается роль и место национальных правозащитных учреждений во внешней политике Европейского союза, а также тенденций развития их взаимоотношений. Исследуется эволюция политики ЕС в области прав человека в отношениях с третьими странами в рамках политики развития и Европейской политики соседства, дается оценка степени участия в этих отношениях национальных правозащитных учреждений. Проводится сравнительный анализ актов ЕС, регулирующих внешние отношения Союза в области прав человека с различными государствами, и делаются выводы о диверсификации политики ЕС в этой области и различных уровнях взаимодействия ЕС и национальных правозащитных учреждений в различных странах и регионах.

Ключевые слова: национальные правозащитные учреждения (НПЗУ), Европейский союз, права человека, политика по содействию развитию, Европейская политика соседства, Восточное партнерство ЕС, Союз для Средиземноморья, страны АКТ.

Права человека в Европейском союзе: векторы развития

В соответствии с договором о Европейском союзе (далее – ЕС) в редакции Лиссабонского договора «уважение прав человека» является одной из базовых ценностей ЕС¹, а «защита прав человека» определена в качестве одной из центральных задач ЕС во взаимодействии с мировым сообществом². Эти положения были подкреплены изменением статуса Хартии основных прав ЕС, которая согласно Лиссабонскому договору от 1 декабря 2009 года обрела обязательную силу первичного права ЕС, а также программным положением о присоединении ЕС к Европейской конвенции по правам человека (далее – Европейская конвенция).

Произошли изменения и на организационном уровне ЕС, связанные с введением в состав Европейской комиссии комиссара по правам человека³, а также созданием должности Специального представителя ЕС по правам человека. Позднее, в комиссии Жана Клода Юнкера, сфера прав человека была отнесена к компетенции первого заместителя председателя Комиссии, комиссара по улучшению регулирования, межведомственным отношениям, верховенству права и Хартии основных прав ЕС⁴. Все эти изменения свидетельствуют о возникновении многогранной и многоуровневой политики ЕС в области прав человека, которая реализуется как внутри, так и вне Союза и в ходе реализации

которой ЕС тесно взаимодействует с национальными, региональными и международными механизмами в области прав человека. Таким образом, неизбежно формируется целая сеть отношений ЕС в сфере прав человека, в которых задействованы различные акторы, используется множество инструментов, действующих в различных областях. Все это, а также тот факт, что права человека стали юридически обязательной «нормой» в праве ЕС, представляет собой определенную трудность для самого Союза, в частности в вопросах экспертного знания в области прав человека, потребность в котором остро ощутили институты ЕС. На национальном уровне возникает симметричная проблема, связанная с доступом граждан ЕС и граждан третьих стран к информации о правах человека, в частности касательно вопросов защиты и восстановления нарушенных прав. Таким образом, существует очевидная потребность в обеспечении связи между абстрактными правовыми положениями о правах человека и конкретными реалиями, что спустя два года после принятия Лиссабонского договора отмечала комиссар ЕС по вопросам правосудия, прав человека и гражданству ЕС Вивьен Реддинг [1, р. 3]. Именно национальным правозащитным учреждениям (далее – НПЗУ) принадлежит одна из наиболее важных ролей в обеспечении этой связи, другими словами, в содействии ЕС в процессе формирования эффективной политики в области прав человека и, в частности, в сбли-

жении внутренней и внешней политики ЕС в области прав человека. НПЗУ – это внутригосударственные субсидиарные правозащитные институты, интегрированные в систему публичного управления, но не обладающие юрисдикционными полномочиями [2, с. 159]. Именно вопросам взаимодействия между ЕС и НПЗУ в сфере внешних отношений ЕС, а также его перспективам и посвящена данная статья.

Место НПЗУ во внешней политике ЕС в сфере прав человека

Внешняя политика ЕС в сфере прав человека часто подвергается масштабной критике за слабую имплементацию заявленных в Договоре положений, недифференцированный подход, а также за отсутствие учета особенностей конкретных ситуаций, связанных с правами человека, в том или ином государстве, и за применение двойных стандартов в отношении западных и всех остальных стран [3]. Такая критика свидетельствует о необходимости корректировки политики ЕС по правам человека, повышения эффективности деятельности в отношении третьих стран. Глобальная сеть НПЗУ по всему миру является в сущности гигантским источником экспертных данных, информации по конкретным странам и регионам, без которых ЕС не в состоянии выстроить эффективную внешнюю политику в сфере прав человека. НПЗУ несомненно являются важными международными акторами, имеющими поддержку ООН⁵ и взаимодействующими с различными международными организациями, что также подчеркивает их возрастающую значимость. Учитывая их основное назначение – продвижение и защита прав человека на национальном уровне, а также значительную вовлеченность в эти процессы на региональных уровнях по всему миру, можно констатировать, что НПЗУ неизбежно должны выступать в качестве партнеров ЕС в его внешней политике по правам человека. И хотя НПЗУ не упомянуты в основных документах ЕС, связанных с правами человека, Союз фактически уделяет особое внимание локальным акторам и гражданскому обществу [4, р. 9]. С 2011 года он разрабатывает стратегию в отношении порядка 150 стран, с конкретным адресным подходом и программой значительного влияния на политику по правам человека в этих государствах [5]. Очевидно, что в тех государствах, где созданы НПЗУ, ЕС в лице Европейской службы внешнеполитической деятельности и представительств ЕС в этих странах активно взаимодействует с ними по вопросам выработки и реализации такой стратегии.

