

Концепция прав человека в Хартии Европейского Союза об основных правах

Максим Кудрявцев*

В статье рассматривается концепция прав человека, изложенная в Хартии ЕС об основных правах (часть 2 текста Конституции ЕС 2004). Автор исследует содержащиеся в данном документе новеллы в области регулирования прав человека, достоинства и недостатки Хартии, а также ее историческое значение.

→ *Правовой статус (правовое положение) личности, права и свободы человека и гражданина, международные акты о правах человека, Хартия ЕС об основных правах 2004*

Предыстория Хартии ЕС об основных правах

Вопрос о «человеческом измерении» интеграционного процесса активно обсуждался, начиная с самых ранних этапов европейской интеграции в рамках дискурса концепций «Европа учреждений» или «Европа граждан», «союз государств» или «союз народов». Исходной точкой зрения в данном вопросе было представление о том, что ответственность за соблюдение прав и свобод гражданина несут в первую очередь государства — члены сообществ. Поэтому документы в области прав человека принимались на межгосударственном уровне, а в учредительных документах Европейских сообществ длительное время отсутствовали конкретные положения как о правах и свободах, так и о судебном контроле за их соблюдением. На начальных «экономических» этапах европейской интеграции их «гуманитарная» составляющая, если и присутствовала, то в лучшем случае сводилась к декларированию общих принципов уважения прав и свобод человека и стремления обеспечить благополучие

граждан. Вопросы же прав человека выносились в сферу политического сотрудничества государств в рамках Совета Европы и других подобных организаций. Однако с течением времени все большее признание получает идея наделения человека «европейскими» правами и закрепления этих прав на уровне Европейских сообществ (так называемый «коммунитарный» подход к правам человека). По мере все более тесной европейской интеграции право Европейских сообществ развивалось именно в этом направлении.

Ещё договор о создании ЕЭС в 1957 году предусмотрел следующие, главным образом, «экономические» права и свободы граждан государств — членов этой организации: запрет всякой дискриминации человека в связи с гражданством (ст. 6), свобода передвижения граждан и работников (ст. 48), социальные права работников (ст. 51), свобода выбора места жительства (ст. 48–51), свобода движения услуг (ст. 59–66), право на равную оплату труда (ст. 119). Маастрихтский договор о создании ЕС 1992 года учредил европейское гражданство и зафиксировал ряд вытекающих из него прав: право на свободу

* Кудрявцев Максим Александрович — кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора теории конституционного права Института государства и права РАН (e-mail: galina.ermolaeva@gmail.com).

передвижения и выбора места жительства, право участвовать в муниципальных и европейских выборах, право на дипломатическую и консульскую защиту в третьих странах со стороны любого из государств — членов ЕС и право петиций. Эти положения были впоследствии развиты и дополнены в Амстердамском договоре 1997 года. Не давая исчерпывающего каталога прав и свобод, Маастрихтский договор 1992 года установил три источника основных прав человека, признаваемых на уровне ЕС: 1) права и свободы, закреплённые в Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года; 2) права и свободы, вытекающие из общих для государств — членов ЕС конституционных традиций; 3) права и свободы, выводимые из общих принципов права. На этой основе формируется практика Европейского Суда по правам человека и Суда Европейских сообществ, в которой находит выражение европейская традиция прав человека.

В политике ЕС выработалось два возможных решения проблемы закрепления прав и свобод человека на надгосударственном общеевропейском уровне: или присоединение ЕС к Конвенции о защите прав человека и основных свобод в качестве одной из сторон этой Конвенции, или же принятие Союзной Хартии прав человека. Что касается первого из обозначенных направлений, то обязательность положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года для Европейских сообществ была косвенным образом признана в прецедентной практике Суда Европейских сообществ, а затем официально декларирована в статье 8 Маастрихтского Договора о создании Европейского Союза 1992 года. Однако эта декларация носила характер «добровольного обязательства», не снабжённого должной судебной защитой. Физические и юридические лица не могли обжаловать действия наднациональных европейских институтов в Европейском Суде по правам человека и не имели права на обращение в Суд Европейских сообществ. В 1994 году Совет ЕС обратился в Суд ЕС за заключением о том, насколько присоединение ЕС к Конвенции о защите прав человека

и основных свобод 1950 года совместимо с учредительными договорами ЕС. В своем заключении от 28 марта 1996 года Суд ЕС установил, что в соответствии с действующим правом ЕС Европейское сообщество не имеет надлежащих полномочий, позволяющих ему решать вопрос о присоединении к Конвенции. Такое присоединение требует внесения необходимых изменений в учредительные документы ЕС¹. 13 мая 2004 года в Страсбурге был принят Протокол № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года, дополнивший указанную Конвенцию положением, допускающим участие в ЕС в этом договоре в качестве отдельной стороны: «Европейский Союз может присоединиться к настоящей Конвенции (новый § 2 ст. 59 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года). Этот Протокол еще не вступил в силу.

Кроме того, в практике Европейских сообществ, а затем и ЕС предпринимались неоднократные попытки принять консолидированный акт о правах и свободах: совместное Заявление об основных правах Европарламента, Совета и Комиссии 1977 года; принятые Европарламентом в 1989 году Декларация об основных правах и свободах и Декларация об основных социальных правах; Протокол и Соглашение о социальной политике соответственно 1992 и 1997 годов. Логическим завершением этого ряда документов стала рассматриваемая в данной статье Хартия Европейского Союза об основных правах.

Хартия ЕС об основных правах и проект Европейской Конституции

Вступая в новое тысячелетие, Европа сделала ряд важных шагов на пути дальнейшей интеграции европейских государств в рамках Европейского Союза (ЕС). Одним из этих шагов стала Хартия ЕС об основных правах. Названный документ был разработан в 2000 году специальным Конвентом во главе с Р.Херцогом и принят Европейским парламентом, Советом ЕС и Европейской комиссией в Ницце 7 декабря 2000 года².

¹ См. *Топорнин Б.Н.* Европейское право. М., 1999. С. 220.

² Об истории разработки и принятия данного документа, а также его первоначальный текст см. Хартия Европейского Союза об основных правах: комментарий / Под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2001; Россия и Европейский Союз: документы и материалы / Под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2003. С. 114–129.

Подобно тому, как французская Декларация прав человека и гражданина 1789 года предшествовала первой французской Конституции 1791 года, американская Декларация независимости 1776 года — Конституции США 1787 года, а российская Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа 1918 года — Конституции РСФСР 1918 года, Хартия ЕС об основных правах положила начало разработке текста Договора, устанавливающего Конституцию для Европы (далее — Конституция ЕС). Процесс разработки и принятия Конституции ЕС был построен по аналогии с процедурой разработки и принятия названной Хартии. При этом Хартия ЕС об основных правах стала не только первым практическим шагом в направлении Конституции ЕС, но и в несколько переработанном виде вошла в итоговый текст Конституции ЕС в качестве ее части II, состоящей из преамбулы и семи разделов, заключающих в себе 53 статьи³.

