

ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

Актуальные вопросы членства и развития институциональной структуры Совета Европы

*Анцупова Т.А.**

В статье обозначена проблема становления парадигмы международного процессуального права, представлена авторская концепция широкого понимания процессуального права Совета Европы. Определено место учредительного процесса как одного из видов правового процесса Совета Европы. Выявлены основные этапы учредительного процесса: 1) наделение государствами – учредителями Совета Европы международной правосубъектностью, согласно учредительному договору 2) образование и организация деятельности системы уставных органов и специализированных учреждений, составление и распределение бюджета Организации; 3) реформирование институциональной системы и поддержание ее жизнеспособности и эффективности.

Ключевые слова: международное процессуальное право; процессуальное право Совета Европы; учредительный процесс; членство в Совете Европы; реформирование институциональной системы.

Становление парадигмы международного процессуального права вызывает в международно-правовой науке многочисленные дискуссии.

Несмотря на то, что начало разработки проблематики международного юридического процесса было положено еще в дореволюционный период царской России в конце XIX в.¹, спустя более чем столетие

* Анцупова Татьяна Александровна – к.ю.н., доцент, ведущий научный сотрудник научно-исследовательской части Национального университета «Одесская юридическая академия». antsupova.t@gmail.com.

не сформировалась единая научная позиция относительно соотношения и содержания понятий «международное процессуальное право» и «международный правовой (юридический) процесс». Эти понятия и их содержание были предметом исследований К.А. Бекашева, П.М. Бирюкова, И.М. Махнибороды, Д.А. Патрина, Э.А. Пушмина.

Исходя из того, что право Совета Европы является неотъемлемой частью международной правовой системы, можно предположить, что тенденции развития международной правовой системы и права Совета Европы взаимосвязаны и взаимообусловлены. Новейшая история развития международного публичного права (начиная с 1945 г. и до настоящего времени) связана, в том числе, со стремительным развитием системы процессуальных норм. Но неоднозначность парадигмы международного процессуального права, конечно, влияет на формирование концепции процессуального права Совета Европы.

Процессуальное право Совета Европы согласно теории узкого понимания международного процессуального права, могло бы охватывать только те принципы и нормы, которые регулируют судопроизводство Административного трибунала Совета Европы и Европейского суда по правам человека.

И наоборот, в контексте научных исследований относительно широкого толкования международного процессуального права как совокупности процессов правотворчества и правореализации, ярким примером может стать право Совета Европы. В праве Совета Европы можно обнаружить систему процессуальных принципов и норм, которые составляют целостность (процессуальное право Совета Европы) и обособлены в относительно самостоятельные группы.

Приверженность к широкому пониманию международного процессуального права является основой авторской концепции процессуального права Совета Европы, которое можно определить как совокупность правовых процессов правотворчества и правореализации, основанных на единых принципах.

Опишем функциональную структуру процессуального права Совета Европы, чтобы показать место учредительного процесса в ней. Мы выделяем трехуровневую функциональную структуру процессуального права Совета Европы:

I уровень – типы правового процесса Совета Европы (правотворческий и правореализационный);

II уровень – виды правового процесса Совета Европы (процесс разработки и принятия договоров (внешнее правотворчество); процесс разработки и принятия институциональных актов (внутреннее правотворчество); учредительный процесс; процесс мониторинга обязательств государств-членов и постмониторинговый диалог; судебный процесс; процесс международно-правовой имплементации норм права Совета Европы в национальные правовые системы;

III уровень – правовые процедуры Совета Европы (исчерпывающий список практически необъятен, поэтому приведем некоторые примеры: процедура представления предложений по подготовке проектов резолюций и рекомендаций ПАСЕ; процедура подачи жалобы в Страсбургский суд, процедура подачи предложения о принятии нового государства в состав Совета Европы).

В свете исследуемой темы остановимся более подробно на правореализационном процессе. Реализация права Совета Европы может осуществляться непосредственно государствами-членами (уполномоченными ими национальными органами и должностными лицами) и / или уставными органами и специализированными учреждениями Совета Европы.

Непосредственная реализация права Совета Европы предусматривает выполнение, использование, соблюдение и применение права Совета Европы государствами-членами Организации. Опосредованная реализация права Совета Европы предусматривает исполнение, использование, соблюдение и применение права Совета Европы его уставными органами и специализированными учреждениями.

