

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Создание Венецианской комиссии как консультативного органа Совета Европы

*Лимонникова М.А. **

Международно-правовые предпосылки создания Венецианской комиссии

Развитие международного сотрудничества, мировые интеграционные процессы ведут к увеличению числа международных межправительственных и неправительственных организаций. Кроме того, стали появляться вспомогательные международные учреждения с консультативными функциями, значение которых особенно возросло за последние два десятилетия. К таким учреждениям или органам в рамках Совета Европы относится Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия).

Поскольку деятельность Венецианской комиссии осуществляется в основном в области конституционного права – сфере, до недавнего времени относящейся к сугубо внутренним делам государств, скажем несколько слов об изменениях в понятии суверенитета в плане его ограничения при членстве государств в международных организациях.

Никем не отрицается, что государственный суверенитет не является абсолютным, хотя бы потому, что он ограничен суверенитетами других государств¹. Можно привести немало примеров, когда

* Лимонникова Майя Алексеевна – соискатель кафедры европейского права МГИМО (У) МИД России.

¹ Сеидов А.В. Международное право в эпоху глобализации. Эволюция концепции государственного суверенитета. Монография. М.: Научная книга. 2005. С. 46. См. также: Международное право: Учебник / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 2005. С. 99.

отечественные юристы подтверждают данную мысль. Так, по словам известного российского правоведа С.В. Черниченко, «не может быть ни абсолютного верховенства, ни абсолютной независимости, особенно в современных условиях, при интенсивном росте взаимозависимости государств»². С точки зрения профессора М.М. Бирюкова, «очевидно, что государства вынуждены ограничивать свой суверенитет»³. Председатель Конституционного суда РФ В.Д. Зорькин считает, что «демократическое и правовое государство в современном мире не может быть полностью, абсолютно суверенным в первоначальном понимании этого слова»⁴. Н.Б. Пастуховой признается «размывание» государственного суверенитета⁵.

Интерес в рамках нашей статьи представляет собой также высказывание бывшего Генерального секретаря ООН Бутроса Гали о том, что «уважение неотъемлемого суверенитета... имеет решающее значение для любого совместного продвижения вперед на международной арене. Однако время абсолютного суверенитета прошло. Его теоретическая концепция никогда не подтверждалась жизнью»⁶. Также стоит привести в качестве примера наблюдения профессора К. Томучата о том, что «...сегодня государства юридически суверенны, но вытекающие из этого принципа полномочия значительно уменьшились... Национальный суверенитет должен пониматься с учетом рамок правил и механизмов международного сообщества. Он [суверенитет. – *Примеч. автора*] еще существует, но потерял характер безграничной свободы, поскольку должен осуществляться в международных рамках, определенных правовым государством»⁷. Со всеми данными высказываниями нельзя не согласиться, поскольку действительно в современном взаимозависимом обществе государству невозможно оставаться полностью суверенным.

² Черниченко С.В. Теория международного права. М., 1999. Т. I. С. 27.

³ Бирюков М.М. Современное развитие Европейского союза: международно-правовой подход. Дис. д-ра юрид. наук. 2004, РГБ. С. 136.

⁴ Зорькин В.Д. Интеграция европейского конституционного пространства: вопросы и ответы. Доклад на Международной конференции «Единое правовое пространство Европы и практика конституционного правосудия» 26 ноября 2006 г. Москва. <http://www.ksrf.ru/news/msg.asp?id=85&pg=1>

⁵ Пастухова Н.Б. Российский суверенитет в эпоху глобализации // Журнал российского права. 2006. № 5. С. 133–134.

⁶ Док. ООН A/47/277 от 17 июня 1992 г. С. 5.

⁷ Prof. Christian Tomuschat – Université Humboldt, contribution à la session de travail «Les évolutions de la notion classique de souveraineté» à Strasbourg, 2001. Полный текст http://www.coe.int/T/F/Com/Dossiers/Themes/Identite/Col3_Tomuschat.asp

«Конституционная инженерия»⁸ **Венецианской комиссии Совета Европы**

«Добровольная уступка суверенных прав» государством приобретает все новые формы в рамках Совета Европы. Например, за последние двадцать лет правовая помощь Совета Европы распространилась и на конституционное право государств – самую закрытую отрасль, наименее подверженную влияниям извне⁹. Органом Совета Европы, занимающимся «конституционной инженерией», является Венецианская комиссия. Подтверждая эволюцию восприятия государствами роли Совета Европы, нужно отметить тот факт, что в 1988–1989 годах (период создания Комиссии) необходимость органа, занимающегося консультированием стран по конституционным вопросам, ставилась под сомнение: конституционное право оставалось в то время «неприкасаемым». Тем не менее события конца 1980-х – начала 1990-х годов в Центральной и Восточной Европе (далее – ЦВЕ) побудили государства пересмотреть свои взгляды на возможную роль Венецианской комиссии, которая, обладая исключительно консультативной функцией, дает правовые консультации при подготовке правовых актов (в основном конституционного характера), помогая устранить недостатки и выработать нормы в соответствии с принципами европейского конституционного наследия¹⁰.

Необходимо подчеркнуть, что заключения Венецианской комиссии носят только консультативный характер (что следует из их названия «заключение», ч. 2 ст. 3 Устава Комиссии), Совет Европы не может наложить санкции за их неисполнение. Также необходимо отметить, что в большинстве случаев именно государства направляют запрос в Венецианскую комиссию о разработке заключения по тому или

⁸ «Конституционная инженерия» (фр. *ingénierie constitutionnelle*) – понятие, используемое сотрудниками Венецианской комиссии, а также широко употребляемое в научной литературе.

⁹ Впрочем, И.И. Лукашук пишет о том, что «постепенно конституции государств обретают черты основных законов членов международного сообщества». Международное право. Общая часть: Учеб. для студентов юрид. фак-тов и вузов / И.И. Лукашук; Рос. акад. наук, Ин-т государства и права, Академ. правовой унт. Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 127.