Справедливости ради следует отметить, что вопросы правового статуса личности, помимо Хартии ЕС об основных правах, рассматриваются и в других разделах Конституции ЕС⁴. Однако в данной статье предметом анализа будет именно Хартия ЕС об основных правах в том виде, в каком она вошла в итоговый текст Конституции ЕС (Рим, 29 октября 2004 года), и воплощённая в ней концепция прав человека.

Согласно Преамбуле Хартии ЕС об основных правах, создаваемый в соответствии с Конституцией ЕС более тесный Союз европейских государств и народов должен строиться на основе неделимых и универсальных ценностей человеческого достоинства, свободы, равенства и солидарности. Опираясь на принцип демократии и принцип правового государства, этот Союз ставит личность в центр своей деятельности, учреждая гражданство Союза и создавая пространство свободы, безопасности и правосудия. Поощряя

устойчивое и сбалансированное развитие, он обеспечивает свободное передвижение лиц, услуг, товаров и капиталов, а также свободу учреждения. В свете эволюции общества, социального прогресса, научного и технологического развития необходимо усилить защиту основных прав, придав им более ясное выражение. Решить эту задачу и должна Хартия ЕС об основных правах, базирующаяся на полувековом опыте функционирования общеевропейских институтов и учреждений. Основу данной Хартии составляют общие конституционные традиции и международные обязательства государств — членов ЕС, ранее принятые общеевропейские документы о правах человека и практика их толкования и применения⁵, прежде всего в решениях европейских судебных органов — Европейского Суда по правам человека и Суда Европейских сообществ. При этом Европейский Союз проявляет уважение не только к разнообразию культур и традиций народов Европы, но и к национальной индивидуальности государств — членов и организации их публичных властей на национальном, региональном и местном уровне.

Новая классификация прав человека

При анализе текста Хартии ЕС об основных правах в первую очередь обращает на себя внимание глубокая структурная проработанность данного документа, что находится в русле ведущих общемировых тенденций развития современного международного права. Следует заметить, что более пристальное внимание авторов принимаемых в последнее время международных документов к структуре и организации их текстов обусловлено возросшим уровнем юридической техники, применяемой в процессе их подготовки. Особенно заметным это становится в сравнении с международными актами полувековой давности. С 70–80-х годов прошлого века в

³ См. часть II Хартии Союза об основных правах Конституции ЕС (ст. II-61–II-114), а также Декларацию в отношении разъяснений Хартии об основных правах // Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием). М., 2005. С. 137–149, 542–581 (далее — Конституция Европейского Союза...). Напомним, что текст Конституции ЕС был ратифицирован не всеми государствами — членами ЕС, а потому не вступил в силу. В настоящее время основным актом, регулирующим деятельность ЕС, является принятый в декабре 2007 года и вступивший в силу с 1 декабря 2009 года Лиссабонский договор о внесении изменений в Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского Сообщества, который представляет собой упрощенный вариант Евроконституции.

⁴ См., например, Раздел II «Основные права и гражданство Союза» и Раздел VI «Демократическая жизнь Союза» Части I Конституции ЕС // Конституция Европейского Союза... С. 101–103, 129–132.

⁵ Конституция Европейского Союза. С. 137–138.

международном праве четко прослеживается стремление сделать тексты документов более удобными для чтения, цитирования, ссылок и иной работы с ними. Этого можно добиться, в частности, разделив текст на общую, специальную и техническую части, выделив в его составе несколько тематических частей или, как минимум, снабдив статьи документа заголовками. Ярким примером последнего может служить принятый 11 мая 1994 года в Страсбурге Протокол № 11 к европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, снабдивший заголовками текст указанной Конвенции и ранее принятых протоколов к ней⁶. Однако выделение тематических разделов в структуре Хартии ЕС об основных правах имеет более глубокий смысл.

Переходя непосредственно к анализу текста Хартии, следует в первую очередь обратить внимание на воплощенный в нем новый подход к построению каталога основных прав и свобод и к их классификации. Традиционно права и свободы, включаемые в национальные и международные декларации и хартии прав человека, излагаются в определенной последовательности по устоявшимся классификационным группам: личные, политические, экономические, социальные, культурные права и права по защите других прав и свобод (правозащитные), причём последовательность этих групп зачастую диктуется политико-идеологическими и доктринальными предпочтениями авторов соответствующего документа, либо другим документом, взятым за образец. И лишь в некоторых случаях основные права и свободы группируются по тем сферам общественной жизни, к которым они относятся⁷.

Но Хартия ЕС об основных правах предложила новую, принципиально иную модель классификации основных прав и свобод человека, перейдя от предметного к ценностному принципу их классификации. В рамках этой модели классификация прав и свобод осуществляется не по тем сферам общественной жизни, где они проявляются, а на

основе тех базовых принципов и ценностей, содержание которых они выражают и раскрывают. Зафиксированный в Хартии ЕС об основных правах новый подход к классификации прав и свобод личности высоко оценивается специалистами в области европейского права: «Хартия Европейского Союза излагает основные права в новом, особом «ключе» — в зависимости не от вида прав (личные, политические, социально-экономические), а от ценностей, которые эти права юридически выражают и обеспечивают... Объединение прав-ценностей, прав-принципов без разделения их на группы в соответствии с традиционными классификациями... подчеркивает растущую универсальность и единство правового статуса человека и гражданина Европейского Союза и одновременно отражает принцип неделимости основных прав, свобод, ответственности и обязанностей, как они зафиксированы в Хартии»⁸. Этот подход является наиболее ярким выражением того исторического значения, которое имеет Хартия в развитии международно-правовой регламентации прав и свобод человека. Новые концептуальные подходы, использовавшиеся при создании Хартии, привели к тому, что в ней отчетливо отразились новейшие тенденции развития современного права, а также проявились и новые тенденции, которым еще предстоит формироваться в третьем тысячелетии»⁹.

Хартия ЕС об основных правах распределяет содержащиеся в ней права и свободы по шести классификационным группам: достоинство, свободы, равенство, солидарность, гражданство и правосудие. Очевидно, этим фундаментальным категориям суждено стать базовыми принципами правового статуса граждан ЕС, заменив собой лозунг Великой Французской революции 1789 года: «Свобода, равенство, братство». Содержание перечисленных принципов раскрывается в тех статьях, которые помещены в одноименных разделах Конституции ЕС. Перейдем к более подробному рассмотрению каждого из них.

⁶ Текст указанного Протокола см. Международные акты о правах человека: Сборник документов / Сост. В. А. Карташкин и Е. А. Лукашева. М., 2002. С. 588–598.

⁷ В Части I «Права и обязанности граждан» Конституции Итальянской Республики 1947 года выделено четыре раздела: I — «Гражданские отношения», II — «Этико-социальные отношения», III — «Экономические отношения», IV — «Политические отношения». См. Конституция Итальянской Республики // Современные зарубежные конституции. Отв. ред. Б. А. Страшун. М., 1996. С. 110–118.

⁸ Россия и Европейский Союз: документы и материалы / Под ред. С. Ю. Кашкина. М., 2003. С. 115.

⁹ Там же. С. 115.