При условии обеспечения независимости этих институтов, для ЕС они представляют эффективное средство усиления его политики по правам человека и могут являться важной стороной переговорного процесса. С государствами, с которыми у ЕС существует диалог по правам человека (их более 30), постоянно обсуждаются вопросы институционализации НПЗУ. В отношении государств, где система НПЗУ еще недостаточно развита или не развита вовсе, ЕС прикладывает усилия по ее созданию и укреплению на основе Парижских принципов⁶ и зачастую обеспечивает целевую материальную поддержку таким странам, направленную на развитие системы НПЗУ⁷. Деятельность НПЗУ интегрируется также и в работу Специального представителя по правам человека ЕС, в чьи полномочия как раз входит ведение диалога с гражданским обществом в целях повышения эффективности политики ЕС в сфере прав человека в различных странах. При определении приоритетных направлений политики по правам человека, планов действий, а также при составлении ежегодных отчетов по правам человека и демократии в мире ЕС также взаимодействует с НПЗУ и их региональными и международными координирующими структурами.

Далее в статье рассматривается вопрос о том, в какой степени НПЗУ вовлечены в политику ЕС в области прав человека и демократии в его отношениях с третьими странами в рамках политики по содействию развитию⁸ и Европейской политики соседства⁹.

Взаимодействие ЕС и национальных правозащитных учреждений в рамках Политики по содействию развитию

Как решается вопрос о правах человека в рамках политики ЕС по содействию развитию? В соответствии с положениями Договоров о ЕС (Статья 208 (1) Договора о функционировании ЕС и статья 21 Договора о ЕС), «политика ЕС по содействию развитию проводится в рамках принципов и целей внешнеполитической деятельности Союза», которая включает развитие прав и свобод человека, демократии и правового государства. Уважение прав человека является неотъемлемой частью дискурса ЕС в рамках политики по содействию развитию и в различных формах интегрировано в деятельность донорских организаций, созданных на двусторонней и многосторонней основе. С 2001 года Европейская комиссия определила права человека как лейтмотив всех программ ЕС по помощи развитию. В 2011 году в своем сообщении «Повышение эффективности политики по со-

действию развитию ЕС: план изменений» Европейская комиссия обозначила необходимость придания особой значимости правам человека при определении совместного использования европейских и национальных инструментов по оказанию помощи [6, р. 4–6]. В «Стратегических рамках в области прав человека и демократии и Плана действий для их практической реализации» ЕС также подтвердил, что права человека должны стать определяющими во всех сферах, и в частности в области политики по содействию развитию. Включение прав человека в это направление деятельности ЕС означает, что их соблюдение должно лежать в основе планирования, построения, реализации и мониторинга программ в этой области. Это также подразумевает участие в этом процессе тех акторов, которые наиболее эффективно могут способствовать развитию прав человека. Политика ЕС по содействию развитию подразумевает участие стран – партнеров ЕС в процессе наполнения стратегий развития в отношении них содержательными элементами, что играет важнейшую роль в повышении ее эффективности. Ключевое значение имеет максимальное вовлечение в этот процесс всех сегментов общества: негосударственные структуры (общественные организации), национальные парламенты, органы местной власти и т.д.

В качестве примера такого взаимодействия ЕС с третьими странами в рамках политики по содействию развитию можно привести отношения ЕС со странами Африканского, Карибского и Тихоокеанского регионов (страны АКТ), отношения с которыми имеют давнюю историю, от Ломейских конвенций (с 1975 года) до Договора Котону [7] (с 2000 года), который считается наиболее всеобъемлющим соглашением между ЕС и развивающимися странами. Особенности Договора Котону являются принцип равенства сторон и полное участие стран АКТ в разработке стратегии их развития, участие наравне с правительствами стран – участниц Договора других акторов (общественных организаций, частного сектора, местных органов власти), ведение диалога и взаимные обязательства (например, в области прав человека), выполнение которых подвергаются взаимному мониторингу. Ряд положений Договора Котону предвосхитили принципы политики ЕС в области прав человека, реализуемые на современном этапе. НПЗУ формально не упоминаются среди негосударственных или государственных образований, участвующих в создании и реализации стратегических программ развития. Однако существует практика вовлечения их в эти процессы. В реальности они могут заменить

общественные организации в части, касающейся прав человека, и выступать в качестве партнеров в диалоге с ЕС. Для этого у них есть преимущества: они учреждены и финансируются правительством, хотя функционируют независимо от него, а значит, не сталкиваются с проблемами конкуренции, разрозненности, отсутствия плюралистического представительства и слабой управляемости, что свойственно общественным организациям в этих странах [8, р. 128].