¹⁰ Венецианская комиссия внесла существенный вклад в становление конституционно-правовой системы в «новых демократиях», включая Российскую Федерацию. Так, заключения Комиссии касались конституций, конституционных судов, избирательного права, прав национальных меньшинств и других аспектов демократических институтов.

иному вопросу. Если же запрос поступает от Парламентской Ассамблеи (ПАСЕ) или Комитета министров Совета Европы (КМСЕ), то это еще в большей степени «побуждает» государства учитывать заключения Венецианской комиссии. Например, когда ПАСЕ либо Комитет министров запрашивают Комиссию дать рекомендации (принять заключение) тому или другому государству о приведении его внутреннего законодательства в соответствие с европейскими стандартами, государство заинтересовано выполнить заключение Венецианской комиссии по следующим причинам.

Во-первых, если в отношении государства применяется процедура мониторинга или постмониторинга¹¹, то выполнение заключений Венецианской комиссии может способствовать ее прекращению¹². Во-вторых, выполнение заключений Венецианской комиссии влияет положительным образом на позиции государства в Совете Европы в частности и на международной арене в целом. Наконец, в заключениях Венецианской комиссии всегда содержатся конкретные правовые предложения для совершенствования законодательства, поэтому, на наш взгляд, выполнять заключения – в интересах прежде всего самого государства.

Развитие и использование рекомендательных норм в рамках международных организаций (на примере Совета Европы). Полагаем, что в целях повышения эффективности международного права есть необходимость в совершенствовании и интенсификации международного нормотворческого процесса. Классические источники международного права¹³ не всегда могут быть эффективным средством

¹¹ Например, в 2005 г. мониторинг применялся к десяти странам (Албания, Армения, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Грузия, Молдавия, Монако, Россия, Сербия и Монтенегро), а постмониторинг – к пяти странам (Словакия, Болгария, Македония, Латвия, Турция). О мониторинге и постмониторинге в рамках Совета Европы см.: Résolution 1031 (1994) relative au respect des engagements pris par des États membres au moment de leur adhésion au Conseil de l'Europe, Résolution 1115 (1997) «Création d'une commission de l'Assemblée pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi)» и др.

¹² Приводя данный аргумент, не стоит, тем не менее, преувеличивать роль Венецианской комиссии для прекращения процедуры мониторинга. Необходимо помнить, что заключения Венецианской комиссии касаются в основном конституционного законодательства; для прекращения мониторинга необходимо выполнение рекомендаций и других органов.

¹³ Имеются в виду источники международного права, перечисленные в ст. 38 Статута Международного суда ООН.

международно-правового регулирования. Каковы основные причины понижения роли классических источников международного права?

Во-первых, государства нередко по тем или иным причинам не идут на заключение международного договора именно из-за его обязательности. Такой причиной, например, может быть недостаточное развитие внутренней системы права государства для восприятия и имплементации международно-правовой нормы.

Во-вторых, в ряде случаев государство может расценивать международный договор как попытку ограничения его суверенитета. Так, французский ученый Мишель Виралли по этому поводу заметил следующее: «...защищая свой суверенитет, государства могут принимать в штучки акты международных органов, обладающих теми же полномочиями, что и национальные парламенты и правительства»¹⁴.

Согласимся с этим утверждением: даже в случаях передачи части суверенитета международной организации в связи с членством государство, тем не менее, остается суверенным субъектом международного права. Рекомендации международных организаций или их органов в каком-то смысле могут способствовать установлению баланса между внутренним правом государства и его обязательствами в качестве члена международной организации.

В-третьих, рекомендательные акты способствуют принятию более быстрого решения, т.к. не требуют сложной процедуры принятия по национальному законодательству. Присоединимся к мнению И.И. Лукашука о том, что далеко не во всех случаях право является оптимальным инструментом решения задач. Зачастую результат может быть легче, с меньшими затратами энергии достигнут иными нормативными средствами¹⁵.

В-четвертых, рекомендательные нормы способны регулировать «острые» вопросы, а также вопросы, которые «вытекают из наиболее молодых, динамичных форм сотрудничества»¹⁶ (например, экономические отношения, экология, правовая помощь странам – членам международных организаций, как, например, в случае с Венецианс-

¹⁴ Virally M. La valeur juridique des recommandations des organisations internationales // *Annuaire français de droit international*, 1956. P. 96.

¹⁵ *Международное право. Общая часть: Учеб. для студентов юрид. фак-тов и вузов / И.И. Лукашук; Рос. акад. наук, Ин-т государства и права, Академ. правовой унт. Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 138.*

¹⁶ См.: Вележанина М.Ю. *Международные организации и «мягкое право» // Московский журнал международного права. 2007. № 2. С. 291.*

кой комиссией Совета Европы) и не могут быть решены посредством обязательных международно-правовых норм.

В-пятых, рекомендация может служить «вектором гармонизации прав, правил поведения»¹⁷. Что касается рекомендательных норм, применяемых европейскими международными организациями, и в частности Советом Европы, то они могут способствовать гармонизации европейского права.

В-шестых, рекомендации являются своего рода «инструментом сотрудничества между международной организацией и государствами-членами в целях реализации социальных целей: сотрудничества, предполагающего желание взаимодействовать как со стороны государства, так и со стороны международной организации»¹⁸.

Наконец, применительно к Совету Европы рекомендательные нормы вносят вклад в совершенствование внутреннего законодательства стран – членов организации.

