

# Роль парламентариев в деятельности международных межправительственных организаций

Аслан АБАШИДЗЕ

Виталий ЕРЕМЯН

Николай ОСТРОУХОВ

## Международные межправительственные организации в международной системе

Давно приобрёл аксиоматический характер тезис о том, что международные межправительственные организации (ММПО) являются важной частью международной системы, в которой доминирующую роль играют суверенные

государства в целом и ведущие державы в частности. Как подчеркнул президент России В.В. Путин, «пандемия коронавируса наглядно продемонстрировала, что структурообразующей единицей мирового устройства является только госу-

---

**АБАШИДЗЕ Аслан Хусейнович** – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права РУДН им. Патриса Лумумбы, вице-председатель Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам, Заслуженный юрист Российской Федерации. SPIN-код: 8944-1427, E-mail: abashidze-akh@rudn.ru

**ЕРЕМЯН Виталий Владимирович** – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права и конституционного судопроизводства РУДН им. Патриса Лумумбы. SPIN-код: 7844-4095, E-mail: egeremyan-vv@rudn.ru

**ОСТРОУХОВ Николай Викторович** – доктор юридических наук, профессор кафедры международного права РУДН им. Патриса Лумумбы. SPIN-код: 8842-2488, E-mail: ostroukhov-nv@rudn.ru

**Ключевые слова:** международное право прав человека, ПАСЕ, СЕ, ЕС, ЕСПЧ, беспристрастность.

дарство» [1]. Вместе с тем следует констатировать, что в современном международном публичном праве и в его доктрине указанные организации уверенно заняли место среди основных субъектов международных отношений под названием «производные» (от суверенных государств) субъекты [2].

Появление ММПО непосредственно связано с развитием и углублением межгосударственных отношений в различных сферах хозяйственной деятельности. Представители научной и экспертной среды придерживаются точки зрения [3], согласно которой концептуальная платформа для их появления была заложена ещё на Венском конгрессе в 1815 г. [4]. Именно на этой конференции, которой принадлежит особое место в истории международных отношений и дипломатии, речь шла о том, что представители государств должны проводить встречи на регулярной основе, а не только в связи с окончанием войн для обсуждения вопросов послевоенного урегулирования на *ad hoc* форуме.

На Венском конгрессе 1815 г. было также принято решение об учреждении Центральной комис-

сии судоходства по Рейну, постоянно действующего международного органа, образованного правительствами прибрежных государств этой реки.

Следующим шагом явилось создание Международного телеграфного союза (в настоящий момент – Международный союз электросвязи) [5] на основе Парижской телеграфной конвенции 1865 г. (с последующим учреждением в 1868 г. Международного бюро телеграфных служб). Международный телеграфный союз представлял собой первую международную организацию государств с постоянно функционирующим секретариатом. В соответствии с Бернским договором в 1874 г. была создана ещё ММПО – Всемирный почтовый союз.

Указанные организации обеспечивали международное сотрудничество суверенных государств преимущественно в области коммуникации и торговли.

В дальнейшем практика учреждения ММПО привела к созданию после окончания Первой мировой войны межправительственной организации, наделённой компетенцией обеспечения мира на глобальном уровне, – Лиге Наций. Учредительный акт – Статут Лиги Наций являлся неотъемлемой частью Версальского (Парижского) договора 1919 г. [6].

В 1919 г. появилась ещё одна ММПО – Международная организация труда (МОТ).

<sup>1</sup> Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на заседании Международного дискуссионного клуба «Валдай». 21.10.2021 // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/66975>

<sup>2</sup> Бекяшев К.А. Правовая природа международных интеграционных объединений // Вестник Томского государственного университета. 2020. № 455. С. 204.

<sup>3</sup> Abdullah El Erian. The historic development of international institutions // Manual of Public International Law. L.: Macmillan, 1968. P. 57.

<sup>4</sup> История России. Венский конгресс 1814–1815: участники, решения, итоги // URL: <https://all-russia-history.ru/congress-of-vienna>

<sup>5</sup> Абашидзе А.Х., Солнцев А.М., Черных И.А. К 150-летию со дня учреждения Международного союза электросвязи – специализированного учреждения ООН // Евразийский юридический журнал. 2015. № 7. С. 58.

<sup>6</sup> Версальский мирный договор (28 июня 1919 г.) // URL: <https://ppt.ru/newstext.php?id=20302>

Организация Объединённых Наций была создана на основе подписания государствами антигитлеровской коалиции Устава 26 июня 1945 г., который вступил в силу 24 октября 1945 г. [7].

Если в начале XX в. подобных организаций было всего 37, то к его концу их стало уже 378 [8], а в настоящее время их число превышает несколько тысяч. Непосредственно ООН имеет развернутую систему её главных и функциональных органов, а также специализированных учреждений (МОТ, ЮНЕСКО и др.).

Структурно такие организации, как правило, состоят из представи-

тельных органов государств-участников (например, государственные делегации, участвующие в работе ежегодной сессии Генеральной Ассамблеи ООН, исполнительных органов (например, Исполнительный совет ЮНЕСКО), секретариатов во главе с генеральными секретарями (директорами). Некоторые ММПО, в силу специфики своей компетенции, могут иметь в собственных структурах иные органы.

В качестве наглядного примера можно привести Международный суд, входящий в число шести главных органов ООН, Статут которого представляет собой неотъемлемую часть Устава ООН [9].

## ПАСЕ в структуре Совета Европы

**С**равнительно свежей новацией применительно в подобных организациях следует назвать появление в их структурах национальных парламентариев (депутатов). В качестве первой ласточки выступает Совет Европы (СЕ), образованный 5 мая 1949 г. десятью западноевропейскими государствами (штаб-квартира в г. Страсбурге, Франция). При создании СЕ в определении его структуры преобладали два подхода:

– классический, предполагающий представительство стран-участников в лице соответствующих министров;

– политический, квинтэссенция которого заключалась в создании

форума при участии национальных парламентариев.

