

## О процедурах мониторинга Совета Европы

*Демичева З.Б.\**

Начавшиеся во второй половине 80-х годов XX в. кардинальные перемены в политическом ландшафте Европейского континента придали деятельности Совета Европы (СЕ) новую динамику. За короткий исторический период членами СЕ стали практически все государства Европы (за исключением Республики Беларусь и княжества Монако). Для создания единого общеевропейского правового пространства и строительства новой Большой Европы без разделительных линий было принято решение об учреждении института мониторинга (контроля).

Цель мониторинга – убедиться, что все страны СЕ находятся в общих правовых и политических рамках, определяемых в соответствии со стандартами Совета Европы, принципами правового государства, парламентской демократии и защиты прав человека. Речь идет о постоянном контроле за выполнением обязательств, взятых на себя государствами-членами.

Тем не менее до достижения конечной цели мониторинга – создания Большой Европы – по-прежнему далеко. В реализации этой задачи Совет Европы столкнулся с трудностями, вызванными не только несовершенством самой системы мониторинга, но и внутренними противоречиями – двойными стандартами, лишаящими Организацию единства целей.

На сегодняшний день сложившийся мониторинг Совета Европы представляет собой сложную систему из основных трех составляющих: мониторинг обязательств государств-членов, осуществляемый **Парламентской ассамблеей Совета Европы**, мониторинг **Комитета министров Совета Европы (КМСЕ)** и рутинный **мониторинг юрико-технических конвенционных механизмов контроля** (включая **юрисдикционный механизм Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод** – Европейский суд по правам человека).

---

\* Демичева Зинаида Борисовна – атташе отдела Совета Европы ДОС МИД России, аспирантка кафедры европейского права МГИМО (У) МИД России.

В июне 1993 г. **Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ)** ввела процедуру так называемого **политического мониторинга**. Вначале Ассамблея осуществляла контроль за выполнением обязательств с опорой на две свои ведущие Комиссии – по политическим вопросам и по юридическим вопросам и правам человека. Опыт оказался неоднозначным.

Для придания этой процедуре большей эффективности в январе 1997 г., вскоре после вступления Российской Федерации в Совет Европы, Ассамблея сконцентрировала все полномочия по контролю в руках специально созданной для этого Комиссии по мониторингу. Члены Комиссии по мониторингу (76 человек) назначаются Бюро ПАСЕ на основании списка кандидатур, выдвинутых политическими группами. Комиссия заседает при закрытых дверях для обеспечения конфиденциальности процедуры.

В соответствии с Резолюцией ПАСЕ 1115 (1997) Комиссия *«обязана следить за выполнением обязательств, взятых на себя государствами – членами СЕ в соответствии с Уставом СЕ, Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод и другими конвенциями СЕ, сторонами которых они являются, а также за выполнением обязательств, взятых на себя властями государств-членов при вступлении в Организацию»*.

Для реализации своих полномочий Комиссия наделена возможностью начинать процедуру мониторинга, которую может инициировать любая из комиссий ПАСЕ, в том числе и сама Комиссия по мониторингу, и Бюро ПАСЕ. Также процедура мониторинга может быть запущена (возобновлена) по инициативе не менее десяти членов Ассамблеи – представителей как минимум двух национальных делегаций и двух политических групп посредством внесения предложения о принятии соответствующей резолюции или рекомендации.

Что касается мониторинга так называемых «вступительных» обязательств, то в настоящее время он действует в отношении десяти стран: Албании, Азербайджана, Армении, Боснии и Герцеговины, Грузии, Молдовы, России, Сербии и Черногории, Турции и Украины. Политический мониторинг Российской Федерации осуществляется в соответствии с Заключением № 193 (1996) Парламентской ассамблеи СЕ.

По мере выполнения государствами-членами обязательств перед Советом Европы Парламентская ассамблея на своих сессиях рассматривает отчеты специально утвержденных докладчиков Комиссии по

мониторингу (по 2 человека на каждую страну) об исполнении обязательств тем или иным государством-членом (не реже одного раза в два года по каждому государству).

Решение о прекращении контроля за исполнением «вступительных» обязательств принимается в форме резолюции ПАСЕ, и сотрудничество переходит в фазу постмониторингового диалога (процедура введена в 2000 г.).

В соответствии с параграфом 12 Резолюции 1115 ПАСЕ и статьями 6 и 9 новых Правил процедуры Ассамблея может налагать санкцию на государство, постоянно не исполняющее свои обязательства или уклоняющееся от сотрудничества по процедуре мониторинга, в виде принятия соответствующей резолюции или рекомендации, а также посредством отказа в утверждении или отмены действия полномочий национальной парламентской делегации. В случае если государство-член будет продолжать уклоняться от выполнения своих обязательств, Ассамблея может обратиться с рекомендацией в Комитет министров с требованием принять меры в соответствии со ст. 8 и 9 Устава Совета Европы.

Хотя этот вид мониторинга задуман как позитивный, то есть для оказания содействия тем странам, которые испытывают трудности с соблюдением обязательств, взятых на себя перед Советом Европы, на деле он подвержен двойным стандартам, часто носит необъективный характер и применяется прямо-таки избирательно.