К идее создания Венецианской комиссии привели исторические события 80-х – начала 90-х годов прошлого века, связанные с изменением идеологии¹⁹ и распадом коммунистической системы в странах ЦВЕ²⁰. Перед Европой стояли сложные задачи: переход «новых демократий» к подлинно демократическому режиму, осуществление перехода от коммунистической командной системы управления к управлению экономикой свободного рынка, создание новых государственных институтов, приведение законодательства в соответствие с европейскими демократическими нормами, решение проблем, связанных с национальными меньшинствами, и т.д. Кроме того, начиная с 1989 года некоторые государства начали искать в Совете Европы поддержку

¹⁷ Thibière C. Le droit souple. Réflexions sur les textures du droit // Revue trimestrielle de droit civil, Octobre/Décembre 2003. P. 627.

¹⁸ Virally M. Op. cit. C. 70.

¹⁹ См. Подробнее: Tarschys D. Fifty Years of the Council of Europe : Building Europe without Dividing Lines // Perceptions, Journal of International Affairs. Volume IV, Number 2. Pp. 10; Fülöp M. L'adhésion de la Hongrie au Conseil de l'Europe. Jalons pour l'histoire du Conseil de l'Europe / Actes du Colloque de Strasbourg (8-10 juin 1995). P. 186.; Romer J.-Ch. L'URSS, la Russie et le Conseil de l'Europe : une relation complexe / Actes du Colloque de Strasbourg (8-10 juin 1995). P. 209–210.

²⁰ Некоторые исследователи даже называют происходящие в то время процессы революциями. См., например: Гринберг Р.С. Десять лет системной трансформации в странах Центральной и Восточной Европы и России: итоги и уроки // Мировая экономика и международные отношения. 2000. № 5; Виктор-Ив Гебали. Права человека в общеевропейском процессе // Международная жизнь. 1991. № 9. С. 38–45.

для своего демократического развития не в смысле диалога Восток – Запад, а в контексте своих национальных интересов, рассматривая страсбургскую организацию как первую ступень своего «возвращения в Европу»²¹.

Глубина перемен, степень демократизации в разных странах была разная. Большинство специалистов авангардом демократизации называют Венгрию, Польшу, Чехию и Словакию²². Тем не менее многие «новые» демократии не имели серьезных правовых демократических традиций, старое и новое сосуществовало в немыслимых сочетаниях²³.

Таким образом, создание Венецианской комиссии в то время объяснялось потребностью многих государств в квалифицированной юридической помощи для приведения внутреннего законодательства в соответствие с европейскими принципами и нормами.

О понятии ценностей, принципов и стандартов Совета Европы

В Уставе Совета Европы понятие «ценность» можно найти только в преамбуле: *«Правительства, вновь утверждая свою приверженность духовным и моральным ценностям, которые являются общим достоянием их народов...»*. Что касается другого важного акта Совета Европы – Европейской конвенции прав человека, то там упоминание о ценностях мы находим только в Протоколе № 13 относительно отмены смертной казни в любых обстоятельствах: *«Государства – члены Совета Европы, подписавшие настоящий Протокол, будучи убеждены, что право каждого человека на жизнь является основополагающей ценностью в демократическом обществе, ... согласились о нем исследующем...»*.

²¹ Павловский В.Д. Восточная политика Совета Европы в конце 80-х – 90-х годах // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2002. № 3. <http://www.beljournal.by.ru>

²² Как пишет Павловский В.Д., «постсоциалистические страны имели различные мотивы для вступления в Совет Европы. Для Польши, Венгрии, Чехии это прежде всего духовное, культурное возвращение в Европу. Для России, Украины это использование знаний и опыта организации для проведения внутренних демократических преобразований».

²³ Например, в России до принятия Конституции 1993 г. действовала Конституция РСФСР, доставшаяся еще от брежневского периода, но в нее были внесены несколько сотен изменений.

Что касается **принципов** Совета Европы, то их содержание четко определено уставом организации: *«Каждый Член Совета Европы должен признавать принцип верховенства Права и принцип, в соответствии с которым все лица, находящиеся под его юрисдикцией, должны пользоваться правами человека и основными свободами, и искренне и активно сотрудничать во имя достижения цели Совета, определенной в главе I» (ст. 3)*. В некоторых других документах, как уже было сказано, понятия ценностей и принципов смешиваются и воспринимаются как синонимы. Например, в п. 2 проекта рекомендации ПАСЕ по вступлению в Совет Европы стран Восточной Европы, и в частности Российской Федерации, говорится: *«Принятие новых государств в качестве полноправных членов Совета Европы не может и не должно означать снижения требований, касающихся соблюдения европейских ценностей, таких, как правовое государство, демократия и права человека»*²⁴.

Определение **стандартов** Совета Европы представляет собой наименьшую трудность с теоретической точки зрения, поскольку оно достаточно проработано в правовой литературе. Например, П.А. Лаптев²⁵ в своем докладе «Стандарты Совета Европы и правовая система Российской Федерации» (28 апреля 1997 г.) дал следующую характеристику стандартам СЕ: «Понятие «стандарты Совета Европы» однозначно понимается как обязательные требования, содержащиеся в международных договорах, заключенных под эгидой Совета Европы. На практике понятие «стандарты Совета Европы» применяется прежде всего к нормам в области прав человека (это, однако, не означает, что стандарты отсутствуют в других областях)»²⁶. Более полное определение стандартов Совета Европы предлагает З.Б. Демичева в своей кандидатской диссертации «Правовые стандарты Совета Европы». Она дает определение правовых стандартов Совета Европы как «комплекса касающихся непосредственно реализации принципов и целей Организации европейских договорных норм, нарушение которых, как и других международно-правовых норм, предполагает международно-правовую ответственность, характер которой определяется

²⁴ Proposition de recommandation relative à l'adhésion des pays de l'Est et notamment de la Fédération de Russie au Conseil de l'Europe. Doc. 7075.

²⁵ Лаптев П.А. – бывший Уполномоченный Правительства РФ при Европейском суде по правам человека.