Политика ЕС по содействию развитию основывается на так называемых страновых стратегиях (Country Strategy Papers), механизм которых также применяется и в политике соседства ЕС (см. ниже). Этот инструмент дополняется национальными индикативными программами (National Indicative Programmes), которые определяют приоритетные направления финансирования из Европейского фонда развития (European Development Fund) – основного источника финансовой помощи для государств АКТ. Поскольку де-факто участие НПЗУ во взаимодействии ЕС и стран АКТ констатируется чиновниками ЕС, то к ним должны применяться такие же правила, что и к общественным организациям, которые согласно положениям Договора Котону могут участвовать в создании и реализации стратегических программ. Следовательно, НПЗУ должны участвовать в определении уровня политического развития государства, в которых они действуют, его институционального потенциала, уровня соблюдения прав человека на этапе подготовки и разработки стратегии, а также на более поздних этапах реализации программы, участвуя в оценке ее результатов и влияния на развитие прав человека. В соответствии со статьей 8 (4) Договора Котону, предусматривающей необходимость политического диалога между Сторонами, уровень развития в сфере прав человека, демократических принципов и верховенства права должен подвергаться регулярной оценке. Ее объективность может быть достигнута только благодаря участию относительно беспристрастных субъектов, к которым можно было бы отнести и НПЗУ.

Индикатором их независимости может служить международная аккредитация, вопросы которой отнесены к ведению подкомитета по аккредитации, относящегося к Международному координационному комитету НПЗУ. Он рассматривает кандидатуры учреждений, претендующих на аккредитацию, и направляет в управление Комитета свои заключения о соответствии учреждений Парижским принципам. Учреждениям могут присваиваться классы от А до С в зависимости от степени соответствия Парижским принципам, что, в частности, отра-

жает степень их независимости. В перечне учреждений, которым на январь 2014 года была предоставлена международная аккредитация, содержится значительное число НПЗУ из государств АКТ, имеющих статус «А» [9]. Однако в государствах, страдающих от проблем коррупции, НПЗУ также не могут работать эффективно, поскольку они практически не способны быть сильнее той системы, в которой они функционируют. Во многих странах АКТ это является препятствием для развития в соответствии с Договором Котону. Это было отмечено в Руководстве для НПЗУ, выпущенном совместно Программой развития ООН (ПРООН) и Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) [10]. В случае отсутствия должного политического диалога между государством и ЕС в части развития прав человека и демократии, согласно статье 9 Договора Котону, должен запускаться механизм консультаций, предусмотренный в статье 96 этого же договора. В инициировании и развитии этого процесса важную роль должны играть НПЗУ.

Одним из ключевых аспектов повышения эффективности работы НПЗУ является финансовая поддержка их деятельности. Они могут финансироваться из Европейского фонда развития на основании статьи 33 Договора Котону как институты, деятельность которых направлена на «продвижение демократических принципов... всеобъемлющего соблюдения и защиты прав человека и основных свобод» (статья 33 (1)). Другим источником финансирования может служить Европейский инструмент содействия демократии и правам человека (ЕИДПЧ) [11], который создан в том числе для финансирования мероприятий в рамках политики ЕС по содействию развитию. Регламент ЕС, учреждающий этот вид финансирования, определяет критерии для отбора кандидатов на его предоставление, которым вполне удовлетворяют НПЗУ («публичные некоммерческие организации, институты или агентства», статья 10 (1) (в) Регламента) [12]. Такого рода поддержку получили комиссии по правам человека Руанды, Мексики, Кении, Филиппин, Национальный совет по правам человека Египта [13].

Европейская политика соседства и национальные правозащитные учреждения

Европейская политика соседства представляет собой особый тип отношений ЕС с третьими странами, инициированный Европейской комиссией в 2003 году – накануне восточного расширения ЕС [14], и впоследствии отражен-

ный в акте первичного права ЕС – Лиссабонском договоре¹⁰. В официальном дискурсе ЕС эти отношения с рядом государств, которые не являются его членами, определяются как отношения особого, привилегированного типа. Формально эти отношения развиваются параллельно процессу расширения ЕС. Однако ничто не указывает на то, что отношения соседства не могут приобрести более интегрированную форму в будущем. Тем не менее основной целью данной политики ЕС является создание зоны безопасности и стабильности по периметру Европейского союза, «кольца дружественных стран» на его внешних границах. Эта вполне прагматичная политика ЕС обеспечена комплексным механизмом поддержки стран-партнеров в различных сферах¹¹.

В 2011 году ЕС пересмотрел политику соседства и ввел новый принцип ее функционирования – «больше средств для больших реформ» или «больше за большее» [15] («*more-for-more principle*»)¹². Это было обусловлено значительной неравномерностью реализации целей политики в отношениях с различными странами. В свете нового подхода политика соседства не должна быть равной для всех: она должна быть дифференцированной, но не по географическому критерию, а по степени прогресса, достигнутого в результате сотрудничества [16].

Основой функционирования политики соседства являются 12 Планов действий (Action plans), заключенных между ЕС и каждым государством-партнером¹³, содержащих краткосрочные и среднесрочные приоритетные мероприятия по развитию демократии, прав человека, экономики, миграционной политики и т.д., и опирающиеся на инструменты финансовой и технической помощи со стороны ЕС. С 2007-го по 2013 год главным источником этой помощи был *Европейский инструмент соседства и партнерства* (ЕИСП) с бюджетом в 11.181 млрд евро. На период с 2013 по 2020 г. таким источником является Европейский инструмент соседства (ЕИС) с бюджетом 15.4 млрд евро. Кроме этого, грантовую поддержку странам-партнерам оказывают Европейский инвестиционный банк и Европейский банк реконструкции и развития, а также Фонд гражданского общества Европейского соседства (Civil Society Facility) [17].