В процессуальном праве Совета Европы, по нашему мнению, правореализация имеет сложную (смешанную) форму, которая для разных видов процесса может состоять из комбинаций непосредственной и опосредованной форм.

Видами процесса правореализации (а в общем смысле видами правового процесса) Совета Европы, предлагаем считать:

- 1) учредительный процесс;
- 2) процесс мониторинга обязательств государств-членов Совета Европы и постмониторинговый диалог;
- 3) процесс международно-правовой имплементации норм права Совета Европы в национальные правовые системы.
- 4) особым видом правового процесса в Совете Европы является судебный процесс в силу того, что он выполняет несколько функций:

контрольную функцию, функцию правосудия, правотворческую функцию.

Таким образом, учредительный процесс является одним из видов правореализационного процесса (в масштабах права Совета Европы – одним из видов правового процесса), а в глобальном смысле, одним из видов международного правового процесса.

Учредительный процесс Совета Европы является длящимся процессом и включает три основных этапа: 1) наделение государствами-учредителями Совета Европы международной правосубъектностью, согласно учредительному договору 2) образование и организация деятельности системы уставных органов, специализированных учреждений, составление и распределение бюджета Организации; 3) реформирование институциональной системы и поддержание ее жизнеспособности и эффективности.

Создание Совета Европы и эволюция критериев членства.

Основной способ, в соответствии с которым государства наделяют межправительственные организации международной правосубъектностью, это заключение учредительного договора о создании организации. Д. Саруши рассматривает два основных договорных механизма, согласно которым «одно или более государств могут наделять полномочиями международные организации: путем заключения учредительного договора или на основе *ad hoc*, путем заключения соглашения отдельно от учредительного договора»². Международный Суд ООН в Консультативном заключении «Законность угрозы или применения ядерного оружия», отметил: «Полномочия, возложенные на международные организации, как правило, являются предметом прямого указания в их учредительных документах»³.

Совет Европы был создан путем заключения учредительного договора – Устава, который был подписан 5 мая 1949 в Лондоне во Дворце Св. Джеймса⁴.

Не вдаваясь в глубокую историю развития «идеи европейского единства», которая стала предметом многих специальных монографических исследований⁵, и обязательной частью исследований по праву ЕС и Праву Совета Европы⁶, отметим, что создание Совета Европы в 1949 г. стало первым долгосрочным европейским проектом об объединении европейских народов. Идеалы единой Европы, считает М.Л. Энтин, нашли в нем свое последовательное отражение. «Его

создание и деятельность позволили воплотить их в жизнь. Затем европейский проект получил мощное продолжение. Решение задач экономической, а следом и политической интеграции взял на себя Европейский Союз. Спустя какое-то время удалось запустить Хельсинский процесс. Но основу заложил именно Совет Европы. Абсолютно ничего бы не получилось, если бы не она. Абсолютно ничего бы не получилось, если бы не он. Его значение состояло в том, что он создал предпосылки. Он способствовал формированию культуры терпимости, сотрудничества и гуманизма, из которой выросло все остальное»⁷.

Подписание Устава Совета Европы состоялось ровно через год после проведения известного Гаагского конгресса, который состоялся 7-10 мая 1948 г. Значение Гаагского конгресса трудно переоценить. Как отмечает И. С. Пиляев: «по своему смыслу и последствиям Гаагский конгресс без преувеличения стал одним из важнейших событий XX века. ... Если в прошлом идея единения народов Европы рождалась в воображении поэтов и философов, то Гаага соединила вместе людей большого практического опыта, наделенных реальными полномочиями в ключевых сферах общественной жизни ... »⁸.

По результатам проведения конгресса, 10 мая 1948 г. была принята Политическая резолюция, в п. 3 которой впервые в истории Европы было указано: «государствам Европы пора делегировать некоторые из своих суверенных полномочий и выполнять их совместно».⁹ Феноменом этого документа, на наш взгляд, является то, что он положил начало разделению идеи европейского единства на два вектора: первый – объединение Европы на условиях межгосударственного сотрудничества и на основе принципов международного публичного права, второй – на условиях новой интеграционной формулы, которая предусматривает сотрудничество европейских государств вплоть до слияния суверенитетов. Ведь в п. 10 Резолюции говорится о создании «союза или федерации, способствующей экономическому, политическому, социальному и культурному прогрессу ...»¹⁰.