Принцип достоинства

Достоинство личности не просто представляет собой одно из важнейших прав человека, а по сути, служит предпосылкой всех других прав. Категория «человеческое достоинство» воплощает в себе ценность человеческой личности и составляет незыблемую основу последней. Поэтому оно объявляется неприкосновенным, подлежащим уважению и защите.

Достоинству личности посвящен первый раздел Хартии ЕС об основных правах. К традиционным базовым принципам защиты достоинства личности, помимо права на жизнь¹⁰, запрещения пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, а также запрещения рабства и принудительного труда (дополненного запретом торговли людьми), Хартия ЕС добавила право на целостность личности (ст. II-63 Конституции ЕС). Указанное право не только гарантирует каждому право на физическую и психическую целостность, но и устанавливает ряд специальных гарантий, которые должны соблюдаться в сфере биологии и медицины: свободное и информированное согласие заинтересованного лица в соответствии с законом на процедуры и вмешательства, запрет на занятие евгеникой, запрет на превращение человеческого тела и его частей в источник прибыли, запрет репродуктивного клонирования человеческих существ. Необходимость появления данной статьи в каталоге основных прав не вызывает сомнений в свете современного развития медицинских и биологических технологий¹¹, а также трагического опыта геноцида, пережитого не толь-

ко всей планетой, но и даже «просвещенной» и «цивилизованной» Европой в XX веке.

Принцип свободы

В Раздел II Хартии ЕС об основных правах, посвященный принципу свободы, авторы рассматриваемого документа включили комплекс базовых свобод и прав личности, очерчивающих сферу свободной активной самостоятельной деятельности и личной автономии человека в современном обществе, неразрывно связав эти права и свободы с базовым принципом свободы и личной неприкосновенности индивида¹². Указанный раздел Хартии открывается рядом правовых гарантий свободы и неприкосновенности индивида и невмешательства в его частную жизнь, включая право на защиту его личных данных¹³, ставшее особенно актуальным в последнее время (ст. II-66–II-69 Конституции ЕС)¹⁴.

По мнению создателей Хартии, сферу личной свободы граждан ЕС составляют главным образом публично-политические свободы и права: свобода мысли, совести и религии; свобода выражения мнений и информации; свобода собраний и свобода ассоциаций; свобода искусства и науки; право на образование (ст. II-70–II-74 Конституции ЕС). В составе названных статей Конституции ЕС можно отметить положения об общеевропейских политических партиях, о свободе и плюрализме СМИ, о свободе искусства и научного познания (включаящей академическую свободу), а также о праве на образование, содержание которого несколько расширено за счет норм о гарантиях бесплатности

¹⁰ С правом на жизнь неразрывно связан вопрос о смертной казни. Хартия ЕС предполагает полный запрет смертной казни: «Никто не может быть приговорен к смертной казни или казнен» (§ 2 ст. II-62 Проекта Конституции ЕС 2004 года) // Конституция Европейского Союза... С. 138. В настоящее время запрет смертной казни предусмотрен подписанным в 2002 году Протоколом № 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, не прошедшим ратификации и не вступившим в силу. См. также Резолюцию Европейского парламента об отмене смертной казни 1999 года // Россия и Европейский Союз: документы и материалы / Под ред. С. Ю. Кашкина. М., 2003. С. 129–131.

¹¹ В настоящее время в Европе права человека в сфере биоэтики гарантируются специальной Конвенцией о защите прав человека и достоинства человеческого существа в связи с использованием достижений биологии и медицины: Конвенцией о правах человека и биомедицине, принятой в Овьедо 4 апреля 1997 года. Текст указанной конвенции (включая дополнительный протокол) см. Международные акты о правах человека: Сборник документов / Сост. В. А. Карташкин, Е. А. Лукашева. М., 2002. С. 741–752.

¹² Сходный подход к трактовке принципа свободы личности можно было наблюдать в отечественном Манифесте об усовершенствовании государственного порядка от 17 октября 1905 года, пункт 1 которого выражал намерение «даровать населению незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов» // Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. Т. 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. М., 1994. С. 41.

¹³ В настоящее время данный вопрос регулируется Конвенцией о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных, принятой в Страсбурге 28 января 1981 года. Текст Конвенции см. Совет Европы и Россия. Сборник документов / Отв. ред. Ю. Ю. Берестнев. М., 2004. С. 354–363.

¹⁴ Помимо названного права к ним относятся собственное право на свободу и личную неприкосновенность, право на уважение своей частной и семейной жизни, право на вступление в брак и создание семьи.

обязательного образования и о свободе создания образовательных учреждений¹⁵. Перечисленные свободы и права дополняются экономическими правами и свободами — правом на труд¹⁶ и правом заниматься профессиональной деятельностью на основе свободного выбора или добровольного согласия, правом собственности и свободой предпринимательства (ст. II-75, II-76 Конституции ЕС)¹⁷. При этом необходимо подчеркнуть, что экономические и социальные права «разведены» по различным разделам Хартии. Таким образом, возникает вопрос о социальном аспекте экономических прав и свобод — о социальном обременении и социальной функции собственности, о социальной ответственности бизнеса и т. п.¹⁸ Вряд ли эта проблема может быть решена обобщенной абстрактной формулировкой о регулировании собственности «в общих интересах».

Хартия ЕС об основных правах не включает в число основных свобод право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, трактуя данное право как одно из проявлений гражданства ЕС. Тем не менее, к базовым элементам свободы европейца отнесены вытекающие из права на свободу передвижения право на убежище и гарантированная защита в случае выдворения, высылки и выдачи (ст. II-78, II-79 Конституции ЕС). Впрочем, эти правовые гарантии имеют намного большее значение для граждан третьих стран, чем для граждан государств — членов ЕС.

Принцип равенства

Положения о равенстве и солидарности (соответственно Разделы III и IV Хартии ЕС об основных правах) составляют своего рода «социальный блок» в структуре Конституции ЕС. Что касается принципа равенства, то в его основе лежит классический принцип равенства перед законом и судом. Он сопро-

вождается общим запретом любой дискриминации, в частности, дискриминации по признакам пола, расы, цвета кожи, этнического или социального происхождения, генетических черт, языка, религии или убеждений, политических или любых иных взглядов, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного положения, рождения, инвалидности, возраста или сексуальной ориентации, а на общеевропейском уровне — дискриминации по признаку национального гражданства¹⁹. Не забыт и классический принцип равенства женщин и мужчин во всех сферах, не исключая возможность установления специальных мер — преференций в пользу недостаточно представленного пола. Отличие же Хартии ЕС об основных правах от прочих неспециализированных международных документов о правах человека применительно к принципу равенства состоит в том, что названный документ не только проявляет уважение к культурному, религиозному и языковому разнообразию, но и специально оговаривает права особых категорий граждан, нуждающихся в дополнительных правовых гарантиях и повышенной социальной защите. К таким категориям относятся дети, пожилые люди, а также инвалиды. Тем самым авторы Хартии формулируют новое, более глубокое представление о «юридической личности» человека, выходящее за рамки традиционной общей дихотомии «человек-гражданин». При этом следует особо отметить, что формулировка статьи II-86 Конституции ЕС не декларирует особые права инвалидов, а признает за ними право извлекать для себя пользу из мер, направленных на обеспечение их самостоятельности, их социальной и профессиональной интеграции и их участия в жизни общества, то есть пользоваться дополнительными возможностями, предоставленными им государством. Тем самым подчеркивается активная роль и самостоятельность этих граждан в выборе своего

¹⁵ См. соответственно параграф 2 статьи II-72, параграф 3 статьи II-71, статью II-73, параграфы 2, 3 статьи II-74 Конституции ЕС.