²⁶ Лаптев П.А. Правовая система России и европейские правовые стандарты // Отечественные записки. 2003. № 2. С. 34.

самими участниками той или иной конвенции, заключенной в рамках Совета Европы»²⁷.

Что касается **соотношения понятий «стандарты» и «принципы»** в рамках Совета Европы, то здесь в российской науке не существует единства мнений. Одни специалисты считают, что под европейскими стандартами понимаются правовые принципы, содержащиеся в международно-правовых документах, разработанных в рамках Совета Европы; по мнению других, понятие стандартов Совета Европы шире понятия принципов СЕ. Как представляется, ключом к данной дискуссии служит анализ ряда документов Совета Европы, например Заключения № 193 (1996) ПАСЕ по заявке России на вступление в СЕ, где сказано: *«Парламентская Ассамблея принимает к сведению, что Российская Федерация полностью разделяет ее видение и толкование принимаемых на себя обязательств... и что Россия намерена... продолжить проведение правовой реформы с тем, чтобы привести все национальное законодательство в соответствие с принципами и стандартами Совета Европы»* (п. 10 «хх»). Таким образом, Парламентской Ассамблеей принципы и стандарты Совета Европы рассматриваются как две разные категории. На наш взгляд, понятие «принципы» шире по качественным признакам (исходя из общего определения принципа как определенного начала, руководящей идеи), а «стандарты» – по количественным (т.е. учитывая разнообразие правовых стандартов в праве Совета Европы²⁸).

Приоритетная цель СЕ – дальнейшее развитие сотрудничества европейских государств

Цели Совета Европы в конце 80-х – начале 90-х годов были сформулированы с учетом исторических событий в Европе, а также в преддверии расширения Совета Европы. Они были изложены в **Декларации Комитета министров Совета Европы «О будущей роли Совета Европы в европейском строительстве»** от 5 мая 1989 г. В Преамбуле Декларации определена основная цель организации: развитие

²⁷ Демичева З. Б. Правовые стандарты Совета Европы. Дисс. канд. юрид. наук. М.: РГБ, 2006. С. 45.

²⁸ Демичева З.Б. выделяет правовые стандарты в следующих областях деятельности Совета Европы: конституционное, гражданское и уголовное право; защита прав человека и основных свобод в области социальных и экономических прав; культура, образование, спорт, охрана окружающей среды и защита животного мира; местное самоуправление и приграничное сотрудничества.

сотрудничества европейских государств (п. 4) и в принципе межгосударственного сотрудничества в целом.

Развивать сотрудничество государств в конце 80-х – начале 90-х годов было необходимо как в рамках всего европейского континента, так и между «новыми демократиями» ЦВЕ. Глобальной целью Совета Европы было поэтапное становление правового государства в странах ЦВЕ. В первую очередь нужно было оказать правовую помощь государствам по разработке новых конституций, основанных на верховенстве права. Инкорпорирование положений о защите прав человека в новых конституциях стран ЦВЕ также было одной из главных задач СЕ в тот период. Наконец, немаловажным было оказать содействие в становлении системы конституционных судов²⁹. Непосредственный вклад в реализацию указанных задач должна была осуществлять Венецианская комиссия.

В первую очередь Комиссия должна была стимулировать исследования, которые могли бы укрепить юридическое сотрудничество государств с Советом Европы и способствовать «исследованиям и размышлениям, в особенности над юридической и институциональной техникой, позволяющей государствам как можно быстрее привести внутреннее законодательство в соответствие с демократическими стандартами». Кроме того, Венецианская комиссия должна была подготавливать отчеты и предлагать схемы «технико-правовых» решений по темам и проблемам «общих интересов»³⁰.

Основные задачи Совета Европы были сформулированы в уже упомянутой Декларации Комитета министров СЕ «**О будущей роли Совета Европы в европейском строительстве**», а также в рекомендациях ПАСЕ. Среди таких задач, например, было укрепление демократии и совершенствование механизмов защиты прав человека. Так, в пункте 13 Декларации «**О будущей роли Совета Европы в европейском строительстве**» приветствуется проведение демократических реформ в постсоциалистических государствах Восточной Европы. Их успех напрямую связывается с углублением контактов с Советом Европы. Выражается готовность организации вести практический

²⁹ Wiederkehr M.-O. Le Conseil de l'Europe, l'harmonisation du droit et la notion d'espace démocratique européen // Cahiers de l'espace n 10, Le Conseil de l'Europe, acteur de la recomposition du territoire européen.

³⁰ Архив, Conclusions du Comité des Ministres, CM/Dél/Concl(89)424, point 551, 424^e réunion-fév/mars 1989.

диалог с государствами, не являющимися членами Совета Европы, по вопросам выполнения на национальном и международном уровне принципов прав человека и плюралистической демократии. Сотрудничество с восточноевропейскими странами должно вести к совершенствованию системы защиты прав человека, установлению и разрешению проблем общественного развития, пониманию европейской культурной идентичности (п. 13). Кроме того, в п. 15 Декларации говорится о необходимости «дальнейшего укрепления плюралистической демократии и механизмов защиты прав человека, зафиксированных в Уставе Совета Европы, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и Европейской социальной хартии и других документах».

Вслед за Декларацией 25 сентября 1989 г. ПАСЕ была принята **рекомендация 1112 «О сотрудничестве между Востоком и Западом в конце XX столетия»**. В документе приветствуется стремление, высказанное М. Горбачевым и представителями делегаций стран Восточной Европы, к преобразованиям в системах государственного управления этих стран на основе разделения полномочий между ветвями власти, уважения и защиты фундаментальных прав и свобод человека, признания норм международного права.

Кроме того, одной из задач Совета Европы было *проведение дальнейшей* гармонизации права, призванной усиливать взаимодействие между государствами – членами организации. Гармонизация права государств-членов, таким образом, прямо способствует выполнению организацией этой миссии. Кроме того, по мнению французских ученых Х. Клебеса и Ф. Бенуа-Ромер, гармонизируя право, Совет Европы «способствует развитию идеи о принадлежности государств-членов к одной и той же европейской цивилизации»³¹.