В результате сочетания этих подходов в структуре СЕ появились два главных уставных органа: Комитет министров и Парламентская ассамблея.

Комитет министров СЕ представляет собой руководящий орган, состоящий из министров иностранных дел государств-членов.

Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) является органом с консультативными полномочиями. В её состав входят представители парламентариев всех 46 государств-членов. Наиболее крупные государства – члены Совета Европы (Великобритания, ФРГ, Италия, Франция и Турция)

<sup>7</sup> Устав ООН (26 июня 1945 г.) // Официальный сайт ООН // URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text>

<sup>8</sup> *Saur de Gruyter. Yearbook of International Organizations* (6 vols) // Union of International Associations. 47th ed. 2010. Appendix 3. Table 1a.

<sup>9</sup> Статут Международного Суда ООН (26 июня 1945 г.) // Официальный сайт ООН // URL: <https://www.un.org/ru/icj/statut.shtml>

имеют в ПАСЕ по 18 представителей своих национальных парламентов, минимальное представительство в ПАСЕ – два члена от государства (например, Андорра).

Появление в структуре СЕ национальных парламентариев первоначально не вызвало каких-либо вопросов и тем более опасений. Их наличие в структурах ММПО предопределялось объективными факторами исторического характера, включая развитие конституционализма, с позиции которого следует прежде всего отметить политико-правовой институт разделения властей, подразумевающий распределение государственной власти между независимыми друг от друга, но при этом уравновешенными и контролирующими друг друга ветвями власти:

- законодательной (образованной депутатами-парламентариями);
- исполнительной (состоящей из министров);
- судебной.

Уместно напомнить, что идея о разделении властей была предложена английским философом XVII в., представителем эмпиризма и либерализма Дж. Локком, а термин в политико-правовой дискуссии был введен французским правоведом и философом XVIII в. Шарлем Луи де Монтескье, который также разработал доктрину о разделении властей. В настоящее время степень применения этого института используется в качестве одного из критериев демократичности политического строя государства.

Итак, одним из ключевых элементов института разделения властей является контроль властями друг друга, в том числе и осуществление парламентского контроля в деятельности исполнительной власти как внутри страны, так и в международных отношениях.

## Парламентский контроль в международной деятельности

Парламентский контроль/надзор (в некоторых государствах именуется конституционным контролем) – это одна из базовых традиционных функций парламента, что следует из его природы – законодательного и представительного органа государственной власти. Парламентский контроль как конституционно-правовой механизм призван гарантировать принцип ответственности правления и способствовать реализации политической ответственности правительства перед парламентом [10].

В том или ином проявлении парламентский контроль наблюдается в каждом государстве [11], хотя формы его реализации заметно отличаются [12].

Впервые в истории государственного управления парламентский контроль был установлен над деятельностью монарха в налоговой и финансовой сферах.

Для осуществления парламентского контроля могут функционировать временные/постоянные органы парламента (комитеты, комиссии), кото-

<sup>10</sup> Тюльпанов В.А. Контрольная функция законодательного (представительного) органа государственной власти: зарубежный опыт // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. № 3. С. 73.

<sup>11</sup> Михеева Н.В., Дьякова Т.Ю. Формы парламентского контроля // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2016. № 4. С. 104.

<sup>12</sup> Ракитская И.А., Кремянская Е.А. Характеристика отдельных форм парламентского контроля: опыт зарубежных стран // Проблемы в российском законодательстве. 2022. Т. 15. № 6. С. 71.

рые обладают правом обращаться с запросами к членам правительства, требовать представления документов, вызывать представителей исполнительной власти для дачи пояснений и т. п.

Заметную роль в осуществлении парламентского контроля играют комитет/комиссия по международным делам и следственные комиссии, которые формируются парламентом.

Например, в США для правительственный лиц, вызванных на слушания следственных комиссий, установлена административная ответственность (штраф) или даже лишение свободы за отказ отвечать на вопросы членов конгресса или же за заранее ложные показания [13].

Одним из способов парламентского контроля над внешнеполитической деятельностью исполнительной власти является обязательная ратификация парламентом международных договоров по важным вопросам, которые обычно подписываются «тройкой» исполнительной власти:

- глава государства (президент);
- глава правительства (премьер-министр);
- министр иностранных дел.

В данном отношении, например, ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ устанавливает обязательную ратификацию следующих международных договоров, «исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотренные законом; предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина; о территориальном разграничении Российской Федерации с другими государствами, включая договоры о прохождении го-

сударственной границы Российской Федерации, а также о разграничении исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации; об основах межгосударственных отношений, по вопросам, затрагивающим обороноспособность Российской Федерации, по вопросам разоружения или международного контроля над вооружениями, по вопросам обеспечения международного мира и безопасности, а также мирные договоры и договоры о коллективной безопасности; об участии Российской Федерации в межгосударственных союзах, международных организациях и иных межгосударственных объединениях, если такие договоры предусматривают передачу им осуществления части полномочий Российской Федерации или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для Российской Федерации» (п. 1 ст. 15) [14].

Другим способом парламентского контроля исполнительной власти является ежегодное выступление президента страны перед парламентом или же заслушивание министров на парламентских слушаниях.

Таким образом, появление органа в структуре СЕ, состоящего из депутатов национальных парламентов, не могло вызвать каких-либо осложнений и, следовательно, возражений, тем более когда речь шла о решимости западноевропейских государств в «единение послевоенной Европы».