Через год, в последнем абзаце Преамбулы Устава Совета Европы Правительства Королевства Бельгии, Королевства Дании, Ирландской Республики, Итальянской Республики, Великого Герцогства Люксембург, Королевства Нидерланды, Королевства Норвегия, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Французской Республики и Королевства Швеции подтвердили, что «решили создать Совет Европы, состоящий из Комитета представителей правительств

и Консультативной Ассамблеи, и с этой целью приняли настоящий Устав ... ».

В ст. 1 Устава государства-учредители указали: «Целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием, и содействие их экономическому и социальному прогрессу»¹¹. Со временем цель Организации эволюционировала. В настоящее время, остались только три генеральных направления деятельности Совета Европы: демократия, верховенство права и защита прав человека и основных свобод. Среди основных причин такой трансформации М.Л. Энтин указывает окончание холодной войны: «Совет Европы первым из европейских и евроатлантических организаций и объединений пошел по пути включения в свой состав стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и стран Балтии, а за ними и всех остальных европейских стран. Причем в отличие от НАТО и ЕС сделал это, отказавшись от выборочного подхода. Более того, он полностью перестроил свою работу. Во главу угла своей деятельности он поставил оказание технической помощи новым демократиям в восприятии западных стандартов»¹². Таким образом: 1) интересы западноевропейских государств склонились в сторону сотрудничества в рамках Европейского Союза, 2) Совет Европы постепенно оказывается в состоянии финансового кризиса вследствие ограниченных возможностей бюджета 3) экспансия Европейского Союза и расширения его полномочий на политическую и социальную сферы дублирует (если не нивелирует) стандарты, выработанные Советом Европы.

Изменилась и концепция Организации, как в отношении внутреннего организационного механизма, так и условий членства. За более чем шестьдесят лет деятельности Совет Европы превратился из «клуба демократий» в «школу демократий»¹³. Это произошло только потому, что политика расширения Совета Европы привела к увеличению его государств-членов более чем в четыре раза, по сравнению с количеством государств-учредителей.

По состоянию на 1 октября 2013 в состав Совета Европы входят сорок семь полноправных государств-членов. 11 мая 2007 г. Черногория вступила в Совет Европы и стала 47-м государством-членом¹⁴. Только одно государство (не считая Ватикан), которое территориально целиком расположено в пределах европейского континента не стало членом Совета Европы – это Беларусь.

Интересным аспектом исследования условий и процедур получения членства в Совете Европы является их эволюция с течением времени. Для начала, необходимо проанализировать основные правовые положения относительно критериев членства в Совете Европы в соответствии с Уставом Совета Европы. Критерии приема новых членов указаны в ст. 3 и 4 Устава: «Каждый член Совета Европы должен признавать принцип верховенства права и осуществления прав человека и основных свобод всеми лицами, находящимися под его юрисдикцией, а также должен истинно и активно сотрудничать во имя достижения цели Совета, определенной в главе I.

Комитет Министров может предложить стать членом Совета Европы любому европейскому государству, которое рассматривается как способное и стремящееся соответствовать положениям ст. 3. Любое государство, которое получает такое предложение, становится членом с даты передачи Генеральному секретарю документа о присоединении к настоящему Уставу»¹⁵.

Очевидно, что два основных критерия членства, мы можем определить, из содержания ст. 3 и 4. Одним из них является географический: государство должно быть европейским. Другой политический: государство должно принять демократические ценности, на которых основан Совет Европы, и работать на увеличение солидарности внутри него, исключая любое государство, которое не разделяет эти идеалы.

Тем не менее, положениями ст. ст. 3 и 4 Устава не охватывается исчерпывающий перечень условий и критериев членства. Хорошо известно, что с момента создания Совета Европы, его Устав не был пересмотрен, и это создает определенные неудобства. В начале 90-х годов XX в. политика расширения Совета Европы была пересмотрена и была сформулирована принципиально новая концепция членства на основе определенных действий ПАСЕ.

Идентификация потенциальных государств-членов как «европейских государств» представляло проблему для Совета Европы дважды с момента его основания. В первый раз – в 1950 г., когда приобретала членство Турция, 79% территории которой находится за проливом Босфор в Малой Азии. Второй раз – после распада социалистического лагеря.