**Декларация Комитета министров 1994 г.** заложила основу для всеобщей и постоянной процедуры контроля **на правительственном уровне** за соблюдением странами – членами СЕ своих обязательств. **Комитет министров СЕ** в 1994 г. на основании итоговых документов первого саммита Совета Европы (Вена, 1993 г.) принял решение о проведении мониторинга выполнения странами СЕ обязательств, взятых на себя при вступлении в Организацию.

Это касается не только особых «вступительных» обязательств, но и всех обязательств, вытекающих из Устава Совета Европы, Европейской конвенции о защите прав человека и других ратифицированных членами СЕ конвенций.

Тематический мониторинг КМСЕ был запущен в 1996 г. В соответствии с правилами, которым следует Комитет министров, мониторинг носит тематический и недискриминационный характер, то есть осуществляется в рамках конкретных тем и касается одновременно всех членов Организации. Специальные меры предусматриваются только

в случае возникновения чрезвычайных ситуаций. Любое из государств-членов может инициировать конкретную тему мониторинга. В настоящее время рассматриваются 10 тем:

- свобода слова и информации;
- функционирование и защита демократических институтов;
- функционирование судебной системы;
- местная демократия;
- смертная казнь;
- правоохранительные органы;
- эффективность судебной защиты;
- недискриминация, прежде всего борьба с нетерпимостью и расизмом;
- свобода совести и религии;
- равенство между женщинами и мужчинами.

В июле 2002 г. Комитетом министров было принято решение об упрощении процедуры тематического мониторинга. Как и прежде, она включает в себя четыре этапа: обзор ситуации, обсуждение, принятие решений и их реализация. Упрощение затронуло первый этап. Теперь вместо подготовки национального доклада и заключения по комментариям Секретариата государства должны представлять только краткий (до 1000 слов) ответ на вопросник. Ответы вместе с комментариями Секретариата составляют основу для обсуждения на КМСЕ.

Конечная цель – выработка на основе докладов Генсекретаря практических рекомендаций. По устоявшейся практике темам мониторинга посвящены три заседания КМСЕ в год. На каждой сессии Парламентской ассамблеи СЕ Комитет министров делает сообщение о результатах своей работы и представляет соответствующую документацию.

Принимаемые КМСЕ решения (кроме тех, которые касаются ряда аспектов Устава СЕ, Европейской конвенции по правам человека и Европейской социальной хартии) не носят юридически обязательного характера и имеют форму деклараций, резолюций и рекомендаций. Однако эти решения имеют политический вес: КМСЕ вправе запросить у правительств стран-членов информацию о ходе их выполнения.

В соответствии с указаниями Комитета министров Служба мониторинга Директората стратегического планирования выработала предложения, касающиеся пересмотра или отмены некоторых тем с целью избежать какого-либо дублирования с мониторингом, осуществляемым

другими органами Совета Европы. Комитет министров рассмотрел эти предложения во время своего заседания при закрытых дверях 15 апреля 2004 г.

Параллельно свой доклад по теме реформы тематического мониторинга подготовила к 14 апрелю 2004 г. специально созданная при Комитете министров Рабочая группа по реформе тематического мониторинга (GT-MON) (см. CM/Del/Dec(2004)868/2.3 от 14 января 2004 г.).

Комитет министров также практикует систематический мониторинг обязательств, взятых на себя новыми членами СЕ. С ним связаны программы помощи в проведении необходимых реформ. Такая комбинированная процедура применяется также в случае незавершенности конкретных реформ в отдельных странах – членах СЕ.

Помимо вышеперечисленных процедур политического контроля существует третий вид, осуществляемый **юрисдикционными механизмами**, такими как: Конгресс местных и региональных властей Европы (КМРВЕ), следящий за соблюдением государствами-членами положений Европейской хартии местного самоуправления; Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (мониторинг недискриминации); Консультативный комитет Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств; Европейский комитет против пыток (ЕКПП), обеспечивающий соблюдение положений Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания.

Наиболее известным конвенционным механизмом контроля является Европейский суд по правам человека, обеспечивающий юрисдикционную защиту в случае предполагаемых нарушений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Уникальность данного органа состоит в том, что физические лица, проживающие на территории государств – членов СЕ, могут подать в Суд жалобу против государства, нарушившего какое-либо из положений Конвенции.

Подводя итог, можно констатировать, что сложившаяся система мониторинга Совета Европы, осуществляемая всеми вышеперечисленными органами Организации, носит запутанный, малотранспарентный и несбалансированный характер, а функции контрольных органов часто дублируются.

Чтобы исправить создавшуюся ситуацию, по инициативе большинства национальных делегаций в качестве одной из целей, тем и возможных результатов третьего саммита была предложена реформа всей

системы мониторинга (см. документ GT-SOM(2003)2 от 9 сентября 2003 г.).

В этой связи в декабре 2003 г. на заседании Рабочей группы по подготовке третьего саммита (GT-SOM3) рассматривалось предложение о создании Рабочей группы *ad hoc* по реформе всей системы мониторинга (GT-MON), которая могла бы осуществлять свою деятельность в рамках Рабочей группы по подготовке третьего саммита (GT-SOM3)(см. документ GT-SOM3(2003)6 от 3 декабря 2003 г.).

В качестве основной цели создания данной Группы предлагается сведение воедино в фундаментальном документе комплекса обязательств в трех основополагающих областях деятельности Совета Европы (демократия, права человека, верховенство права), которые должны соблюдаться всеми государствами – членами Совета Европы (см. документ GT-SOM3(2003)6 от 3 декабря 2003 г.).