В дальнейшем парламентский орган был заимствован Европейским объединением угля и стали (ЕОУС), на основе которого выросло Европейское экономическое сообщество (ЕЭС), а затем Европейский союз (ЕС), Североатлантическим альянсом (НАТО), Организацией (Со-

<sup>13</sup> Чикислев М.А. Формы парламентского контроля // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 7. С. 162.

<sup>14</sup> Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации». Ст. 15 (1) // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7258/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7258/)

вещанием) по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и

другими ММПО, а также интеграционными объединениями.

## Актуальность участия парламентариев в решении глобальных проблем

Участие парламентариев в различных сферах международных отношений в последнее время становится приоритетным вопросом повестки дня как для ММПО, так и для негосударственных субъектов национального и международного уровней.

Во-первых, следует сослаться на положение, содержащееся в п. 16 Декларации о праздновании 75-й годовщины Организации Объединённых Наций, принятой главами государств и правительства 21 сентября 2020 г. на заседании Генеральной Ассамблеи высокого уровня, где была выражена их решимость сделать ООН всеохватной организацией для того, чтобы она «взаимодействовала со всеми соответствующими сторонами, включая региональные и субрегиональные организации, неправительственные организации, гражданское общество, частный сектор, научные круги и парламентариев в интересах эффективного решения наших общих задач» [15].

Во-вторых, уместно привести решение Французской ассоциации международного права о проведении (в рамках празднования в начале текущего года 150-й годовщины с момента её основания) под общим названием «Построить будущее» спе-

циальную конференцию на тему: «Роль парламентариев как фактор повышения легитимности международного права», в которой запланировано участие парламентариев из всех регионов мира.

Как показывают приведённые примеры, участие парламентариев в решении глобальных проблем современности не только привлекает к себе повышенное внимание со стороны мирового сообщества, но и приобретает возрастающее значение как существенный фактор международных процессов.

**Оценка деятельности ПАСЕ в системе СЕ.** Переходя к оценке роли ПАСЕ в деятельности Совета Европы, необходимо предварительно изучить её состав и компетенцию.

В настоящее время государствами – членами СЕ являются 46 государств\*, т. е. в его органе – ПАСЕ с правом решающего голоса представлены делегации из 46 государств, а количество мест в Ассамблее от каждой страны варьируется от 2 до 18 в зависимости от численности её населения.

Члены ПАСЕ (депутаты) назначаются парламентами государств – членов СЕ. В целом в ПАСЕ 612 депутатов: 306 главных представителей и 306

<sup>15</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН Декларация о праздновании 75-й годовщины Организации Объединённых Наций (21 сентября 2020 г.) // URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/248/83/PDF/N2024883.pdf?OpenElement>

\* 15 марта 2022 г. Россия уведомила Секретариат СЕ о своём выходе из СЕ.

так называемых заместителей. Все они должны быть членами национальных парламентов.

При этом действует условие, что делегации от государств-членов должны включать представителей всех политических партий, т. е. состав национальных делегаций в ПАСЕ должен пропорционально отражать все основные политические силы или группы, представленные в национальных парламентах.

Депутаты, представленные в ПАСЕ от национальных парламентов, объединяются в политические фракции (группы) ПАСЕ.

В настоящий момент члены ПАСЕ (депутаты) объединены в следующие политические фракции (группы):

- социалисты, демократы и зелёные;
- Европейская народная партия;
- Альянс либералов и демократов за Европу;
- Европейские консерваторы;
- Демократический альянс;
- Объединение европейских левых;
- «независимые» (не входящие ни в одну фракцию).

Руководители политических фракций входят в состав Бюро ПАСЕ.

Ежегодная пленарная сессия ПАСЕ разделена на четыре части (по одной неделе четыре раза в год).

Из формирующихся на каждой сессии девяти комиссий постоянно значится Комиссия по избранию судей в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ). Среди комиссий – Комиссия по соблюдению обязательств государствами – членами СЕ и Комиссия по юридическим вопросам и правам человека.

Совершенно очевидно, что в формировании состава ПАСЕ определяющим является не представительство соответствующего государства-члена, а партийная принадлежность депутата к политическим партиям,

представленным в национальном парламенте. При этом ПАСЕ в таком составе наделана полномочиями по важным вопросам и сферам деятельности СЕ, в частности, по формированию состава ЕСПЧ. В связи с этим возникает вопрос о беспристрастности ПАСЕ с точки зрения узких партийных интересов её членов при формировании состава ЕСПЧ.

### **ПАСЕ и конфликт интересов.**

Ответ на этот чрезвычайно важный вопрос для любого судебного органа, включая ЕСПЧ, дал Европейский центр права и правосудия (*European Center for Law and Justice*<sup>16</sup>) в своих двух исследованиях (докладах), обнародованных в 2020 и 2023 гг. [16].

В докладе (февраль 2020 г.) под названием *NGOs and Judges of the ECHR. 2009–2019* Европейский центр права и правосудия раскрывает существующие проблемы конфликта интересов в ЕСПЧ: в период с 2009 по 2019 г. 18 судей Суда 188 раз рассматривали дела, возбуждённые или поддержаные семьью известными международными неправительственными организациями (НПО), руководителями или сотрудниками которых они ранее являлись.

Доклад 2023 г. *The Impartiality of the ECHR. Concerns and Recommendations* подтверждает случаи конфликта интересов между судьями ЕСПЧ и упомянутыми семи НПО, отмечая, что их количество не уменьшилось. За последние три года таких случаев было не менее 54, 18 из которых касались решений Большой палаты ЕСПЧ. Доклад так-

<sup>16</sup> European Centre for Law and Justice // URL: <https://eclj.org/contact-us>

\* Европейский центр права и правосудия – международная неправительственная организация, обладающая консультативным статусом при ЭКОСОС ООН с 2007 г.