Основываясь главным образом на двусторонних отношениях ЕС со странами-партнерами европейская политика соседства дополняется региональным и многосторонним сотрудничеством в рамках Восточного¹⁴ и Евро-средиземноморского партнерства (EUROMED)¹⁵. Это сотрудничество призвано вывести отношения со

странами-партнерами европейского соседства на новый уровень и усилить их, в том числе путем создания новых инструментов поддержки.

Восточное партнерство ЕС

Восточное партнерство представляет собой совместную инициативу ЕС, государств-членов и стран-партнеров, целью которой является выстраивание и укрепление отношений с каждой отдельной страной партнерства, индивидуальный подход к развитию взаимоотношений. Восточное партнерство развивается по четырем направлениям, получившим название многосторонних платформ (Multilateral Platforms), которые отражают четыре основные области сотрудничества между странами-партнерами и ЕС: «Демократия, надлежащее государственное управление и стабильность», «Экономическая интеграция и согласование с политикой ЕС», «Энергобезопасность», «Контакты между людьми».

Важным для данной статьи является анализ рабочей программы первой платформы Восточного партнерства – «Демократия, надлежащее государственное управление и стабильность», которая принята на период с 2014 по 2017 год и отражает ключевые приоритеты сотрудничества в рамках Восточного партнерства. Впервые эта программа в разделе «Ключевые цели» указывает не просто на развитие прав человека и демократии, а на поддержку развития в сфере *национальных правозащитных учреждений* [18], определяя конкретную адресную направленность сотрудничества. Употребляя термин «национальные правозащитные учреждения» (National Human Rights Institutions), программа явно отсылает читателя к общепринятому понятию такого рода институтов, основанных на Парижских принципах. Далее, в разделе о мероприятиях в рамках различных направлений первой платформы в Мероприятии 1 «Демократия и права человека» указывается на *сотрудничество омбудсменов в странах Восточного партнерства*, укрепление института омбудсмена, популяризация его полномочий в целях привлечения граждан этих государств к взаимодействию с ним в случае нарушения их прав, усиление имплементации европейских стандартов прав человека, включая права ребенка и гендерное равенство. Рабочая программа указывает на то, что эти мероприятия должны способствовать реализации двусторонних Планов действий, принятых в рамках Европейской политики соседства, что говорит о комплементарности и комплексности Восточного партнерства и ЕПС. Кроме того, в Программе также определяется

необходимость развития потенциала организаций гражданского общества.

Практика сотрудничества в рамках многосторонних тематических платформ не является совершенно новой в Восточном партнерстве. Впервые возможность их создания была предусмотрена Пражской декларацией 2009 года, которая запустила сам проект Восточного партнерства [19]. В то время было создано две платформы: «Демократия, надлежащее государственное управление и стабильность» и «Экономическая интеграция и согласование с политикой ЕС», в которых ни слова не говорилось о взаимодействии на уровне национальных правозащитных учреждений или омбудсменов. При этом Программа на 2012–2013 гг. [20] уже содержала указание на необходимость обмена опытом между омбудсменами стран Восточного партнерства, основанного на практике реализации совместного проекта Франции и Польши «Сотрудничество между омбудсменами стран Восточного партнерства», в результате которого состоялись совместные конференции и семинары по обмену опытом представителей национальных правозащитных учреждений шести стран Восточного партнерства, а также Польши и Франции¹⁶.

В Программе 2012–2013 гг. также указывается на совместные программы Европейской комиссии и Совета Европы, направленные на развитие независимых несудебных механизмов защиты прав человека в государствах-партнерах. Одной из главных таких инициатив является совместная программа ЕС и Совета Европы «Peer-to-peer program»¹⁷.

Таким образом, можно отметить, что налицо явная эволюция взаимодействия ЕС и НПЗУ в рамках Восточного партнерства, которая выражается, во-первых, в постепенном закреплении этого взаимодействия в документах Партнерства, во-вторых, – в создании и реализации конкретных инструментов поддержки НПЗУ в странах-партнерах и обеспечения их взаимодействия между собой. Такая поддержка осуществляется в трех форматах: в качестве индивидуальной адресной помощи конкретным странам (например, проект по созданию в Грузии так называемой «case management system» для упрощения работы с индивидуальными жалобами), в формате программ сотрудничества НПЗУ стран Партнерства с НПЗУ государств – членов ЕС (Польско-французская инициатива), и в виде поддержки международного сотрудничества НПЗУ, в частности через совместные проекты ЕС и Совета Европы («Peer-to-peer program»).