¹⁶ Данное право понимается не как трудоустройство, гарантированное государством, а как право свободно избирать род деятельности и занятий.

¹⁷ Об условиях реализации экономических прав и свобод на общеевропейском пространстве и о полномочиях ЕС в данной области см. подробнее Главу I Части III Конституции ЕС // Конституция Европейского Союза... С. 154—175.

¹⁸ Нельзя не учитывать того обстоятельства, что подобные «социальные» оговорки в отношении экономических прав и свобод предусмотрены в некоторых современных европейских конституциях, например, статьи 14, 15 Основного закона ФРГ; статьи 41—46 Конституции Итальянской Республики // Современные зарубежные конституции. М., 1996. С. 116—117, 149—150.

¹⁹ Вопросы европейской политики недискриминации подробно рассматриваются в Разделе II «Недискриминация и гражданство» Части III Конституции ЕС // Конституция Европейского Союза. С. 152—153.

жизненного пути и стратегии социального поведения.

Принцип солидарности

Провозглашённый Хартией ЕС об основных правах принцип солидарности включает в себя ряд социальных прав и гарантий, предусмотренных в действующих в Европе социальных хартиях — Европейской социальной хартии 1961 года (пересмотрена в 1996 году) и Хартии Сообщества об основных социальных правах работников 1989 года. Следует подчеркнуть то обстоятельство, что Хартия ЕС об основных правах включила в каталог основных прав и свобод и социальные права, которые до этого была объектом отдельного регулирования. Такое положение не меняет принципиального подхода к социальным правам скорее как к правам-возможностям с переменным содержанием, реальное наполнение которых обусловлено достигнутым уровнем социального благополучия и степенью экономического развития, чем как к императивным правам-гарантиям. Однако включение социальных прав в число основных прав человека означает признание неделимости, неразрывного единства и равной ценности любых прав личности. Хартия ЕС об основных правах постулирует единый и равный общеевропейский подход к проблеме социальных прав личности наряду с прочими правами и тем самым отказывается от прежнего бинарного подхода к регулированию прав человека, когда социальные права личности становились предметом отдельного регулирования (параллельное существование на уровне ООН Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 года, а на европейском уровне — Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года и упомянутых ранее Социальных Хартий 1961 года и 1989 года).

Социальные права, зафиксированные в Хартии ЕС об основных правах и раскрывающие провозглашенный в ней принцип солидарности — это прежде всего права и гарантии в отношении работников. «Трудовую» часть данного раздела Хартии составляет право работников на информирование и консультацию в рамках предприятия, а также

ряд классических прав работников: право на коллективные переговоры и коллективные действия; право на обращение в службы по трудоустройству; защита в случае неосновательного увольнения; надлежащие и справедливые условия труда, а также запрещение детского труда и защита молодых людей на рабочем месте. Особо следует отметить право на совмещение семейной и профессиональной жизни (ст. II-93 Конституции ЕС), которое, будучи сопряжено с правовой, экономической и социальной защитой семьи, представляет собой переход от трудовых прав к социальным.

Основой «социальной» составляющей Раздела IV Хартии ЕС об основных правах является право на социальное обеспечение (включая пособия по социальному обеспечению, социальные льготы и обращение в социальные службы), а также право на социальную помощь и на помощь в обеспечении жильем. Право на пособия по социальному обеспечению и на социальные льготы имеют не только постоянные жители, но и каждый, кто законно проживает и переезжает на новое место жительства внутри ЕС. Социальное обеспечение должно предоставляться в соответствии с правом ЕС, национальным законодательством и национальной практикой.

Социальная составляющая Хартии ЕС об основных правах дополняется нормой об охране здоровья, предусматривающей не только право каждого обращаться к профилактическим мерам в сфере здравоохранения и пользоваться медицинским обслуживанием, но и обеспечение высокого уровня охраны здоровья людей в качестве одного из приоритетов политики и деятельности ЕС. Принцип солидарности, провозглашенный Хартией, охватывает также доступ к службам общезначимого значения, охрану окружающей среды и защиту прав потребителей.

Принцип гражданства

Наиболее интересными с конституционно-правовой точки зрения представляются те права и свободы человека, которые составители Хартии неразрывно связали с принципом гражданства (Раздел V Хартии ЕС об основных правах). В то время как в Разделе II Хартии очерчивается сфера свободы и личной автономии индивида, защищенная от

произвольного постороннего вмешательства, в Разделе V Хартии, как явствует уже из его названия «Гражданство», рассматриваются права граждан по отношению к ЕС и его институтам, которые реализуются в рамках правоотношений граждан с «публичной властью» ЕС. Но, строго говоря, название, выбранное создателями Хартии для рассматриваемого ее раздела, можно считать не вполне удачным, так как значительное число этих прав признается не только за каждым гражданином ЕС, но и за каждым физическим или юридическим лицом, проживающим или имеющим свой юридический адрес в государстве — члене ЕС, и даже за каждым лицом²⁰. Поэтому, было бы правильнее назвать соответствующий раздел Хартии не «Гражданство», а «Демократия» («Демократизм»), «Участие» («Инициатива») или «Участие, открытость и защита»²¹.

Хартия ЕС об основных правах признает за каждым гражданином ЕС активное и пассивное избирательное право на выборах в Европейский парламент, формируемый всеобщим прямым, свободным и тайным голосованием, а также на муниципальных выборах. При этом граждане ЕС, являющиеся иностранцами в стране своего проживания, реализуют указанные избирательные права на равных условиях с гражданами соответствующего государства. Другим исключительным правом граждан ЕС является право пользоваться защитой со стороны дипломатических и консульских учреждений любого государства — члена ЕС за пределами ЕС в третьих странах, где отсутствуют дипломатические и консульские учреждения государства их гражданской принадлежности. Все же остальные «права граждан ЕС» распространяются также на любых физических и даже юридических лиц, как уже говорилось выше.

Помимо указанных прав, граждане ЕС и приравненные к ним лица наделяются правом на доступ к документам институтов, органов и учреждений ЕС²², а также правом обращаться с петициями к Европейскому парламенту и правом вносить на рассмотрение Европейского омбудсмана случаи нарушения порядка управления в деятельности структур ЕС.