Политические изменения в Восточной и Юго-Восточной Европе поставили новые задачи перед Советом Европы. Органы Совета Европы вынуждены были пересмотреть границы Европы, а также

фундаментальные предпосылки для членства, рассмотреть сотрудничество с неевропейскими государствами и адаптировать методы работы, в частности Парламентской Ассамблеи, в новой ситуации.

Удивительно то, что критерии членства в Совете Европы не были изначально строго сформулированы в Уставе. Например, не было определено: что означает «европейское государство», каковы критерии европейской идентичности? Пожалуй, десять государств – основателей Совета Европы не могли прогнозировать, что впоследствии вопрос о членстве в Совете Европы будет актуальным, например, для Российской Федерации. С другой стороны, государства-учредители не требовали, чтобы национальная территория государства-члена находилась исключительно в Европе. Французская республика была уже полноправным членом, когда современная Республика Алжир все еще была ее частью.

После распада социалистического лагеря, политике расширения Совета Европы была необходима очень четкая концепция. И этот компромисс был найден. После длительных обсуждений, Рекомендация ПАСЕ 1247 (1994) о расширении Совета Европы, была принята 4 октября 1994 г.

Рекомендация определяет: «членство в Совете Европы, в принципе, является открытым только для государств, чьи территории лежат полностью или частично в Европе и чья культура тесно связана с европейской культурой. Тем не менее, традиционные и культурные связи и соблюдения основополагающих ценностей Совета Европы могли бы оправдать соответствующее сотрудничество с другими соседними государствами относительно «географических» границ (пункт 2);

Границы Европы еще не были четко определены в соответствии с международным правом. Совет Европы, следовательно, должен, в принципе, опираться на общепринятые географические границы Европы (пункт 3)»¹⁶.

Для кавказских республик было сделано исключение в пункте 8 Рекомендации: «С учетом их культурных связей с Европой, Армения, Азербайджан и Грузия имеют возможность подать заявку на членство, если они ясно продемонстрируют свою волю, их следует рассматривать как часть Европы. Тем не менее, новый железный занавес не должен быть опущен за этими государствами, так как существует риск предотвращения распространения базовых ценностей Совета Европы за рубеж. Соседние с «географической» Европой государства, если они того

пожелают, могут рассматриваться в качестве возможных кандидатов к сотрудничеству»¹⁷. Иными словами, Парламентская Ассамблея Совета Европы добавила к географическому субъективному критерию – чувство принадлежности к Европе.

Рекомендация ПАСЕ 1247 (1994) о расширении Совета Европы была подготовлена на основе трех докладов: доклад Комиссии по политическим вопросам (докладчик – г-н Реддеменн), мнение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека (докладчик – г-жа Халлер), и мнение Комиссии по связям с европейскими государствами, которые не являются членами Совета Европы (докладчик – г-н Аткинсон). Таким образом, три комиссии ПАСЕ приняли участие в разработке проекта вышеуказанной Рекомендации.

Господин Реддеменн (Reddemann) (Германия, группа Европейской народной партии), представил первичный доклад о расширении Совета Европы в январе 1994 г. на сессии Парламентской Ассамблеи. В пояснительной записке, г-н Реддеменн использовал предыдущую концепцию, сформулированную г-ном Таршисом в 1991 г. в своем докладе на тему «Совет Европы и новые суверенные республики Восточной Европы» (п. 18 доклада)¹⁸. В п. 2 пояснительной записки, г-н Реддеменн отметил: «понятие «европейский» когда-то было распространено на южный и юго-восточной берег Средиземного моря, сейчас проблема определения этого понятия относится только к бывшим республикам Советского Союза. В своем докладе г-н Таршис разделил их на четыре категории: «1) три балтийские республики: Эстония, Латвия, Литва 2) другие европейские республики: Россия, Беларусь, Молдова, Украина; 3) кавказские республики: Азербайджан, Армения, Грузия, 4) азиатские республики: Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан. В то время как квалификация «европейские» очевидна для категорий (1) и (2), в меньшей степени для категории (3), и было бы трудно принять для категории (4)»¹⁹.