же показывает, что проблема беспристрастности существует и в Секретариате ЕСПЧ.

В дополнение к этим случаям конфликта интересов в докладе 2023 г. указано на ряд проблем, влияющих на беспристрастность ЕСПЧ, и показано, что Суд не соответствует стандартам международных и национальных судов.

Например, он не предусматривает процедуру отвода; судьи не обнародуют декларации о конфликте интересов; процедура рассмотрения дел непрозрачна, что препятствует реализации права на справедливое судебное разбирательство. Кроме того, профиль некоторых судей не соответствует тому, который справедливо ожидается от международного судебного органа.

Для конкретики необходимо перечислить упомянутые ранее семь НПО, в которых работали (или которые финансировали лиц, впоследствии ставших судьями ЕСПЧ, и вели дела при участии этих НПО):

- Международный центр судебной защиты прав человека (*Interrights*);
- Центр по консультации вопросов прав личности в Европе (*A.I.R.E.*);
- Сеть Хельсинских комитетов и фондов (*the Helsinki Committees*);
- «Открытое общество» (*the Open Society Foundation*);

- «Хьюман Райтс Вотч» (*Human Rights Watch*);
- «Международная амнистия» (*Amnesty International*).

Следует отметить и самих судей, которые имели отношения с двумя или даже тремя из этих НПО:

- судья *Eicke* – Международный центр судебной защиты прав человека, Центр по консультации вопросов прав личности в Европе;
- судья *Grozev* – Сеть Хельсинских комитетов и фондов и «Открытое общество»;
- судья *Palvi* – «Хьюман Райтс Вотч» и «Открытое общество»;
- судья *Sikuta* – Сеть Хельсинских комитетов и фондов «Международная амнистия» и «Открытое общество».

В приложении доклада Европейского центра права и правосудия 2023 г. дан список из 34 дел, рассмотренных в период с 2020 по 2022 г. в ЕСПЧ, в которых установлен конфликт интересов. Там же приведён список и других дел, рассмотренных ЕСПЧ, которые были поданы или поддержаны шестью НПО. Среди указанных дел значится пять дел против России [17].

Как такое могло пропустить ПАСЕ при отборе судьи в ЕСПЧ и их рекомендовать на этот ответственный пост? Ответ очевиден: только при нарушении установленной процедуры отбора и избрания судий в ЕСПЧ.

<sup>17</sup> Ecodefence and others v. Russia. European Court of Human Rights. № 9988/13 and 60 others. 14.06.2022 // URL: <https://www.courthousenews.com/wp-content/uploads/2022/06/echr-ecodefence-russia.pdf>; Vladovskiy v. Russia. European Court of Human Rights. № 40833/07. 06.10.2020 // URL: [http://old.ombudsmanrf.org/upload/files/docs/Analitika/obzor\\_postanovlenij\\_espch\\_2020\\_oktl.pdf](http://old.ombudsmanrf.org/upload/files/docs/Analitika/obzor_postanovlenij_espch_2020_oktl.pdf); A.M. and others v. Russia. European Court of Human Rights. № 47220. 19. 06.07.2021 // URL: [https://hudoc.echr.coe.int/rus%22itemid%22:\[%22001-199525%22\];](https://hudoc.echr.coe.int/rus%22itemid%22:[%22001-199525%22];) Barovov v. Russia. European Court of Human Rights. № 9183/09. 15.06.2021 // URL: [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_3\\_RUS.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_3_RUS.pdf); Khassanov and Rakhamonov v. Russia. European Court of Human Rights. № 28492 and 15 et 49975. 29.04.2022 // URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre%22itemid%22:\[%22001-217061%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/fre%22itemid%22:[%22001-217061%22])

Процесс выбора судей состоит из двух этапов:

1. Национальная процедура отбора, когда каждое государство – член СЕ определяет свой список из трёх квалифицированных кандидатов.

2. Процедура выборов, проводимая ПАСЕ, когда специальный парламентский комитет (Комитет по выборам судей ЕСПЧ) оценивает квалификацию трёх кандидатов.

После того как ПАСЕ получила список кандидатов, Комитет по выборам судей ЕСПЧ сначала оценивает чистоту и прозрачность национальной процедуры отбора. Затем проводит персональное собеседование с кандидатами и изучает резюме каждого, представленное в стандартной форме для оценки надлежащего уровня его квалификации.

Если все необходимые условия соблюдены, то Комитет составляет соответствующую положительную рекомендацию для ПАСЕ по конкретному кандидату или кандидатам. В противном случае Комитет может рекомендовать государству представить новый перечень.

В дальнейшем ПАСЕ на планерных заседаниях приступает к тайному голосованию по одобренным кандидатурам при обязательном учёте рекомендаций Комитета ПАСЕ по выборам судей. В первом туре требуется абсолютное большинство поданных голосов. Если этого не удается достичь, то проводится второй тур, и кандидат, набравший наибольшее количество голосов, избирается в состав ЕСПЧ на один (девятилетний) срок.

В соответствии с выводами двух докладов Европейского центра права и правосудия ПАСЕ не справилась со своей обязанностью подобрать достойных судей для ЕСПЧ (или же ПАСЕ злоупотребляет собственными полномочиями).

Так, например, ПАСЕ однозначно проявила пристрастность на стадии присоединения некоторых стран СНГ к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) 1950 г., пользуясь своим правом мониторинга за осуществлением государствами – участниками обязательств по ЕКПЧ. ПАСЕ, в частности, выразила свою «озабоченность» в период принятия Молдавии, Украины и России в число членов СЕ из-за возможной несогласованности одновременного участия этих государств в Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека 1995 г. [18] и в ЕКПЧ 1950 г.