Еще одной функцией гармонизации является строительство единой Европы без разделительных линий (подобная цель была сформулирована вторым саммитом Совета Европы и подтверждена на третьей встрече на высшем уровне в мае 2005 г.). Присоединимся к мнению З.Б. Демичевой о том, что реализация этой цели «невозможна без понимания сути и единообразного толкования содержания инструментов, используемых для решения задачи. Создание единого европейского правового пространства в географических границах Совета Европы требует гар-

³¹ Le droit du Conseil de l'Europe. Vers un espace juridique paneuropéen. P. 95.

монизации национального законодательства и правоприменительной практики в определенных областях»³².

Интересно наблюдение французского ученого В. Плазы о том, что даже разработка новых принципов и учреждение новых органов с компетенцией контроля этих принципов обязывают государства сблизить их национальные законодательства, т.е. их гармонизировать. Подобная гармонизация реализуется не только с помощью принятия конвенций, но и в рамках самой организации, т.е. как следствие ее расширения: новое вступление государства в организацию воспринимается как вид «гармонизации» в том смысле, что это государство, ратифицируя Устав, обязывается соблюдать минимальные стандарты³³.

Итак, правовая деятельность Совета Европы нацелена на гармонизацию или сближение национальных законодательств, для развития «прочного союза» между государствами-членами, которые в свою очередь вступают в Совет Европы для достижения этой цели. В рамках работы по гармонизации законодательства Совет Европы стремился прежде всего выполнить следующие задачи: во-первых, создать и развить разнообразные правовые средства (договоры и конвенции), создающие уникальную сеть взаимодействия между государствами; во-вторых, способствовать развитию национальных правовых систем в соответствии с эволюцией общества; в-третьих, законодательным образом ликвидировать правовые пробелы в некоторых областях³⁴. Реализацией этих задач, помимо уже существующих органов, должна была заниматься Венецианская комиссия.

Цели и задачи Венецианской комиссии по обеспечению принципов Совета Европы. Цели и задачи Венецианской комиссии по обеспечению принципов СЕ очень емко сформулированы в письменной Декларации (Written Declaration) № 187 по учреждению Комиссии за демократию через право. Так, согласно п. 9 Декларации, «комиссия могла бы способствовать продвижению Совета Европы как естественного форума для демократической интеграции, сотрудничества и мира между государствами». Венецианская комиссия должна была стать средством «быстрого реагирования» в меняющихся тогда

³² Демичева З.Б. Указ. соч. С. 4.

³³ Plasa W. L'expérience d'intégration au sein du Conseil de l'Europe // Revue générale de droit international public, Tom 81/1977/3. P. 716.

³⁴ Harremoës H. La coopération juridique au sein du Conseil de l'Europe // La Comunità Internazionale, vol XLIV, num. 2, Secondo Trimestre, 1989. P. 337.

отношениях Востока – Запада; она должна была по требованию заинтересованных государств предлагать свои советы и идеи по проектам конституционных реформ.

Как справедливо заметил французский юрист М. Видеркер, «изменения в государствах [*Центральной и Восточной Европы*. – М. Л.] и ответственная задача Совета Европы по их поддержке в переходный период стали причиной очевидной необходимости создания Венецианской комиссии»³⁵.

Кроме того, как писали Джанни Букиккио³⁶ и Пьер Гаронна³⁷, «роль Венецианской комиссии состоит в том, чтобы гарантировать распространение, консолидацию и развитие на европейском континенте общих конституционных ценностей. Создание Комиссии... позволило Совету Европы воспользоваться уникальным историческим случаем, чтобы реализовать общие цели. Демократия, права человека и верховенство права не будут более эксклюзивной прерогативой Запада».

Таким образом, Венецианская комиссия должна была стать независимым форумом, позволяющим встречаться и свободно обсуждать политические и правовые вопросы представителям государств с различным политическим строем, что для того времени было революционным.

Создание Венецианской комиссии

Венецианская комиссия была создана по инициативе итальянских властей. Идея создания Комиссии принадлежит Антонио Ла Перголе, Президенту Конституционного Суда, бывшему министру иностранных дел Италии, в 1988 году занимавшему пост министра по делам Сообществ. На заседании Комитета министров 5 мая 1988 г. А. Ла Пергола предложил создать в рамках Совета Европы «Европейскую комиссию для развития демократии через право. Это предложение было рассмотрено на последующих конференциях министров, в частности на конференции «Развитие и демократия через право» в Венеции 31 марта – 1 апреля.

Нужно отметить, что были и противники создания Венецианской комиссии. На конференции «Развитие и демократия через право»

³⁵ Wiederkehr M. – O., La Commission de Venise du Conseil de l'Europe, Commission européenne pour la démocratie par le Droit, Cahiers de l'espace, Le Conseil de l'Europe acteur de la recomposition du territoire européen, sous la direction de C. Schneider, H. Klebes, mai 1997, n 10. P. 89.

³⁶ Джанни Букиккио – Председатель Венецианской комиссии.

³⁷ Пьер Гаронн – начальник отдела Венецианской комиссии по выборам.

были, например, высказаны опасения о возможной проблеме **совпадения компетенции Венецианской комиссии с другими международными органами и программами**. Этот вопрос был также поставлен позже, во время обсуждения формата деятельности Венецианской комиссии. Так, были высказаны опасения, что может возникнуть дублирование функций Венецианской комиссии и программы Демосфен. Однако тут же было предложено возможное решение: четче разграничить направления деятельности между Советом Европы и Венецианской комиссией. Таким образом, было определено, что Венецианская комиссия должна была заниматься исключительно вопросами конституционного права, а также некоторыми аспектами, связанными с правами меньшинств³⁸.