Рекомендация была единогласно принята Комиссией по политическим вопросам 7 июня 1994 г. Большинство голосов было подано за возможность Армении, Азербайджана и Грузии стать полноправными членами Совета Европы, если и когда их внутренняя ситуация будут соответствовать стандартам Совета Европы и, если они ясно продемонстрируют свое желание считаться частью европейской семьи. Докладчик пришел к выводу, что никакой разницы не должно быть сделано между ними в этом отношении.

Таким образом, Совет Европы является единственной международной организацией, которая установила границы Европы в международном праве. Очевидно, что подход, изложенный в Рекомендации 1247 (1994) о том, что «Совет Европы, в принципе, открыт только для государств, чьи территории находятся полностью или частично в Европе» означает, что любое государство, территория которого, по крайней мере на 1% географически находится в Европе, может претендовать на членство. Это открывает возможность, например, для Казахстана, 4% территории которого, находится к западу от реки Урал²⁰, то есть в Европе.

Обратим внимание на политические и правовые критерии членства в Совете Европы. Прежде всего, следует отметить, что политические критерии, изложенные в ст. 3 Устава были дополнены конкретными правовыми условиями для членства.

Это следует из ст. ст. 3 и 4 Устава в его действующей редакции, а именно: «каждый член Совета Европы должен признавать принцип верховенства права и осуществления прав человека и основных свобод всеми лицами, находящимися под его юрисдикцией, а также должен истинно и активно сотрудничать в достижении цели Совета ...»²¹. На практике это включает, в частности, выполнение финансовых обязательств, изложенных в ст. 9 Устава. Как уже отмечалось, условие, согласно которому государство должно быть демократическим содержится в преамбуле Устава.

Существует единодушие, как в Ассамблее, так и в Комитете министров о том, что принципы плюралистической парламентской демократии, верховенства права и уважения прав человека должны твердо отстаиваться, в случаях когда членство государства находится под вопросом.

Пересмотренный вариант Устава Совета Европы, который был предложен временной комиссией по пересмотру Устава, созданной Бюро ПАСЕ усиливает положения ст. ст. 3 и 4, *inter alia*, путем включения условий, согласно которым в государстве должна быть плюралистическая парламентская демократия и оно должно присоединиться к Европейской конвенции по правам человека²².

Пересмотренный вариант Устава не нашел необходимой поддержки в Комитете Министров, но Ассамблея приняла его в качестве основы для добавления новых и конкретных условий членства. В настоящее время ПАСЕ настаивает на том, что государство-кандидат должно взять обязательство о проведении определенных реформ, гарантирующих

определенные права и свободы, или присоединиться к определенным договорам Совета Европы, подтвердив тем самым, что оно действительно соответствует демократическим стандартам, созданным Организацией. Эти условия членства включают в себя: подписание и ратификацию Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов № 6 и № 13 об отмене смертной казни, подписание ряда других конвенций (например, Конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, Европейскую социальную хартию).

После того как Комитет министров обращается к Ассамблее с вопросом о приеме нового государства в состав Совета Европы, он принимает решение, поручив Генеральному секретарю отправить приглашение государству-заявителю. В соответствии со ст. 6 Устава, в этом приглашении указывается количество мест национальной парламентской делегации в Ассамблее, а также размер его финансового вноса в бюджет организации. Последние приглашения содержали также требования к проведению институциональных реформ, которые государства-кандидаты должны выполнить.

Государство, приглашенное в состав Совета Европы, считается принятым с момента сдачи на хранение документа о ратификации Устава Генеральному Секретарю Совета Европы. Последним процедурным шагом является внесение соответствующих изменений в ст. 26 Устава, в которой, соответственно, дополняется список государств – членов Совета Европы.

Следует подчеркнуть, что основные принципы и критерии членства, изложенные в Уставе Совета Европы, остаются неизменными. На практике они эволюционировали, но изменения не нашли отражения в положениях Устава. Изменилась интерпретация содержания действующих положений Устава в результате многолетней практики и адаптации к изменениям в геополитике.

Таким образом, географический критерий членства в Совете Европы окончательно был определен в 1994 г., благодаря чему политика расширения Совета Европы получила строгие ориентиры и, в настоящее время, почти полностью реализована. Однако выполнение политических критериев, оказалось весьма трудной задачей для новых государств-членов, которые вряд ли в ближайшее время они смогут ее преодолеть.