В принятой ПАСЕ резолюции № 1249 (2001 г.) было заявлено, что «...ни один региональный механизм защиты прав человека, ни Конвенция СНГ... не должны иметь возможность ослабить уникальную единую систему защиты прав человека, предлагаемую Европейской конвенцией о защите прав человека, и созданным в соответствии с ней Европейским судом по правам человека... строгое следование системе, установленной Европейской конвенцией о защите прав человека, должно быть обязательным и исключительным для членов (и будущих членов) Совета Европы» [19].

Как было установлено Европейским центром права и правосудия, ПАСЕ сама грубо нарушает ЕКПЧ при подборе и избрании «независимых и беспристрастных» судей в ЕСПЧ, а также положения обновлённой резолюции о судебной этике, принятой на пленарном заседании Европейского суда (21 июня 2021 г.) и вступившей в силу (1 сентября 2021 г.). Важно отметить, что названная резолюция определяет те базовые принципы, которые долж-

<sup>18</sup> Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (заключена в Минске 26.05.1995) // URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_6966/5bf28557e813dcb0023a23939cbbb6f7d0f97ca4/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6966/5bf28557e813dcb0023a23939cbbb6f7d0f97ca4/)

<sup>19</sup> Абашидзе А.Х. Правозащитные «стандарты» Европейского суда по правам человека в свете универсальных установок по защите прав человека // Современные проблемы международного и европейского правосудия. 2017. № 10. С. 59.

ны строго соблюдать действующие и бывшие судьи ЕСПЧ, а также судьи *ad hoc*.

Примечательно, что все изложенное осуществляется в период, когда в компетенцию ПАСЕ не входит оценка соответствия или несоответствия других международных правозащитных актов по отношению к ЕКПЧ. Кроме того, ПАСЕ следовало (в связи с её «озабоченностью») принять к сведению следующие два важных момента, отражённых в Конвенции СНГ о правах и свободах человека 1995 г.:

1. В её преамбуле подчеркнуть учёт положений Всеобщей декларации прав человека, двух Международных пактов о правах человека и международные обязательства по правам человека в рамках ОБСЕ.

2. В ст. 33 Конвенции чётко сказано: «Ничто в настоящей Конвенции не может истолковываться как ограничение или ущемление любых из прав человека и основных свобод, которые признаются или гарантируются согласно законодательству соответствующей Договаривающейся Стороны, а также основополагающим международным документом в области прав человека, участником которой она является» [18, ст. 33].

Чрезмерное внимание ПАСЕ к Конвенции СНГ подтверждает её политическую пристрастность, а принятие ею соответствующей резолюции по данному вопросу следует квалифицировать, с одной стороны, как *ultra vires* своей компетенции, а с другой – как вмешательство во внутренние дела суверенных государств в лице Молдавии, Украины и России.

Ещё одним исключительно важным моментом в данном контексте является неразрывная политическая связь между ПАСЕ и Европарламентом, которое чревато негативными последствиями международно-правового характера.

**Взаимосвязь интересов ПАСЕ и Европарламента.** Одним из институтов Европейского союза является Европейский парламент (Европарламент). Аналогично ЕС его парламентские институты в ретроспективном аспекте выросли из Европейского экономического сообщества, которое, в свою очередь, из Европейского объединения угля и стали, образованного в 1951 г.

В 1952 г. в рамках ЕОУС начала функционировать её Общая Ассамблея, которая заседала, как и ПАСЕ, в штаб-квартире Совета Европы в Страсбурге. Парламентская структура в ЕЭС начала функционировать в 1957 г. в виде Ассамблеи европейских сообществ, в которой, как и в ПАСЕ, члены (депутаты) назначались парламентами государств – членов ЕЭС. В 1979 г. члены парламента ЕЭС стали выбираться из населения стран – членов ЕЭС. Для этого все государства – члены ЕС используют различные формы пропорциональной избирательной системы\*.

Таким образом, Европейский парламент – законодательный и представительный институт ЕС, хотя избирается напрямую гражданами государств – членов Европейского союза, однако при избрании опреде-

\* Депутатские мандаты распределяются между списками кандидатов пропорционально голосам, поданным за списки кандидатов от одной политической партии или избирательного объединения.

ляющим является партийная принадлежность кандидата в депутаты Европарламента, что де-факто мало чем отличается от назначаемых национальными парламентами членов в ПАСЕ. 705 членов (депутатов) Европарламента так же, как и в ПАСЕ, разделены по партийным фракциям.

В настоящее время в Европарламенте ведущую позицию по количеству членов (депутатов) занимают следующие фракции:

- Европейская народная партия (176 депутатов);
- Прогрессивный альянс социалистов и демократов (145 депутатов);
- Зелёный – Европейский свободный альянс (72 депутата);
- Европейские консерваторы и реформаторы (64 депутата) и др.

Как видно, в ПАСЕ и в Европарламенте, т. е. в органах самостоятельных друг от друга международных образований (СЕ и ЕС), представлены депутаты почти одних и тех же политических партий. Поэтому неудивительно, что и ПАСЕ, и Европарламент проводили и продолжают проводить синхронно враждебную политику по отношению к России, когда она была членом Совета Европы, и сейчас, когда она организационно не связана ни с СЕ, ни с ЕС.

Одним из последних актов такого рода является резолюция, принятая Европарламентом 23 ноября 2022 г., в которой Россия упоминается как «страна – спонсор терроризма» и «государство, которое использует террористические методы» [20]. В ней также содержится призыв «изолировать Москву» за счёт сокращения с

ней дипломатических контактов и завершить принятие против России очередного пакета санкций.

За резолюцию проголосовали 494 депутата, 58 депутатов были против, а 44 депутата воздержались. Получается, что ещё 109 депутатов из общего числа 705 вообще не участвовали в голосовании. Нет никаких сомнений в том, что все эти 494 депутата, которые голосовали за такую резолюцию, относятся к тем европейским политическим партиям, представители которых пытались в недавнем прошлом всячески оскорбить российскую делегацию в ПАСЕ.