На наш взгляд, не было и нет оснований опасаться дублирования функций Венецианской комиссии и других международных органов, поскольку как с политической, так и с правовой точки зрения Венецианская комиссия является единственным органом на европейском континенте, разрабатывающим юридические заключения по конституционному праву.

Кроме того, противники Венецианской комиссии в качестве «минуса» ее создания называли **возможные большие финансовые затраты** и в этой связи заявляли о нецелесообразности создания еще одного органа Совета Европы. Представителем Германии был задан вопрос о том, не может ли какой-либо орган, уже созданный Советом Европы, взять на себя дополнительно те полномочия, которые осуществляла бы Венецианская комиссия. В качестве примера был назван Европейский комитет по правовому сотрудничеству Совета Европы (ЕКПС), созданный в 1962 году.

Однако итальянским правительством и Венецианским регионом было предложено взять на себя расходы по функционированию Венецианской комиссии, включая предоставление помещения для проведения пленарных заседаний. Заинтересованные в деятельности Комиссии государства должны были оплачивать только затраты, связанные с командировками членов Комиссии. Государства – члены Совета Европы, не желающие участвовать в деятельности Комиссии, никаких финансовых затрат не несли³⁹.

³⁸ Conclusions du Comité des Ministres, CM/Dél/Concl(90)436, point 8.

³⁹ Conclusions du Comité des Ministres, CM/Dél/Concl(89)425, point 59f, 424^c réunion-fév/mars 1989.

Кроме того, на наш взгляд, в рамках Совета Европы существовала целесообразность создания консультативного органа, т.к. на момент дискуссий о Венецианской комиссии (1989 год) в рамках Совета Европы не было органа, способного выполнять функции подобного рода. Упомянутый, например, Европейский комитет по правовому сотрудничеству Совета Европы никогда не занимался конституционным правом; к тому же он состоял исключительно из практикующих юристов и не мог, таким образом, изучать вопросы учебного и политического характера.

В итоге всех дискуссий было принято решение о создании Венецианской комиссии в кратчайшие сроки. Для этого была создана подготовительная комиссия, в рамках которой представители всех заинтересованных государств должны были выработать предложения, касающиеся процедуры назначения членов Комиссии, ее организации, финансирования и т.д.; комиссия должна была также уточнить программу работы будущей Венецианской комиссии.

Процедура назначения членов Комиссии. Дебаты велись и по процедуре назначения членов Венецианской комиссии. Изначально предполагалось, что процедура назначения членов Комиссии будет аналогична той, что применялась для членов Европейской комиссии по правам человека и Комитета Совета Европы по предотвращению пыток (они назначались ПАСЕ). Однако такая процедура, по мнению представителей некоторых государств в Комитете министров, не могла применяться.

Более логичным с правовой точки зрения было не привлекать Парламентскую Ассамблею, а предоставить право назначения членов Венецианской комиссии каждому заинтересованному государству, которое должно представить список из трех фамилий в порядке предпочтения того или иного кандидата. При такой процедуре Комитет министров должен был принимать окончательное решение с помощью голосования: кандидат избирался бы абсолютным большинством голосов.

В качестве еще одного варианта назначения членов Комиссии предлагалась процедура, аналогичная назначению судей в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), согласно которой Комитет министров предоставляет список из трех кандидатов от страны в Парламентскую Ассамблею, которая уже проводит выборы.

О проблеме политической связи между Советом Европы и Венецианской комиссией. Было признано, что Венецианская комиссия должна

была обладать «интеллектуальной независимостью», но в то же время подчеркивалась необходимость контроля со стороны Комитета министров в том, что касается выбора тем для заключений и предлагаемых Венецианской комиссией решений. В первое время этот контроль не должен был быть слишком жестким; Комитет министров не должен был нести весь объем ответственности за деятельность Комиссии. В будущем предполагалось пересмотреть данный подход⁴⁰.

О юридической природе Венецианской комиссии. Большой интерес, как с теоретической, так и с практической точки зрения представляет вопрос о юридической природе Венецианской комиссии, а также о принятии частичного соглашения как формы ее создания и деятельности. Здесь, на наш взгляд, стоит остановиться на двух основных моментах. Во-первых, небезынтересным является изучение общих правовых аспектов формы частичного соглашения в рамках Совета Европы, поскольку в российской науке международного права это практически не было исследовано⁴¹. Кроме того, изучение общих вопросов необходимо для понимания некоторых аспектов деятельности Венецианской комиссии. Во-вторых, нужно изучить особенности формы частичного соглашения применительно к Венецианской комиссии.

Частичные соглашения как особая форма сотрудничества государств в рамках Совета Европы. Частичные соглашения не упоминаются прямо в Уставе Совета Европы, и определения этого понятия, закрепленного актами Совета Европы, нет. Тем не менее форма частичного соглашения была изучена довольно подробно зарубежными авторами. Так, профессор права Крестос Трифонас дает следующее определение: «Частичное соглашение является правовым двухуровневым актом. Первым уровнем является всегда решение Комитета министров, принятое единогласно принимающими участие в голосовании и большинством членов, имеющих право участвовать в работе Комитета [министров. – прим. М.Л.]. Ко второму уровню, представленному разными правовыми формами, относится часть государств – членов Совета Европы»⁴².

⁴⁰ Conclusions du Comité des Ministres, CM/Dél/Concl(90)436, point 8.

⁴¹ Форма частичного соглашения кратко упоминается в указанной выше кандидатской диссертации З.Б. Демичевой. С. 74–75 и в статье Кузнецова С. Институциональная структура и источники права Совета Европы. С. 49.

⁴² Tryphonas Ch. Le fonds de rétablissement du Conseil de l'Europe. Contribution à la théorie générale des organes subsidiaires des organisations internationales. Paris, Editions Pedone, 1974. P. 50.