Особого внимания заслуживает закрепленное в Хартии право на хорошее управление (ст. II-100 Конституции ЕС). Его основу составляет право каждого на рассмотрение своего дела институтами, органами и учреждениями ЕС беспристрастно, справедливо и в разумный срок. Право на хорошее управление включает право лица быть заслушанным до принятия по отношению к нему меры индивидуального характера; право иметь доступ к материалам своего дела; обязанность администрации мотивировать свои решения. Кроме того, признается право каждого на возмещение ему со стороны ЕС убытков, причиненных институтами или сотрудниками ЕС при осуществлении ими своих функций. Гарантируется также право каждого обращаться к институтам ЕС на любом из языков Конституции и получать ответ на том же самом языке. Таким образом, Хартия включает в число общепризнанных европейских основных прав право на хорошее управление, которое было разработано английской либеральной доктриной конца XVIII — начала XIX века и длительное время оставалось достоянием англосаксонской правовой семьи. Примечательно и то обстоятельство, что право на хорошее управление признается за «каждым лицом» без оговорки о месте проживания или юридическом адресе в пределах ЕС, то есть за максимально широким кругом субъектов²³.

Включение свободы передвижения и проживания в раздел о «правах граждан» вызы-

²⁰ Вопросы о гражданстве ЕС и о субъекте прав и свобод, закрепленных в Хартии ЕС об основных правах, будут рассмотрены несколько позднее.

²¹ Подобная трактовка принципа гражданства в тексте Хартии ЕС об основных правах может быть объяснена историческими причинами. Поскольку именно такой каталог прав, связанных с введением европейского гражданства (гражданства ЕС) и вытекающих из него, был закреплен в статье 8 Маастрихтского договора 1992 года.

²² В современных условиях, с развитием новых технологий данное право приобретает новое «электронное» измерение. В частности, в 2011 году в Европе был создан единый сайт www.asktheeu.org на четырех языках (немецкий, английский, испанский и французский), сервисные технологии которого предоставляют возможности для электронных запросов граждан всех государств ЕС во все институты и органы власти ЕС. Начало его работы было приурочено к Международному дню права знать, отмечаемому 28 сентября. См. Монахов В.Н. «Викилизация» как новый инструмент права знать // Информационное общество: проблемы развития законодательства. М., 2012. С. 210.

²³ Вопросы реализации «политических» прав человека по отношению к структурам ЕС, объединенных в Хартии ЕС об основных правах принципом гражданства, подробно рассматриваются в Разделе VI «Демократическая жизнь Союза» Части I Конституции ЕС // Конституция Европейского Союза. С. 129–132.

вают определённые вопросы. Ведь данная свобода признается не только за гражданами ЕС, но и за законно проживающими на территории государств — членом ЕС гражданами третьих стран. По общей логике текста рассматриваемого документа соответствующую статью следовало бы поместить в Раздел II Хартии, где перечислены «элементарные свободы» граждан ЕС. Отчасти данное обстоятельство может быть объяснено тем, что ни в настоящее время, ни даже в случае вступления в силу Конституции ЕС в ее нынешней редакции, ЕС предполагает существование лишь общего, но не единого политико-правового пространства. ЕС регламентирует только некоторые общие вопросы и основные принципы миграционной политики, а весьма существенные полномочия в этой сфере по-прежнему остаются в руках государств — членом. Существование общего европейского миграционного пространства обеспечивается не единой политической волей, а согласованными действиями отдельных европейских государств в рамках концепции «слияния суверенитетов»²⁴. Существование единого миграционного пространства «Шенгенской зоны» — явление само по себе достаточно новое, в связи с чем в европейской практике постоянно возникают проблемы, требующие незамедлительного решения (например, наплыв эмигрантов в южноевропейские страны в результате «арабской весны» 2011 года, который пытаются преодолеть посредством открытия для мигрантов северных границ этих стран, и споры по этому поводу между Италией и Францией; массовая высылка из Франции в Румынию нелегальных мигрантов-цыган, массовый въезд мигрантов-иностранцев в Великобританию по студенческим визам и вызванное этим обстоятельством ужесточение британской визовой политики, выдача Венгрией национальных паспортов этническим венграм-иностранцам, в том числе проживающим вне пределов ЕС, что позволяет последним свободно передвигаться по территории Европы и т. п.).

Кроме того, даже в современной Европе сохраняются существенные различия в уровне экономического развития между отдельными странами. По этой причине свобода передвижения и проживания приобретает

ценность не сама по себе, а постольку, поскольку она превращается в предпосылку осуществления других прав и свобод, в первую очередь социальных. Свобода передвижения и проживания позволяет гражданам государств — членом ЕС переезжать из депрессивных стран в благополучные, увеличивая тем самым нагрузку на социальную систему последних, что в ряде случаев приводит даже к своеобразному «социальному паразитизму» (например, когда иностранцы пользуются бесплатной шведской медициной). Таким образом, в свободе передвижения и проживания в современной Европе присутствует серьезный политический аспект, обуславливающий сохранение значительных полномочий в этой сфере на национальном уровне. Вот почему Хартия ЕС об основных правах причисляет её не к «общечеловеческим», а к «политическим» или «гражданским» правам и свободам, помещая её соответственно не в Раздел II «Свободы», а в Раздел V «Гражданство».

Принцип правосудия

Вопросы правосудия (Раздел VI) затронуты Хартией ЕС об основных правах весьма фрагментарно. Отчасти это может быть объяснено характером существующей в настоящее время общеевропейской «судебной» власти, не снабжённой эффективным вспомогательным аппаратом принуждения. Очевидно, что правосудие в этом случае таит в себе меньше потенциальных возможностей для нарушения прав и свобод личности, особенно в наиболее чувствительной для индивида сфере уголовного судопроизводства, а потому и требует меньших средств сдерживания, чем национальное правосудие государств — членом ЕС.

Устанавливая юридические гарантии обеспечения прав и свобод личности в сфере правосудия, Хартия ЕС об основных правах выходит за рамки судопроизводства по уголовным делам с классическими презумпцией невиновности, принципом законности в отношении преступлений и наказаний по формуле «*nullum crimen sine lege*» — квалификация преступления и назначения наказания в соответствии с действующим законом и за-

²⁴ См. подробнее: *Кашкин С. Ю., Четвериков А. О.* Шенгенские соглашения. М., 2000.

прет законов *«post factum»*, а также запрет повторного осуждения за одно и то же деяние после вынесения по этому делу обвинительного или оправдательного приговора по принципу *«non bis in idem»*. Хартия значительно расширяет юридические гарантии для индивида и, не ограничиваясь лишь сферой «определения гражданских прав», распространяет эти гарантии на всю сферу правосудия. За каждым, чьи права и свободы были нарушены, признаётся право на эффективные средства защиты в суде при условии справедливого публичного рассмотрения его дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, учрежденным на основании закона. В соответствии с этим, в частности, право на защиту, традиционно признаваемое за обвиняемым в уголовном процессе, расширяется до пределов права на правовую помощь, обеспечивающую эффективный доступ к правосудию²⁵. Что же касается вопросов уголовного судопроизводства, то юридические гарантии в данной сфере дополнены частичным отказом от запрета законов *«post factum»*, допускающим применение более мягкого закона, а также принципом соразмерности (пропорциональности) преступления и наказания²⁶. Вполне возможно, что последний принцип со временем также будет распространён на всю сферу правосудия. Но трудно согласиться с тем обстоятельством, что Хартия сводит всю совокупность эффективных средств правовой защиты исключительно к правосудию.