Южно-средиземноморское сотрудничество ЕС

Очевидно, что «в рамках Восточного партнёрства практика внешней «европеизации» и демократизации стран Центральной и Восточной Европы в достаточной мере оправдала себя, но европеизация неевропейских стран с другими политическими и культурно-цивилизационными ценностями» [21, с. 140] ставит ЕС перед выбором между идеологическим воздействием и прагматическим сотрудничеством. Несмотря на эффективность европеизации постсоветского пространства Восточной Европы, когда ЕС оказался демократическим «центром гравитации» [22], этот опыт не мог быть так же успешно перенесён на почву Барселонского процесса [21, с. 140], который был «перезапущен» в июне 2008 года в виде Союза для Средиземноморья, ставшего новым форматом взаимоотношений ЕС со странами южного Средиземноморья. В отличие от EUROMED с его форматом многосторонних отношений, при котором ЕС брал на себя роль старшего партнёра, и от Европейской политики соседства, функционировавшей по двусторонней формуле «ЕС-28+1» [23], участие в средиземноморских проектах обуславливалось только наличием желания государств Средиземноморского региона [21, с. 143]. В политический дискурс отношений ЕС и стран-партнёров Северной Африки вводится понятие *ownership* или *co-ownership*, что подчеркивает равноправие участников и общую ответственность в региональных проектах. Это, однако, не помешало ЕС прибегнуть к принципу негативной обусловленности, то есть введению санкций за неисполнение требований по демократизации, в отношении Ливии и особенно Сирии. Таким образом, в настоящее время отношения ЕС со средиземноморскими странами регулируются сразу тремя взаимосвязанными инициативами, сочетающими многосторонний и двусторонний подход, – Барселонский процесс, Европейская политика соседства и Союз для Средиземноморья. По мнению экспертов, в рамках этих подходов наметился постепенный переход отношений двух регионов от сотрудничества к элементам интеграции [24, с. 4], которой, тем не менее, не наблюдается в области демократии и прав человека.

Процесс демократизации североафриканских стран и стран Ближнего Востока был серьезно осложнен событиями «арабской весны», в результате которой обнаружилась несостоятельность политики ЕС по продвижению демократических ценностей в регионе, учитывая, что за последние четыре года Ливия оказалась на пороге распада государственности, а с Сирией, в

связи с продолжающимся конфликтом, были приостановлены все форматы сотрудничества, включая Соглашение об ассоциации.

Реакцией на события «арабской весны» стала инициатива Европейской комиссии и Европейской внешнеполитической службы под названием «Партнёрство для демократии и общего процветания с Южным Средиземноморьем» [25] (март 2011 года), а также обновленная Европейская политика соседства (май 2011 года). «Партнёрство для демократии» является составной частью Европейской политики соседства и преследует цель консолидации демократии и развития гражданского общества в Южном Средиземноморье, функционируя согласно уже описанному выше принципу *more-for-more*.

В «Партнёрстве для демократии» ЕС делает ставку на сотрудничество с гражданским обществом стран-партнёров, что следует из основных документов по этой инициативе. О взаимодействии с НПЗУ стран Южного Средиземноморья в этом Партнёрстве не упоминается. Акцент делается на роли НПО и общественных организаций, для развития которых государства-партнёры должны создать необходимую основу при поддержке ЕС. При этом в ряде стран созданы и функционируют НПЗУ, имеющие аккредитацию Международного координационного комитета. И хотя основные документы Европейской политики соседства не делают прямой ссылки на НПЗУ, в ряде Планов действий для конкретных государств Южного Средиземноморья такие указания присутствуют. Например, в Плане действий для Египта говорится о поддержке «стремлений Правительства Египта по защите прав человека и основных свобод в соответствии с подписанными Египтом международными договорами, а также разработке стратегии по правам человека во взаимодействии с *Национальным советом по правам человека*» [26] (аккредитованный НПЗУ).

Таким образом, очевидны значительные отличия двух направлений Европейской политики соседства ЕС в том, что касается места и роли НПЗУ в укреплении политики ЕС в области прав человека в этих странах. Если в Восточном партнёрстве взаимодействие ЕС и НПЗУ приобретает относительно системный характер, то в Южно-средиземноморском партнёрстве приходится говорить лишь о фрагментарности такого взаимодействия.

Заключение: тенденции во взаимоотношениях ЕС и национальных правозащитных учреждений

Национальные правозащитные учреждения несомненно являются сегодня неотъемлемым атрибутом государства, которому не чужды

ценности, заключенные в основных правах и свободах человека, даже если соответствующие механизмы в таком государстве находятся лишь на начальной ступени своего развития. Этот вывод можно сделать исходя из статистики, показывающей рост числа НПЗУ в различных странах и регионах, появления сетевого взаимодействия НПЗУ, различных форумов для их сотрудничества и обмена опытом. Основная их ценность заключается в том, что они аккумулируют информацию о состоянии прав человека в своем государстве, способны видеть проблемы изнутри и доносить их до власти. НПЗУ – это своеобразный мост между обществом и руководством государства в том, что касается основных прав человека, и связующее звено между международными стандартами в области прав человека и национальными правовыми системами, в которых эти стандарты подлежат имплементации.

Функции НПЗУ способны выполнять различные неправительственные организации, однако, в отличие от последних, у НПЗУ есть одно преимущество – они созданы внутри государственной системы и при этом располагают гарантиями максимальной независимости от власти. Это означает, что выполняя функции мониторинга соблюдения прав человека в государстве наравне с НКО, пусть и с чуть меньшей эффективностью, они практически лишены риска быть закрытыми, что определяет гарантии стабильности их работы. Кроме этого, НПЗУ – это конституционно учрежденные институты. Иными словами, это разумный компромисс, на который может пойти государство в вопросе соблюдения прав человека. Индикатором независимости НПЗУ является их международная аккредитация с присвоением соответствующего класса, что является дополнительной гарантией их эффективности.