Итак, какова роль ПАСЕ – органа Совета Европы, в котором представлены депутаты национальных парламентов, в деятельности европейской гуманитарной организации, какой является СЕ? Ответ однозначный: *разрушительная!*

Деструктивные усилия ПАСЕ и Европарламента, в которых представлены политические партии Европы, привели к тому, что Россия вынуждена была покинуть СЕ, следовательно, прекратить участие в ЕКПЧ (тем самым Совет Европы стал «полуевропейским»), а его основной правозащитный акт – ЕКПЧ, которая выполняла роль главного европейского регионального правозащитного акта потеряла свой былой авторитет. В подобных неблаговидных действиях содержится открытый цинизм.

В чём цинизм действий политических партий, представленных в ПАСЕ и Европарламенте? Как было отмечено, Парламентская ассамблея высказала свою «озабоченность» по поводу «снижения» степени защиты

<sup>20</sup> Европарламент принял резолюцию, объявляющую Россию государством – спонсором терроризма (23.11.2022) // URL: <https://www.interfax.ru/world/873837>

прав человека в рамках Конвенции СНГ и видела в этом опасность в отношении системы защиты прав человека на основе Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) (1950 г.). В то же время Европарламент поддержал инициативу Суда Европейских сообществ разработать собственный правозащитный акт по той причине, что ЕС не может присоединиться к ЕКПЧ. Решение об этом Суд Европейских сообществ принял 28 марта 1996 г. (решение 2/94), а Европарламент дал согласие на это 14 ноября 2000 г.

Что в результате получилось?

Была принята Хартия Европейского союза об основных правах (Хартия) [21], а также предпринята попытка включить её в качестве составной части проекта Конституции для Европы [22]. Данный проект Конституции был отклонён (не поддержан) на соответствующих референдумах во Франции и Нидерландах. Позже удалось включить Хартию в Лиссабонский договор, который вступил в силу с 1 декабря 2009 г. [23]. В преамбуле Хартии лишь «подтверждаются» права человека, закреплённые в других источниках, начиная с «общих для государств – членов конституционных традиций» и Договора о Европейском союзе, и только в завершении перечня упоминаются ЕКПЧ и ЕСПЧ.

Если при принятии рассматриваемой Хартии (которая по мнению

Европарламента «соответствовала всем формальным требованиям») институты ЕС, включая Европарламент, не посмели сразу определить её юридическую силу, то по Лиссабонскому договору Хартию возвели на уровень учредительного акта ЕС, тем самым придавая ей высшую юридическую силу, а вот юридическую силу Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) понизили до уровня аморфных «общих принципов права ЕС».

К изложенному следует добавить ещё один важный момент: существует в структуре военно-политического блока НАТО (1955 г.) Парламентская ассамблея, которая с 1966 г. именуется Североатлантической ассамблей, где её члены представлены в лице законодателей, делегированных национальными парламентами по квоте, пропорциональной соответствующей представительству партии в национальных парламентах. При этом в Североатлантической ассамблее представлены и законодатели США, Канады и Великобритании, т. е. круг замкнулся: почти одни и те же политические партии в трёх структурах – ЕС, СЕ и – обладают реальными рычагами влияния не только на политику данных образований, но и на мировую политику в целом.

При этом нет никаких сомнений в том, что политика «синхронных» и

<sup>21</sup> Хартия Европейского союза об Основных правах (07.12.2000) // URL: <https://eulaw.ru/treaties/charter/>

<sup>22</sup> Предварительный проект конституционного договора (конституции) Европейского союза // URL: <https://eulaw.edu.ru/spisok-dokumentov-po-pravu-evropejskogo-soyuza/instituty-i-organy-evropejskogo-soyuza/perevod-proekta-konstitutsii-evropejskogo-soyuza/>

<sup>23</sup> Лиссабонский договор, изменяющий Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества (Лиссабон, 13 декабря 2007 г.) // URL: <https://eulaw.ru/treaties/lisbon/>

согласованных действий представителей национальных законодателей в СЕ, ЕС и НАТО определяется властями США, а концептуальной основной инструкцией из Вашингтона служат «евро-атлантические ценности», декларируемые в учредительных актах ЕС и НАТО при приоритете «атлантических ценностей» над «европейскими ценностями», что, в частности, выражается в требова-

нии государств – кандидатов в члены ЕС и НАТО сначала отвечать «ценостям атлантическим», т. е. «ценостям» натовским и затем «европейским» для ЕС. Эти «евро-атлантические ценности» на практике проявляются в «порядке, основанном на правилах», которые, по мнению президента России В.В. Путина, подменяют собой международное право [1].

В заключение следует, во-первых, констатировать, что введение в структуру межправительственной организации, занимающейся правами человека (какой является СЕ), представителей национальных парламентов (депутатов), чревато серьёзным риском политизации данной организации и, следовательно, её деградации, а во-вторых, с учётом изложенного целесообразно обратить повышенное внимание на позицию Генерального секретаря ООН, содержащую чётко выраженные риски в плане повторения тех же ошибок, которые столь присущи деятельности Совета Европы. Речь идёт о неоправданном завышении роли парламентариев в работе Организации Объединённых Наций.

Веским поводом для такой озабоченности служит доклад Генерального секретаря ООН «Наша общая повестка дня», в котором участие парламентариев охвачено «инклузивностью» в многостороннем формате. По мнению Генсека ООН, инклузивная многосторонность связана с необходимостью «прислушиваться к голосам не только государств, но и разных других субъектов» [24, с. 69], включая «межправительственные организации и парламенты» [24, с. 69].