Пределы и сфера применения изложенных в Хартии ЕС основных прав

Вопросы обязанностей человека и ограничения его основных прав рассматриваются в Хартии весьма поверхностно и фрагментарно. Преамбула Хартии ЕС об основных правах содержит оговорку о том, что пользование изложенными в ней правами «влечет за собой ответственность и обязанности как по отношению к другим лицам, так и по отношению к человеческому сообществу и будущим поколениям». Любое ограничение признан-

ных Хартией прав и свобод должно предусматриваться законом и уважать основное содержание этих прав и свобод. Такие ограничения должны соответствовать принципу пропорциональности и могут вводиться лишь тогда, когда они являются необходимыми и действительно соответствуют целям общего интереса, признанным ЕС, или потребности защиты прав и свобод других лиц. Запрещается также злоупотребление правами, понимаемое как деятельность или действия, направленные на уничтожение прав и свобод, признанных в Хартии, или на их ограничение в большей степени, чем это предусмотрено Хартией²⁷.

Следует сказать еще несколько общих слов о рассматриваемом документе. Основным субъектом изложенных в нем прав является гражданин ЕС. Однако из текста Хартии можно сделать вывод, что во всех случаях, где нет специальной оговорки о гражданстве ЕС, эти права распространяются практически на любое физическое, а порой и на юридическое лицо. Более того, некоторые положения Хартии прямо признают отдельные права именно за гражданами третьих стран или за любыми лицами безотносительно к гражданству ЕС. При этом гражданство ЕС носит кумулятивный характер — оно является производным от гражданства стран — членов ЕС и не требует дополнительного оформления. Европейское гражданство лишь дополняет национальное, но не отменяет и не подменяет последнего. Любой гражданин страны — члена ЕС одновременно признается и гражданином ЕС. Тем самым авторы Хартии отказались от идеи двойного гражданства (европейского и национального), предусмотренной в предварительном Проекте Конституции ЕС, изложенном в Лаакенской декларации от 15 декабря 2001 года²⁸. Дополняющий и производный характер европейского гражданства выражается еще и в том, что оно не регулируется каким-либо международным документом. Существующая Европейская Конвенция о гражданстве (Страсбург, 6 ноября 1997 года)²⁹ посвящена вопросам разрешения коллизий националь-

²⁵ Ср. абзацы 2, 3 статьи II-107 Конституции ЕС с параграфом 2 статьи 108 Конституции ЕС.

²⁶ См. параграфы 1 и 3 статьи II-109 Конституции ЕС.

²⁷ См. параграф 1 статьи II-112 и статью II-114 Конституции ЕС.

²⁸ См. статью 5 «Гражданство Союза» Предварительного проекта Конституционного договора (Конституции) Европейского Союза // Россия и Европейский Союз: документы и материалы / Под ред. С. Ю. Кашкина. М., 2003. С. 547–548.

²⁹ Текст Конвенции см. Совет Европы и Россия. Сборник документов / Отв. ред. Ю. Ю. Берестнев. М., 2004. С. 415–426.

ного законодательства о гражданстве различных государств, а не единому европейскому гражданству. Адресатом же положений Хартии ЕС об основных правах являются институты, органы и учреждения ЕС, а на государства — члены действие соответствующих положений распространяется лишь в тех случаях и пределах, когда они реализуют право ЕС, и не должно выходить за рамки этой сферы. Таким образом, Хартия ЕС об основных правах — это отнюдь не декларация прав европейцев, а всего лишь минимальный каталог общепризнанных прав и свобод граждан ЕС в отношениях с органами, институтами и учреждениями ЕС, который в перспективе должен будет «связывать правом» публичные власти последнего.

Хартия ЕС об основных правах и европейская традиция прав человека

Нельзя не отметить одного очевидного обстоятельства. Несмотря на то, что Хартия ЕС об основных правах вносит ряд серьезных новелл в регулирование правового положения личности (признание права на целостность личности, права на хорошее управление, общего права на доступ к документам ЕС, права на юридическую помощь, принципа соразмерности преступления и наказания и т. п.), она тем не менее декларирует большинство содержащихся в ней прав и свобод в предельно обобщенной форме, не уделяя должного внимания обязанностям личности, а также вопросам ограничения прав и свобод и условиям их реализации. В целом подобный подход к закреплению прав и свобод человека характерен именно для документов международного права. В то время как национальное право (включая и конституции) подробно регламентирует правовое положение личности в конкретном государстве, международное право устанавливает лишь минимальные конвенциональные общепризнанные стандарты в данной области, призванные оградить свободу индивида от чрезмерного и произвольного вмешательства и посягательств, особенно со стороны публичной власти. Эти общие международные стандарты, становясь частью правовой системы конкретного государства,

неизбежно обретают необходимую степень конкретизации в национальном законодательстве и правоприменительной практике.

Однако положения Хартии ЕС об основных правах характеризуются большей декларативностью и меньшей конкретностью даже по сравнению со многими уже существующими европейскими конвенциями и хартиями о правах человека. Созная это, сами составители Хартии сочли необходимым снабдить ее специальными «Разъяснениями»³⁰, содержащими «привязки» ее положений к существующему европейскому праву и европейской практике. Более того, согласно параграфу 2 статьи 1-9 проекта своей Конституции, ЕС должен был присоединиться к Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года. А в процессе применения и толкования положений Хартии ЕС об основных правах следует учитывать не только европейские акты и европейскую практику конституций и конституционные традиции государств — членов ЕС, а также их национальное законодательство и национальную практику. Возможно, составители Хартии исходили из того, что известный уровень конституционного развития делает некоторые права человека само собой разумеющимися, а их специальное закрепление — излишним, хотя с такой точкой зрения и трудно согласиться.

Все это позволяет характеризовать Хартию ЕС об основных правах как результат предельно общей предварительной кодификации всего массива европейских международных соглашений, а также конституционных традиций и конституционной практики отдельных европейских государств в области прав человека. Этот кодификационный характер Хартии ЕС об основных правах особенно ярко проявляется в уже упоминавшихся официальных Разъяснениях Хартии ЕС об основных правах, где за каждым из положений ее текста стоят многочисленные нормы уже существующих актов о правах человека и прецедентные судебные решения. При этом, в частности, право собственности и равенство перед законом признаются как формулировки, общие для всех европейских конституций. А право на достоинство, свободу

³⁰ Данный документ под названием «Декларация в отношении разъяснений Хартии об основных правах» был включен в число положений к основному тексту Конституции ЕС (Декларация 12) // Конституция Европейского Союза... С. 542—581.

предпринимательства и право на хорошее управление сконструированы преимущественно на основе судебной практики. Но в то же время Хартия ЕС об основных правах имеет надстроечный, несамостоятельный характер и неразрывно связана со своими «корнями» — со всей совокупностью своих источников. Задача Хартии — не столько сказать что-то новое о правах человека, сколько яснее выразить то, что уже было сказано по этому поводу. Данный документ не создает новую правовую реальность, а трансформирует существующее европейское правовое пространство, определяя политику его дальнейшего развития. Хартия ЕС об основных правах не заменяет собой сложившееся в Европе регулирование прав человека, а лишь пытается перенести его на новый уровень.