Таким образом, представляется логичным, что любой процесс международного общения по вопросам о правах человека неизбежно должен затрагивать НПЗУ и превращать их в обязательных акторов таких отношений. Однако такое предположение далеко не всегда подтверждается на практике. Европейский союз, чья политика в области прав человека приобрела амбициозный характер с момента принятия Лиссабонского договора, еще далек от ее практической реализации. В частности, в отношениях с третьими странами по вопросам прав человека ЕС показывает различные подходы и степень эффективности своей политики. Анализ первичного права ЕС, а также документов в сфере его внешних отношений показывает, что ЕС не рассматривает НПЗУ как важного актора в отношениях с третьими странами. Даже если

отдельные институты и структуры ЕС, работающие в сфере прав человека, признают важность участия НПЗУ в этих отношениях и сотрудничают с ними, в европейскую культуру прав человека эти институты пока не интегрированы. Отсутствие указаний на них в соответствующих актах ЕС говорит о том, что они не являются структурной частью политики ЕС по правам человека.

Это, однако, не касается Восточного партнерства ЕС и некоторых отношений в рамках Союза для Средиземноморья. Давая оценку этим отношениям ЕС, можно говорить о *тенденции* признания НПЗУ в качестве необходимых акторов в процессе укрепления прав человека и демократии в третьих странах. Это подтверждается включением положений о НПЗУ в документы Восточного партнерства ЕС и соответствующие инструменты финансовой и технической поддержки, а также активным сотрудничеством НПЗУ стран Восточного партнерства между собой и с НПЗУ стран – членов ЕС.

В южном партнерстве и в отношениях в рамках политики по содействию развитию ЕС опирается на институты гражданского общества и неправительственные организации, не называя, за некоторыми исключениями, НПЗУ в ключевых документах. Это означает, что основные финансовые механизмы также направлены на поддержку НКО и иных институтов гражданского общества и не могут способствовать развитию НПЗУ.

Таким образом, мы наблюдаем диверсификацию политики ЕС в области прав человека не только в различных регионах и внутри самих регионов и партнерств, но и в отношении признания национальных правозащитных учреждений в качестве важных акторов и партнеров ЕС в процессе укрепления прав человека и демократии в третьих странах.

Примечания

1. Ст. 2 консолидированной версии Договора о ЕС (далее – Договор о ЕС).
2. Ст. 3 (5) Договора о ЕС.
3. Должность в Европейской комиссии, введенная в 2010 году в результате разделения портфеля комиссара по вопросам юстиции, свободы и безопасности на должность, ответственную за права человека и должность по вопросам внутренних дел.
4. В настоящее время этот пост занимает бывший министр иностранных дел Нидерландов Франс Тиммерманс.
5. В частности, благодаря их участию в Универсальном периодическом обзоре Совета по правам человека ООН.
6. Парижские принципы представляют собой набор международных стандартов, формирующих и определяющих работу НПЗУ. Они были разработаны и при-

няты на международном семинаре в Париже в 1991 г. и приняты Генеральной Ассамблеей ООН в 1993 г. Будучи международно-согласованными, Парижские принципы определяют роль, состав, статус и функции НИПП. http://www.ohchr.org/RU/News_Events/Stories/Pages/ParisPrinciples20yearsguidingtheworkofNHRI.aspx (Дата обращения: 28.02.2015).

7. Например, в 2012 году ЕС выделил 2.8 млн евро на развитие НИПП в Марокко.

8. Development policy (в русскоязычной литературе встречается: «сотрудничество в поддержку развития») (Калиниченко П.А. Европейский Союз: право и отношения с Россией. М.: Норма, 2012. С. 57; Договор о функционировании ЕС (перевод Четверикова А.О. // <http://eulaw.ru/treaties/tfeu>).

9. Эти три сферы указаны в документе «Стратегические рамки в области прав человека и демократии и План действий для их практической реализации» (перевод с сайта Представительства ЕС в России) / Council of the European Union, 'EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy'.

10. Статья 8 Договора о ЕС в редакции Лиссабонского договора.

11. Об истоках сотрудничества в сфере юстиции и внутренних между ЕС и странами Восточной Европы в рамках политики соседства см., например, Korneev O. (2008) *Primus inter pares? The EU's justice and home affairs policies in its Eastern European Neighbourhood*. In Bev-Baillet Latour working paper (KUL). № 32. 30 p.

12. Данный принцип не является новым в полном смысле, так как несколько повторяет содержание инициативы ЕС, заявленной в 2006 году (governance facility), в отношении стран, проводящих наиболее интенсивные реформы. Тогда максимальную поддержку получили Марокко и Украина. Однако в случае Украины этот подход себя не оправдал: результаты реформ были либо малозначительные, либо имели обратный эффект. Поэтому принцип «больше средств для больших реформ» был несколько видоизменен: «больше средств для больших реформ», возымевших реальный положительный результат.

13. Украина, Молдова, Грузия, Азербайджан, Армения (страны Восточного партнерства) и Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Марокко, Тунис, Палестинская автономия (страны Евро-Средиземноморского партнерства). Алжир, Сирия, Ливия и Беларусь на настоящий момент не имеют согласованных планов действий с ЕС по различным для каждой страны причинам.

14. Запущено с мая 2009 года.

15. Ранее EUROMED было известно как «Барселонский процесс», реформированный и перезапущенный в июле 2008 года. Третьим элементом, дополняющим европейскую политику соседства, является «Черноморская синергия» (the Black Sea Synergy) с исключительно экономическими целями и задачами.