Следует отметить, что Совет Европы является международной организацией, в которой некоторые «важные» решения принимаются государствами единогласно в силу п. «а» ст. 20 Устава Совета Европы. Поэтому до существования формы частичного соглашения государства, не желающие принятия какого-либо документа, сталкивались со следующей дилеммой: даже если часть государств воздерживалось от голосования, но две трети государств голосовало «за», то решение принималось и все государства было обязано ему следовать.

Также важной причиной разработки частичного соглашения стало развитие сотрудничества как европейских, так и неевропейских государств в рамках Совета Европы. Частичное соглашение (*partial agreement*) в данном случае можно считать правовым способом, способствующим достижению данной цели: оно используется в том случае, если несколько государств – членов Совета Европы выражают желание сотрудничать в какой-либо определенной области, которая пока не представляет интереса для всех государств – членов Совета Европы.

Форма частичного соглашения впервые была введена еще в 1951 году **Резолюцией Комитета министров 51 (62)**. Однако данная Резолюция, учитывая положения ст. 20 «а» Устава Совета Европы, предусматривала необходимость предварительного единогласного решения Комитета министров, разрешающего заключить подобное соглашение. Подобная процедура, подразумевающая наличие права вето у государств, содержала опасность решения важных вопросов, входящих в компетенцию Совета Европы, за пределами Совета Европы.

В дальнейшем, в 1993 году, была принята **Уставная Резолюция (93) 28**, закрепляющая принципы простого большинства голосов при принятии решений Комитетом министров для применения частичных соглашений. Упрощенная процедура принятия решения Комитетом министров, а также возрастающая потребность в новой форме соглашений в связи с расширением Совета Европы привели к их широкому использованию на основе подобной формы соглашений: было создано более десяти органов и комитетов экспертов.

Кроме частичного соглашения (соглашения между *некоторыми* государствами – членами Совета Европы) указанная выше Уставная Резолюция **(93) 28** предусмотрела также **частичное расширенное соглашение** (*Enlarged Partial Agreement*) – соглашение между *некоторыми* государствами – членами Совета Европы *с одним или более государствам, не являющимся членом*. Наиболее известным примером является

группа ГРЕКО (Группа государств против коррупции), в состав которой в настоящее время входит 37 государств, в том числе и США.

Наконец, в праве Совета Европы существует форма **расширенного соглашения** (*Enlarged Agreement*) – соглашения между *всеми* государствами – членами Совета Европы *с одним или более государством, не являющимся членом*), примером которого является **Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская Комиссия)**.

Что касается правовой природы частичных соглашений, то основной вопрос, который задается при этом: «Это международный договор, решение международной организации или что-то третье?» Например, по словам профессора Голсонга, частичные соглашения являются «юридически запутанной ситуацией»⁴³. Попытаемся на него ответить с помощью правового анализа.

Главный критерий, позволяющий провести разграничение между решением международной организации и международным договором, следующий: первое обязывает всю организацию, а второй связывает только те государства, которые являются сторонами договора. Исходя из этого разграничения, многие авторы придерживаются точки зрения, согласно которой частичные соглашения являются международными соглашениями. Например, профессор Кисс А.-Ш. приводит практику Совета Европы, согласно которой государства, которые становятся членами организации после принятия того или иного частичного соглашения, им не связаны. Чтобы частичное соглашение, заключенное до вступления государства в организацию, стало для него обязательным, необходимо выраженное согласие данного государства⁴⁴.

Существует и противоположная точка зрения, согласно которой частичное соглашение – это решение международной организации. Автором такой позиции является, например, профессор права Кристос Трифонас. В пользу этой точки зрения профессор Трифонас приводит следующие доводы. Во-первых, он задает вопрос: каким образом можно считать акты, принятые в форме резолюции международной организации, настоящими международными соглашениями? Во-вторых, разработка частичного соглашения начинается с момента принятия решения («первоначального разрешения») Комитета министров, которое

⁴³ Golsong H., Kiss A.-Ch. Les accords entre le Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales // AFDI, 1963. P. 140.

⁴⁴ См., например: Kiss A.-Ch. L'admission des Etats au Conseil de l'Europe // A.F.D.I., 1963. P. 706.

является «действительным правовым основанием частичных соглашений в строгом смысле этого слова». Другими словами, без «разрешения» Комитета министров частичного соглашения не может быть. Автор делает вывод о том, что частичное соглашение является «продолжением, хотя и достаточно оригинальным, деятельности организации, т.е. актом международной организации»⁴⁵.

Существует еще одна точка зрения, согласно которой частичное соглашение, точнее полномочия Комитета министров принимать такое соглашение, не предусмотрено Уставом. Соответственно, можно говорить о «превышении полномочий» Комитетом министром. Подобной точки зрения придерживается доктор права Ахмед Иян Соу, согласно которому «разработчики Устава не имели никакого намерения дать Комитету министров полномочие по заключению документов, подобных частичным соглашениям. Практика идет в противоречие с целями организации. Но нужно принимать во внимание трансформацию на Европейском континенте, оказавшую влияние на деятельность организации: вопросы, решаемые Советом Европы, вышли за географические рамки Европы. Поэтому заключение частичных соглашений может быть оправданно в практическом плане. Организация изучает любое совместное предложение о межправительственной деятельности, поступающее от государства, не являющегося членом Совета Европы»⁴⁶.

Признавая доводы всех авторов, синтезируем все выше сказанное и сделаем следующий вывод. С одной стороны, любое частичное соглашение – это прежде всего решение Комитета министров (акт международной организации), с другой – частичное соглашение обязывает только те государства, которые к нему присоединились (признак международного договора). И, наконец, частичное соглашение – это «веление времени». Соответственно, можно говорить о том, что частичное соглашение – это акт международной организации, имеющий некоторые признаки международного договора и приобретающий все большее распространение в последнее время.