Как уже отмечалось ранее, в настоящее время ЕС стоит перед альтернативой, каким именно образом юридически подтвердить свою приверженность сложившейся в Европе традиции прав человека: присоединиться к Конвенции о защите прав человека и основных свобод либо принять на общеевропейском уровне новый консолидированный акт о правах человека. Примером последнего может служить рассматриваемая в данной статье Хартия ЕС об основных правах. Однако в силу своего компромиссного характера указанная Хартия стала обобщенным, схематичным документом, сфера применения которого к тому же ограничена деятельностью институтов, органов и учреждений ЕС и распространяется на национальный уровень только в той мере, в какой государства реализуют право и общую политику ЕС в рамках универсальных общеевропейских принципов субсидиарности и пропорциональности. Поэтому Хартия ЕС об основных правах по своему статусу «прописана» на общеевропейском надгосударственном «этаже» правовых регуляторов и, как правило, не «спускается» на уровень национального права государств-членов ЕС, не затрагивает содержания внутригосударственных правовых актов, а потому и гарантируемые ею права не могут служить предметом и средством защиты в рамках национальной юрисдикции.

Разумеется, в этих условиях было бы нерационально игнорировать уже существующую европейскую доктрину прав человека, сложившуюся на основе Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года и воплотившуюся в практике Европейского Суда по правам человека. Поэтому Проект Конституции ЕС не только включает права и свободы человека, гарантированные Конвенцией по защите прав человека и основных свобод 1950 года, в число общих принципов права ЕС, но и выражает намерение ЕС присоединиться к указанной Конвенции, ратифицировав ее в качестве одной из сторон этого документа³¹. Авторы Проекта Конституции ЕС полагали, что присоединение ЕС к данной Конвенции должно осуществляться на условиях, позволяющих сохранить особенности правопорядка ЕС и учитывать специфику ЕС как субъекта международного права. Соглашение о присоединении ЕС к указанной Конвенции должно отражать потребность в сохранении особенностей ЕС и права ЕС. В частности, это касается особых условий участия ЕС в контрольных инстанциях Конвенции, например, в формировании Европейского Суда по правам человека, а также создания необходимых механизмов с целью гарантировать правильность подачи жалоб в этот Суд со стороны государств, не являющихся членами ЕС, и индивидуальных жалоб в зависимости от обстоятельств дела против государств-членов ЕС или против ЕС в целом. Присоединение ЕС к Конвенции о защите прав человека и основных свобод не должно затрагивать его компетенции или полномочий его институтов, а также особого положения отдельных государств-членов ЕС по отношению к упомянутой Конвенции и Протоколам к ней, включая сделанные этими государствами оговорки к Конвенции, а также допустимые меры, предпринимаемые в отступление от положений Конвенции участвующими в ней государствами-членами ЕС в случае чрезвычайных обстоятельств.

Предполагаемое присоединение ЕС к Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года представляет собой важный шаг в развитии «гуманитарной» со-

³¹ См. статью I-9 Проекта Конституции ЕС, а также прилагающиеся к данному Проекту Протокол о параграфе 2 статьи I-9 Конституции относительно присоединения Союза к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Протокол № 32) и Декларацию в отношении параграфа 2 статьи I-9 // Конституция Европейского Союза... С. 101–102, 509–510, 537.

ставляющей европейского интеграционного процесса. Это означает не просто перенос выработанных в сфере межгосударственных отношений международных стандартов в области прав человека и практики их применения на новый надгосударственный уровень «более тесного Союза европейских государств», но и наделение указанных прав и на этом уровне механизмом судебной защиты в рамках Европейского Суда по правам человека. Однако параллельно в качестве высшей судебной инстанции ЕС продолжает действовать Суд ЕС. Более того, Проект Конституции ЕС планирует существенно расширить права физических и юридических лиц на обращение в Суд ЕС. Следует учитывать и то обстоятельство, что Суд ЕС (и предшествовавший ему Суд Европейских сообществ) также наработал определенную практику применения и защиты на общеевропейском уровне гарантированных Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 года прав человека, признанных в качестве общих принципов права ЕС.

Все это создаёт потенциальную возможность возникновения в лице Европейского Суда по правам человека и Суда Европейского Союза двух параллельных юрисдикций с пересекающейся компетенцией. Учитывая это, Декларация в отношении параграфа 2 статьи I-9, прилагаемая к тексту Проекта Конституции ЕС, констатирует существование «регулярного диалога» между Судом Европейского Союза и Европейским Судом по правам человека, который «может быть усилен» после присоединения ЕС к указанной Конвенции. При этом не вполне понятно, как именно будет разрешена коллизия этой двойной или параллельной юрисдикции различных европейских судебных учреждений, действующих самостоятельно и независимо по отношению друг к другу. Возможно, в основу разделения сфер их компетенции будет положен предметный критерий. А может быть, Суд ЕС станет своего рода внутренней судебной инстанцией ЕС, в то время как Европейский Суд по правам человека — «внешней» судебной инстанцией по отношению к нему. В конечном счёте это будет зависеть от того, какой именно путь изберет в дальнейшем Европа: принятие единого европейского акта о правах человека (ратификация имеющейся или новой универсальной Хартии прав чело-

века ЕС в качестве отдельного документа или в составе нынешнего или обновленного текста Проекта Конституции ЕС) либо присоединение к Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года, а, может быть, сразу оба эти варианта. Именно это решение будет определять дальнейшее развитие международно-правовой регламентации прав человека в европейском, а возможно и в общемировом масштабе.

Выводы

Таким образом, Хартию ЕС об основных правах можно оценить скорее как политический, чем как юридический документ. Ситуация не изменилась бы даже в случае, если бы Конституция ЕС вступила в силу. Это объясняется тем, что действие Хартии ограничено сферой единой общеевропейской политики. Данный документ призван стать элементом общеевропейского надгосударственного союзного правового регулирования и затрагивает государства-члены ЕС лишь в той степени, в какой они реализуют единую общеевропейскую политику, «претворяя в жизнь право Союза». Образно говоря, Хартия ЕС об основных правах представляет собой не правила жизни в общем европейском доме и даже не фундамент этого дома, а своеобразный рамочный ориентир для строительства или точнее — для проектировщиков общеевропейского здания. В чем же тогда заключается историческое значение данного документа?