Наряду с признанием за государствами «принципиальной значимости для коллективной способности справляться с глобальными вызовами и их уникальная обязанность в многосторонней системе» [24, с. 69], в докладе отмечается важная роль негосударственных субъектов, включая действия парламентов в принятии решений по глобальным проблемам. При этом парламенты в докладе упоминаются не в контексте государств, а наряду с негосударственными субъектами.

Более того, Генеральным секретарём поставлена задача изучить «варианты увеличения парламентского вклада в деятельность Организации Объединённых Наций» [24, с. 75].

Такой подход является не только непродуктивным, но и вступает вразрез с консолидацией сил мирового сообщества, так как для этого не следует выделять национальные парламенты из контекста суверенных государств. В целях достижения поставленной задачи Генеральный секретарь ООН может воспользоваться услугами Межправительственного союза, образован-

<sup>24</sup> Доклад Генерального секретаря Наша общая повестка дня // Официальный сайт ООН // URL: [https://www.un.org/ru/content/common-agenda-report/assets/pdf/our\\_common\\_agenda\\_ru.pdf](https://www.un.org/ru/content/common-agenda-report/assets/pdf/our_common_agenda_ru.pdf)

ного ещё в 1899 г., который на данный момент объединяет 179 национальных межправительственных групп (и при нём 14 международных парламентских организаций имеют статус ассоциированных членов). Данный Межправительственный союз разделяет цели и принципы ООН, а также весьма активно участвует в её мероприятиях.

Следовательно, необходимо более эффективно использовать такие объединения, а не уравнивать их роль в решении глобальных проблем с ролью непосредственно суверенных государств.

Подобное рассуждение Генсека ООН и других её ответственных лиц возможно адекватно воспринимать исключительно на уровне эмоций, однако оно не укладывается в строгие рамки современного международного права.

## Библиография • References

Абашидзе А.Х. Правозащитные «стандарты» Европейского суда по правам человека в свете универсальных установок по защите прав человека // Современные проблемы международного и европейского правосудия. 2017. № 10. С. 57–63.

[Abashidze A.H. Pravozashchitnye «standarty» Evropejskogo suda po pravam cheloveka v svete universal'nyh ustanovok po zashchite prav cheloveka // Sovremennye problemy mezhdunarodnogo i evropejskogo pravosudiya. 2017. № 10. S. 57–63]

Абашидзе А.Х., Солнцев А.М., Черных И.А. К 150-летию со дня учреждения Международного союза электросвязи – специализированного учреждения ООН // Евразийский юридический журнал. 2015. № 7. С. 55–61.

[Abashidze A.H., Solncev A.M., Chernyh I.A. K 150-letiyu so dnya uchrezhdeniya Mezhdunarodnogo soyusa elektrosvyazi – specializirovannogo uchrezhdeniya OON // Evrazijskij yuridicheskij zhurnal. 2015. № 7. S. 55–61]

Бекяшев К.А. Правовая природа международных интеграционных объединений // Вестник Томского государственного университета. 2020. № 455. С. 199–207.

[Bekyashev K.A. Pravovaya priroda mezhdunarodnyh integracionnyh ob'edinenij // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. 2020. № 455. S. 199–207]

Версальский мирный договор (28 июня 1919 г.) // URL: <https://ppt.ru/newstext.php?id=20302>

[Versal'skij mirnyj dogovor (28 iyunya 1919 g.) // URL: <https://ppt.ru/newstext.php?id=20302>]

Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на заседании Международного дискуссионного клуба «Валдай». 21.10.2021 // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/66975>

[Vystuplenie Prezidenta Rossijskoj Federacii V.V. Putina na zasedanii Mezhdunarodnogo diskussionnogo kluba «Valdaj». 21.10.2021 // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/66975>]

Доклад Генерального секретаря Наша общая повестка дня // Официальный сайт ООН // URL: [https://www.un.org/ru/content/common-agenda-report/assets/pdf/our\\_common\\_agenda\\_ru.pdf](https://www.un.org/ru/content/common-agenda-report/assets/pdf/our_common_agenda_ru.pdf)

[Doklad General'nogo sekretarya Nasha obshchaya povestka dnya // Oficial'nyj sajt OON // URL: [https://www.un.org/ru/content/common-agenda-report/assets/pdf/our\\_common\\_agenda\\_ru.pdf](https://www.un.org/ru/content/common-agenda-report/assets/pdf/our_common_agenda_ru.pdf)]