Любопытно отметить, что изначально Венецианская комиссия была создана в форме частичного соглашения. Однако впоследствии ее деятельность вызвала большой интерес не только у всех остальных

⁴⁵ Tryphonas Ch. Le fonds de rétablissement du Conseil de l'Europe. Pp. 60– 63.

⁴⁶ Sow A. I. La contribution de l'activité conventionnelle du Conseil de l'Europe au droit des traités. Thèse pour l'obtention du grade de docteur en droit. Tome II. Strasbourg, 1997. P. 445.

членов Совета Европы, но также и у других государств, что и привело к переходу к расширенному соглашению, дающему возможность неевропейским государствам на равных правах участвовать в работе Венецианской Комиссии.

Структуры, образованные в форме частичного соглашения, имеют свои организационные особенности. Так, большинство из них обладает определенной финансовой независимостью (собственным бюджетом) и могут устанавливать, после одобрения Комитетом министров, дополнительные условия для участия новых стран в их работе. Однако, несмотря на достаточно большую автономию, они действуют в рамках Устава Совета Европы и их внутренняя организация определяется Комитетом министров. Комитеты экспертов и органы, созданные в рамках частичных соглашений, подотчетны Комитету министров, который принимает решения о порядке их формирования, финансирования и об основных направлениях их деятельности. Каждый из них ежегодно представляет Комитету министров доклад о своей работе⁴⁷.

Подведем небольшой итог и выделим некоторые преимущества частичных соглашений перед другими формами участия государств в деятельности Совета Европы. Во-первых, как мы выяснили, частичные соглашения способствует развитию сотрудничества между государствами – членами Совета Европы, поскольку государства, заинтересованные в той или иной деятельности, принимают в ней непосредственное участие. Нежелание участвовать в деятельности в рамках частичного соглашения никак не отражается на взаимодействии государств, т.к. форма частичного соглашения позволяет избежать блокирования принятия решения.

Во-вторых, частичные расширенные и расширенные соглашения способствуют развитию сотрудничества между государствами, не являющимися членами Совета Европы, т.к. они могут в качестве полноправных членов (т.е. имея те же права) принимать участие в деятельности заинтересовавшей их структуры.

В-третьих, форма частичного соглашения позволяет государствам проводить ту или иную деятельность в рамках Совета Европы и способствовать тем самым дальнейшему распространению европейских ценностей, таких как защита прав человека, верховенство права и правовое государство.

⁴⁷ Кузнецов С. Институциональная структура и право // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. № 1 (38). С. 13.

В-четвертых, форма частичного соглашения учитывает интересы государств, в том числе и финансовые, поскольку государства-члены, не участвующие в деятельности, не платят взносы.

В-пятых, частичное соглашение позволяет создавать новые направления деятельности. Причем, как правило, частичное соглашение разрабатывается и принимается в более короткие сроки, чем, например, классический международный договор. Это является большим преимуществом при необходимости срочного принятия решения.

В-шестых, нужно отметить достаточную степень независимости структур, созданных в рамках частичных соглашений (очень часто в их деятельности принимают участие независимые эксперты, как, например, в случае с Венецианской комиссией), что также важно для разработки и принятия решения в сложных и срочных ситуациях.

Наконец, присоединимся к мнению С.А. Кузнецова, советника по правовым вопросам Венецианской комиссии, о том, что комитеты экспертов и органы, действующие на основе частичных и расширенных соглашений, могут оказывать влияние на развитие национального законодательства. Представители министерств и ведомств, встречающиеся в рамках таких структур, информируют компетентные органы своей страны о рекомендациях, выработанных в ходе рабочих заседаний. Это может способствовать изменению национальной практики и законодательства на основе опыта других стран или общепринятой практики⁴⁸.

Подведем некоторые итоги.

Венецианская комиссия была создана в результате известных политико-правовых событий в Европе конца 80-х – начала 90-х годов XX века. Основная цель создания Венецианской комиссии заключалась в обеспечении распространения европейских ценностей, принципов и стандартов Совета Европы на новые государства ЦВЕ. За восемнадцать лет существования Венецианская комиссия вызвала интерес как у европейских, так и у неевропейских государств, что привело к изменению формы ее правовой базы. Созданная изначально в форме частичного соглашения, Комиссия вскоре стала расширенным соглашением, что позволило неевропейским государствам участвовать в ее деятельности, в том числе и в качестве полноправных членов. Деятельность Венецианской комиссии носит консультативный характер:

⁴⁸ Кузнецов С. Институциональная структура и источники права Совета Европы. С. 50.

она разрабатывает консультативные заключения правового характера, что является дополнительным преимуществом для государств, желающих усовершенствовать внутреннее законодательство.

Creation of the Venice Commission as Consultative Body of the Council of Europe (Summary)

*Maya A. Limonnikova**

This article deals with a consultative body of the Council of Europe - the European commission for democracy through law (commonly known as the Venice Commission).

The author reveals historical and legal reasons of creation of the Venice commission the most important of which are some limitations of State sovereignty on behalf of international organizations. The article also tackles some general aspects of development and using of non binding norms by international organizations and, in particular, by the Council of Europe, for instance, legal opinions of the Venice Commission which, according to the author, are more efficient than obligatory (binding) norms.

The mission of the Venice Commission which is to strengthen the Council of Europe principles, such as democracy, human rights and rule of law is also revised.

Finally, the author analyzes a legal form of the Venice commission – a partial agreement (only interested member states participate in an activity). The author draws attention to the fact that the Venice commission has now been transformed to an enlarged agreement (all member states participate in its activity as well as some of non-member states) which proves its efficiency and usefulness even if it has only consultative competences.

* Maya A. Limonnikova – post-graduate student of the Chair of European law, MGIMO-University MFA Russia.