Во-первых, Хартия ЕС об основных правах, не ограничиваясь лишь новым подходом к классификации основных прав и свобод человека и гражданина, принципиально меняет общеевропейскую модель их регулирования. В настоящее время конституционная и международно-правовая регламентация прав человека осуществляется в рамках различных моделей. На конституционном уровне действует модель «связанности правом», когда права, юридически признанные государством, ограничивают публичную власть соответствующего государства. Это происходит независимо от того, включается ли каталог прав и свобод в текст Конституции или содержится в специальной Декларации (хартии, билле и т. п.). В международных же отношениях действует модель «трансляции», когда государства вырабатывают некоторые общие

правовые стандарты, которые затем транслируются в национальное право этих государств. Международные органы лишь координируют процесс реализации различными государствами этих стандартов и гармонизацию иностранных законодательств на их основе. Включение Хартии в состав текста Конституции ЕС в случае ее принятия означало бы переход на общеевропейском уровне от модели трансляции общепризнанных универсальных стандартов к модели связанности правом. Кроме того, это свидетельствовало бы о достаточно высоком уровне развития институтов ЕС, когда такая связанность становится необходимой. Однако Проект Конституции ЕС не был ратифицирован всеми государствами-членами ЕС и не вступил в силу, не стал реально действующим документом. Это свидетельствует о том, что на данный момент Европа оказалась не готова взять правовой барьер «более тесного Союза», а сделала лишь несколько шагов на пути к намеченной цели, заключив Лиссабонский договор в 2007 году.

Помимо этого, вступление в силу Хартии ЕС об основных правах не в качестве отдельного документа, а в составе текста Конституции ЕС, подчеркнуло бы учредительный характер как самой Хартии, так и провозглашенных в ней прав и свобод. Особый учредительный характер прав и свобод человека и гражданина проявляется в условиях создания принципиально новых конституционных систем или революционного слома старых. В этот период права человека в той форме, в которой они признаны, становятся одним из базовых принципов нового конституционного порядка. Именно в такие исторические моменты приобретает особую актуальность формулировка статьи 16 французской Декларации прав человека и гражданина 1789 года о том, что «общество, где не обеспечена гарантия прав и нет разделения властей, не имеет Конституции». В условиях же стабильных конституционных систем учредительный характер прав и свобод несколько ослабевает, поскольку их каталог лишь уточняется и дополняется, но не подвергается радикальному пересмотру. В таких случаях ни сами права и свободы, ни форма их закрепления не вызывают в обществе серьезных возражений. Они «врастают» в национальное законодательство, входят в плоть и кровь

правовой системы, становятся константами правового регулирования. При нормальном развитии событий каталог прав человека из программно-учредительного документа превращается в реально действующий, приближаясь к тому конституционному идеалу, который описан в статьях 2 и 18 нынешней Конституции РФ: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Права и свободы человека являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием». Одним словом, вступление в силу Хартии ЕС об основных правах в составе Конституции ЕС означало бы переход процесса общеевропейской межгосударственной интеграции на новый, более высокий уровень, на уровень «конституционализации» межгосударственных отношений в рамках ЕС на основе единого базового конституционного документа, кодифицирующего и развивающего положения существующих документов ЕС. В таком случае зафиксированные в Хартии основные права вошли бы в число базовых принципов этого процесса.

Наконец, независимо от того, вступит ли Хартия ЕС об основных правах в силу в ее нынешнем виде, она играет определенную историческую роль. Являясь первой, достаточно робкой попыткой кодификации европейского права и европейской практики в области прав человека, она тем не менее обозначила возможные перспективы и направления их дальнейшего развития. Прежде всего это проявляется в принципиально новом подходе к построению каталога основных прав и свобод и во включении в их число уже упоминавшихся новых правовых возможностей и гарантий. Кроме того, Хартия ЕС и в целом Конституция ЕС предусмотрели возможность предоставления как провозглашенным Хартией, так и прочим общепризнанным на европейском уровне правам и свободам большей правовой защиты со стороны ЕС по сравнению с той, которая обеспечивается сейчас.

Разработка и принятие Хартии ЕС об основных правах сделали очевидной необходимость кодификации существующих в Европе

международных документов о правах человека с учетом сложившейся практики их толкования и применения. Такой процесс требует трудно достижимой согласованной воли различных государств и мог бы пойти более эффективно в рамках наднациональных институтов, облеченных соответствующими полномочиями. Решение этой задачи посредством принятия обновленных редакций существующих конвенций и хартий, а тем более — разработки Европейского кодекса прав человека, представляется сложным и трудоемким. В качестве прецедента подобных мероприятий можно привести, пожалуй, лишь пересмотр в 1996 году Европейской социальной хартии 1961 года. Учитывая это, следует подумать о движении по другому пути — по пути подготовки сборников существующих обязательств в области прав человека по аналогии со сборниками существующих обязательств по СБСЕ в области «человеческого измерения», призванными способствовать углублению понимания этих обязательств и таким образом их выполнению, создание которых было предусмотрено пунктом 61 Декларации Хельсинской встречи на высшем уровне 1992 года³². Такие сборники, объединяющие нормативные положения о правах человека с практикой их применения, помогли бы широкому кругу лиц составить правильное представление об их современной трактовке и существенно обогатили бы правовую доктрину в данной области, послужив стимулом для ее дальнейшего развития.

Заключение

Как известно, Конституция ЕС не вступила в силу, поскольку не получила необходимого одобрения во всех государствах — членах ЕС. Нынешний экономический кризис и проблемы межгосударственной интеграции, во многом обусловленные диспропорциями регионального развития отдельных государств Европы, а также радикальным расширением ЕС за счёт включения в его состав государств — членов из «новой Европы» — все это отодвигает возможность принятия единого европейского конституционного акта на трудно определимую и весьма отдаленную

перспективу. Можно констатировать, что на данный момент «евроскептицизм» возобладал над «еврооптимизмом». Неизвестно, станет ли в итоге Хартия ЕС об основных правах, да и вся Конституция ЕС в ее нынешнем виде реально действующей. Тем не менее, можно сказать, что ее разработка и принятие стали важным шагом в развитии юридической регламентации прав человека. Хартия предложила новую классификацию прав и свобод человека, несколько расширила каталог основных прав и свобод, дополнив его весьма существенными элементами, определила возможные направления развития их регламентации, поставила на повестку дня вопрос о необходимости кодификации актов о правах человека. В ходе разработки и принятия Хартии, да и всей Конституции ЕС в целом, был приобретен полезный опыт согласования воль суверенных государств и сделан важный вклад в процесс общеевропейской интеграции. Но даже если Хартия ЕС об основных правах, как и Конституция ЕС, составной частью которой она является, так и останется на бумаге, хочется надеяться, что эти документы, тем не менее, займут своё достойное место в истории европейской и мировой правовой мысли, а осмысление положений Хартии ЕС и её роли и значения в мировом конституционном процессе послужат отправной точкой для развития европейской и мировой доктрины прав человека.

Включение Хартии ЕС об основных правах в текст проекта Европейской Конституции свидетельствует об осознании того значения, которое в ходе процессов глобализации и межгосударственной интеграции как на общемировом, так и на региональном уровне приобретает гуманитарная составляющая этих процессов. Необходимость уважения личности человека, признания, соблюдения и защиты его прав, как на государственном, так и на международном уровне и в новых условиях остаются по-прежнему актуальными — вот важнейший урок, который дает Европе и всему миру Хартия ЕС об основных правах. Поэтому как правительства государств, так и международное сообщество должны уделять этим вопросам и связанным с ними проблемам пристальное внимание.

³² См. Международные акты о правах человека: сборник документов / Составители В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. М., 2002. С. 806.