16. Состоялось более десяти семинаров и тренингов во Франции, Польше, Молдове, Грузии, Армении и Азербайджане.

17. Первый этап проекта (2008–2009) назывался «Setting up an active network of independent non-judicial human rights structures», а второй (2010–2012) – «Promoting national non-judicial mechanisms for the protection of human rights and especially the prevention of torture».

Список литературы

1. Reding V. The binding EU Charter of Fundamental Rights: Key trends two years later. Speech/12/266, Brussels, 16 April 2012, P. 3.

2. Чуксина В.В. Национальные правозащитные институты в контексте взаимодействия внутригосударственных и международных механизмов защиты прав человека // Известия ИГЭА. 2011. № 4.

3. G. de Búrca. The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights Actor // *American Journal of International Law*. V. 105. № 4. 2011. P. 649–694.

4. Joint Communication of the European Commission and the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy «Working in partnership with civil society». 2011. P. 9.

5. Report on the review of the EU's human rights strategy (2012/2062(INI)). A7-0378/2012. 19 November 2012, paras 32–38 / European Parliament, Committee on Foreign Affairs.

6. Communication from the Commission 'Increasing the impact of EU Development: an Agenda for Change', COM (2011) 673 final. 13 October 2011. P. 4–6.

7. Partnership agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000 // OJ L 317. 15.12.2000.

8. Bossuyt J. Mainstreaming Civil Society in ACP-EU Development Cooperation, in M. Lister and M. Carbone (eds.). *New Pathways in International Development, Gender and Civil Society in EU Policy*, Ashgate, 2006. P. 128.

9. Chart of the status of national institutions accredited by the international coordinating committee of national institutions for the promotion and protection of human rights. Accreditation status as of 28 January 2014, http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Chart_S_tatus_NIs.pdf (Дата обращения: 21.01.2015).

10. UNDP-OHCHR Toolkit for collaboration with National Human Rights Institutions, <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/1950-UNDP-UHCHR-Toolkit-LR.pdf> (Дата обращения 21.01.2015).

11. The European Instrument for Democracy and Human Rights. <http://www.eidhr.eu/>

12. Regulation (EC) № 1889/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on establishing a financing instrument for the promotion of democracy and human rights worldwide. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:386:0001:0011:EN:PDF> (Дата обращения: 10.01.2015).

13. Thematic evaluation of the European Commission support to respect of Human Rights and Fundamental Freedoms (including solidarity with victims of repression). http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-cooperation-ec-human-rights-1298-annex3-201112_en_0.pdf (Дата обращения: 15.02.2015).

14. European Commission. *Wider Europe Neighborhood: A New Framework for relations with our Eastern and Southern Neighbors*, COM(2003) 104 final. Brussels: European Commission.

15. Глоссарий Восточного партнерства – и отношений ЕС – Россия. http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=61&id_type=3&lang_id=471 (Дата обращения: 10.02.2015).

16. The new European Neighbourhood Instrument: providing increased support to the EU's partners,

http://www.enpi-info.eu/main.php?id=27348&id_type=1 (Дата обращения: 10.02.2015).

17. Фонд гражданского общества Европейского соседства: конкурс заявок на региональные акции на Востоке и Юге. http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=36965&id_type=1&lang_id=471 (Дата обращения: 10.02.2015).

18. Eastern Partnership. Platform 1 «Democracy, Good governance and Stability». Core objectives and work programme 2014–2017. http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/docs/work_programme_2014_2017_platform1_en.pdf (Дата обращения: 23.02.2015).

19. Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, 7 May 2009. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf (Дата обращения: 23.02.2015).

20. Eastern Partnership. Platform 1 «Democracy, Good governance and Stability». Core objectives and work programme 2012–2013. http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/docs/work_programme_2012_13_platform1_en.pdf (Дата обращения: 23.02.2015).

21. Латкина В.А. Политика Европейского Союза в Средиземноморье в контексте «Арабской весны» // Вестник МГИМО. 2014. № 2 (35). С. 140, 143.

22. Emerson M., Noutcheva G. Europeanisation as a Gravity Model of Democratisation. CEPS Working Document № 214 / November 2004. Available at: <http://aei.pitt.edu/6646/>

23. Bicchi F. The Union for Mediterranean or the Changing Context of Euro-Mediterranean Relations // Mediterranean Politics. 2011. V. 16. № 1. P. 3–19.

24. Трофимова О.Е. Эволюция средиземноморской политики Евросоюза: путь от сотрудничества к интеграции. М.: ИМЭМО РАН, 2011. С. 4.

25. A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean // European Commission. High Representative of the EU for Foreign Affairs and Security Policy. Brussels, 08.03.2011.

26. EU/ Egypt Action Plan at 2.1.1. b) Human rights and fundamental freedoms /http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/egypt_2014-2015_programming_document_en.pdf (Дата обращения: 15.02.2015).