- Европарламент принял резолюцию, объявляющую Россию государством – спонсором терроризма (23.11.2022) // URL: <https://www.interfax.ru/world/873837>  
 [Evroparlament prinal rezolyuciyu, ob»yavlyayushchuyu Rossiyu gosudarstvom – sponsorom terrorizma (23.11.2022) // URL: <https://www.interfax.ru/world/873837>]
- История России. Венский конгресс 1814–1815: участники, решения, итоги // URL: <https://all-russia-history.ru/congress-of-vienna>  
 [Istoriya Rossii. Venskij kongress 1814–1815: uchastniki, resheniya, itogi // URL: <https://all-russia-history.ru/congress-of-vienna>]
- Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (заключена в Минске 26.05.1995) // URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_6966/5bf28557e813dc0023a23939cbbb6f7d0f97ca4/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6966/5bf28557e813dc0023a23939cbbb6f7d0f97ca4/)  
 [Konvenciya Sodruzhestva Nezavisimyh Gosudarstv o pravah i osnovnyh svobodah cheloveka (zaklyuchena v Minske 26.05.1995) // URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_6966/5bf28557e813dc0023a23939cbbb6f7d0f97ca4/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6966/5bf28557e813dc0023a23939cbbb6f7d0f97ca4/)]
- Лиссабонский договор, изменяющий Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества (Лиссабон, 13 декабря 2007 г.) // URL: <https://eulaw.ru/treaties/lisbon/>  
 [Lissabonskij dogovor, izmenyayushchij Dogovor o Evropejskom soyuze i Dogovor ob uchrezhdennii Evropejskogo soobshchestva (Lissabon, 13 dekabrya 2007 g.) // URL: <https://eulaw.ru/treaties/lisbon/>]
- Михеева Н.В., Дьякова Т.Ю. Формы парламентского контроля // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2016. № 4. С. 103–105.  
 [Miheeva N.V., D'yakova T.YU. Formy parlamentskogo kontrolya // Gumanitarnye, social'no-ekonomicheskie i obshchestvennye nauki. 2016. № 4. S. 103–105]
- Предварительный проект конституционного договора (конституции) Европейского союза) // URL: <https://eulaw.edu.ru/spisok-dokumentov-po-pravu-evropejskogo-soyuza/institutu-i-organy-evropejskogo-soyuza/perevod-proekta-konstitutsii-evropejskogo-soyuza/>  
 [Predvaritel'nyj proekt konstitucionnogo dogovora (konstitucii) Evropejskogo soyusa) // URL: [Ракитская И.А., Кремянская Е.А. Характеристика отдельных форм парламентского контроля: опыт зарубежных стран // Пробелы в российском законодательстве. 2022. Т. 15. № 6. С. 69–75.  
 \[Rakitskaya I.A., Kremyanskaya E.A. Harakteristika otdel'nyh form parlamentskogo kontrolya: opyt zarubezhnyh stran // Probely v rossijskom zakonodatel'stve. 2022. T. 15. № 6. S. 69–75\]

Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН Декларация о праздновании 75-й годовщины Организации Объединённых Наций \(21 сентября 2020 г.\) // URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/248/83/PDF/N2024883.pdf?OpenElement>  
 \[Rezolyuciya General'noj Assamblei OON Deklaraciya o prazdnovanii 75-j godovshchiny Organizacii Ob'edinyonnnyh Nacij \(21 sentyabrya 2020 g.\). // URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/248/83/PDF/N2024883.pdf?OpenElement>\]

Статут Международного Суда ООН \(26 июня 1945 г.\) // Официальный сайт ООН // URL: <https://www.un.org/ru/icj/statut.shtml>  
 \[Statut Mezhdunarodnogo Suda OON \(26 iyunya 1945 g.\) // Oficial'nyj sajt OON // URL: <https://www.un.org/ru/icj/statut.shtml>\]](https://eulaw.edu.ru/spisok-dokumentov-po-pravu-evropejskogo-soyuza/institutu-i-organy-evropejskogo-soyuza/perevod-proekta-konstitutsii-evropejskogo-soyuza/)

- Тюльпанов В.А. Контрольная функция законодательного (представительного) органа государственной власти: зарубежный опыт // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. № 3. С. 71–79.
- [*Tyul'panov V.A. Kontrol'naya funkciya zakonodatel'nogo (predstavitel'nogo) organa gosudarstvennoj vlasti: zarubezhnyj opyt* // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii. 2011. № 3. S. 71–79]
- Устав ООН (26 июня 1945 г.) // Официальный сайт ООН // URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text>
- [*Ustav OON (26 iyunya 1945 g.) // Oficial'nyj sajt OON* // URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text>]
- Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации». Ст. 15 (1) // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7258/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7258/)
- [*Federal'nyj zakon ot 15 iyulya 1995 g. № 101-FZ «O mezdunarodnyh dogovorah Rossijskoj Federacii». St. 15 (1)* // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7258/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7258/)]
- Хартия Европейского союза об Основных правах (07.12.2000) // URL: <https://eulaw.ru/treaties/charter/>
- [*Hartiya Evropejskogo soyuza ob Osnovnyh pravah (07.12.2000)* // URL: <https://eulaw.ru/treaties/charter/>]
- Чикилев М.А. Формы парламентского контроля // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 7. С. 161–163.
- [*CHikilev M.A. Formy parlamentskogo kontrolya* // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2010. № 7. S. 161–163]
- A.M. and others v. Russia. European Court of Human Rights. № 47220. 19. 06.07.2021 // URL: [https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22item\\_id%22:\[%22001-199525%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22item_id%22:[%22001-199525%22]})
- Abdullah El Erian. The historic development of international institutions // Manual of Public International Law. L.: Macmillan, 1968. – 341 p.
- Barovov v. Russia. European Court of Human Rights. № 9183/09. 15.06.2021 // URL: [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_3\\_RUS.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_3_RUS.pdf)
- Ecodefence and others v. Russia. European Court of Human Rights. № 9988/13 and 60 others. 14.06.2022 // URL: <https://www.courthousenews.com/wp-content/uploads/2022/06/echr-ecodefence-russia.pdf>
- European Centre for Law and Justice // URL: <https://eclj.org/contact-us>
- Khassanov and Rakhmonov v. Russia. European Court of Human Rights. № 28492 and 15 et 49975. 29.04.2022 // URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22item\\_id%22:\[%22001-217061%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22item_id%22:[%22001-217061%22]})
- Saur de Gruyter. Yearbook of International Organizations (6 vols) // Union of International Associations. 47th ed. 2010. Appendix 3. Table 1a.
- Vladovskiye v. Russia. European Court of Human Rights. № 40833/07. 06.10.2020 // URL: [http://old.ombudsmanrf.org/upload/files/docs/Analitika/obzor\\_postanovlenij\\_espch\\_2020\\_oktl.pdf](http://old.ombudsmanrf.org/upload/files/docs/Analitika/obzor_postanovlenij_espch_2020_oktl.pdf)

Статья поступила в редакцию 21 июня 2023 г.