INTERACTION BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS WITHIN THE FRAMEWORKS OF THE EU DEVELOPMENT POLICY AND THE EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY

A.S. Leonov

This article explores the role and place of national human rights institutions in the external policies of the European Union and analyses some trends in their interactions. We demonstrate an evolution of the EU human rights policy in relations with third countries within the frameworks of the EU development policy and the European Neighbourhood Policy. Particular attention is given to the evaluation of the involvement of national human rights institutions in these relations. Based on a comparative analysis of various EU legal acts regulating EU external relations in the human rights domain, the article concludes that EU policies in this sphere have been gradually diversified and that there is a significant variance in the degree of interaction between the EU and national human rights institutions in different countries and regions.

Keywords: national human rights institutions, European Union, human rights, development policy, European Neighbourhood Policy, Eastern Partnership, Union for the Mediterranean, ACP Countries.

References

1. Reding V. The binding EU Charter of Fundamental Rights: Key trends two years later. Speech/12/266, Brussels, 16 April 2012. P. 3.

2. Chuksina V.V. Nacional'nye pravozashchitnye instituty v kontekste vzaimodejstviya vnutrigosudarstvennyh i mezhdunarodnyh mekhanizmov zashchity prav cheloveka // Izvestiya IGEhA. 2011. № 4.

3. G. de Búrca. The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights Actor // American Journal of International Law. V. 105. № 4. 2011. P. 649–694.

4. Joint Communication of the European Commission and the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy «Working in partnership with civil society». 2011. P. 9.

5. Report on the review of the EU's human rights strategy (2012/2062(INI)). A7-0378/2012. 19 November 2012, paras 32–38 / European Parliament, Committee on Foreign Affairs.

6. Communication from the Commission 'Increasing the impact of EU Development: an Agenda for Change', COM (2011) 673 final. 13 October 2011. P. 4–6.

7. Partnership agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000 // OJ L 317. 15.12.2000.

8. Bossuyt J. Mainstreaming Civil Society in ACP-EU Development Cooperation, in M. Lister and M. Carbone (eds.). New Pathways in International Development, Gender and Civil Society in EU Policy, Ashgate, 2006. P. 128.

9. Chart of the status of national institutions accredited by the international coordinating committee of national institutions for the promotion and protection of human rights. Accreditation status as of 28 January 2014, http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Chart_S_tatus_NIs.pdf (Дата обращения: 21.01.2015).

10. UNDP-OHCHR Toolkit for collaboration with National Human Rights Institutions, <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/1950-UNDP-UHCHR-Toolkit-LR.pdf> (Дата обращения: 21.01.2015).

11. The European Instrument for Democracy and Human Rights. <http://www.eidhr.eu/>

12. Regulation (EC) № 1889/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on estab-

lishing a financing instrument for the promotion of democracy and human rights worldwide. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:386:0001:0011:EN:PDF> (Data obrashcheniya: 10.01.2015).

13. Thematic evaluation of the European Commission support to respect of Human Rights and Fundamental Freedoms (including solidarity with victims of repression). http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-cooperation-ec-human-rights-1298-annex3-201112_en_0.pdf (Data obrashcheniya: 15.02.2015).

14. European Commission. Wider Europe Neighborhood: A New Framework for relations with our Eastern and Southern Neighbors, COM(2003) 104 final. Brussels: European Commission.

15. Glossarij Vostochnogo partnerstva – i otnoshenij ES – Rossiya. http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=61&id_type=3&lang_id=471 (Data obrashcheniya: 10.02.2015).

16. The new European Neighbourhood Instrument: providing increased support to the EU's partners, http://www.enpi-info.eu/main.php?id=27348&id_type=1 (Data obrashcheniya: 10.02.2015).

17. Fond grazhdanskogo obshchestva Evropejskogo soosedstva: konkurs zayavok na regional'nye akcii na Vostoke i Yuge. http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=36965&id_type=1&lang_id=471 (Data obrashcheniya: 10.02.2015).

18. Eastern Partnership. Platform 1 «Democracy, Good governance and Stability». Core objectives and work programme 2014–2017. http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/docs/work_programme_2014_2017_platform1_e

n. pdf (Data obrashcheniya: 23.02.2015).

19. Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, 7 May 2009. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf (Data obrashcheniya: 23.02.2015).

20. Eastern Partnership. Platform 1 «Democracy, Good governance and Stability». Core objectives and work programme 2012–2013, http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/docs/work_programme_2012_13_platform1_en.pdf (Data obrashcheniya: 23.02.2015).

21. Latkina V.A. Politika Evropejskogo Soyuza v Sredizemnomor'e v kontekste «Arabskoj vesny» // Vestnik MGIMO. 2014. № 2 (35). S. 140, 143.

22. Emerson M., Noutcheva G. Europeanisation as a Gravity Model of Democratisation. CEPS Working Document № 214 / November 2004. Available at: <http://aei.pitt.edu/6646/>

23. Bicchieri F. The Union for Mediterranean or the Changing Context of Euro-Mediterranean Relations // Mediterranean Politics. 2011. V. 16. № 1. P. 3–19.

24. Trofimova O.E. Ehvolyuciya sredizemnomorskoj politiki Evrosoyuza: put' ot sotrudnichestva k integracii. M.: IMEhMO RAN, 2011. S. 4.

25. A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean // European Commission. High Representative of the EU for Foreign Affairs and Security Policy. Brussels, 08.03.2011.

26. EU/ Egypt Action Plan at 2.1.1. b) Human rights and fundamental freedoms /http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/egypt_2014-2015_programming_document_en.pdf (Data obrashcheniya: 15.02.2015).