Реформирование институциональной структуры Совета Европы

Институциональная структура Совета Европы включает: 1) уставные органы Совета Европы, 2) специализированные учреждения Совета Европы, 3) внешние и совместные представительства (офисы) Совета Европы, с помощью которых Организация осуществляет свою компетенцию во имя достижения уставных целей. Продолжающаяся реформа Совета Европы меняет ее институциональную структуру организационно и содержательно. Среди масштабных изменений, произошедших за более чем 60 лет деятельности Совета Европы, можно указать: изменения названия, статуса, и соответствующее изменение структуры, а также расширение правотворческих полномочий ПАСЕ. Создание Конгресса местных и региональных властей Европы, реформирование структуры Комитета министров и Генерального Секретариата, создание механизма частичных соглашений и другие.

Существенная часть изменений в организации деятельности институциональной системы Совета Европы состоялась благодаря глобальной реформе Организации, которая началась в 2010 г. и, отчасти, продолжается до сих пор. В обзорном докладе Генерального Секретариата от 27 июня 2011 г.²³ были обозначены основные цели реформы:

- активизировать деятельность Совета Европы как политической и инновационной организации;
- сосредоточить деятельность на меньшем количестве проектов, отобранных в соответствии с высокой добавленной стоимостью и сравнительными преимуществами;
- развивать более гибкую Организацию, что было бы очевидно и актуально для европейцев.

В соответствии с действующими положениями Устава Совета Европы (ст. 10) органами Совета Европы являются «Комитет Министров и Консультативная Ассамблея. Работу этих органов обеспечивает Секретариат Совета Европы»²⁴.

С момента принятия Устава Совета Европы в 1949 г., он ни разу не был пересмотрен. Рекомендация ПАСЕ 1212 (1993) «О принятии Устава Совета Европы пересмотренного»²⁵, как уже отмечалось, была рассмотрена Комитетом министров Совета Европы на встрече 1-2 июля 1999 г. В результате рассмотрения был предоставлен по этому поводу окончательный ответ. Этот ответ содержит следующий тезис относительно действия Уставных резолюций и их дальнейшей роли

в реформировании Организации: «Комитет министров разделяет мнение, сложившееся в ходе работы Комитета мудрецов, о том, что задача принятия пересмотренного Устава Совета Европы должна привести к превосходству более гибких подходов. Действительно, такой подход применяется с начала действия Организации, с того момента как стало возможным в дополнение к Уставу 1949 г., принимать Уставные резолюции, без необходимости проведения официального просмотра текста Устава»²⁶. Таким образом, можно сделать вывод, что Уставные резолюции – это тот правовой инструмент, который позволяет проводить глобальную институциональную реформу Совета Европы.

Именно этот инструмент был использован для создания Конгресса местных и региональных властей Европы, который *de facto* относят к группе уставных органов. Конгресс местных и региональных властей Европы работает на постоянной основе и был создан на основании Уставной Резолюции (94) 3 в 1994 г. В дальнейшем о внесении изменений в Хартию Конгресса было принято еще три Уставные резолюции Комитета Министров, это: Уставная Резолюция (2000) 1, Уставная Резолюция (2007) 6 и Уставная Резолюция Комитета министров (2011) 2, принятая 19 января 2011 г. на 1103 заседании заместителей министров в Страсбурге²⁷.

В ст. 1 Хартии Конгресса он определяется как орган Совета Европы без дополнительных объяснений: «Конгресс местных и региональных властей Совета Европы является консультативным органом, состоящим из представителей местных и региональных властей государств – членов Совета Европы. Его задачи определены в ст. 2 Уставной резолюции Комитета Министров (2011) 2, которая касается Конгресса местных и региональных властей Совета Европы»²⁸.

Некоторые западноевропейские ученые рассматривают Конгресс как специализированный орган Совета Европы²⁹.

Специализированные учреждения Совета Европы отличаются от уставных органов правовой природой и сферой компетенции. Правовой основой создания и деятельности всех специализированных учреждений Совета Европы являются договоры Совета Европы, частичные соглашения государств-членов или акты уставных органов (в то время как правовой основой создания и деятельности уставных органов является Устав Совета Европы). Среди основных специализированных учреждений Совета Европы можно указать: Комиссара Совета Европы по правам человека, Банк развития Совета Европы, Европейскую

комиссию против расизма и нетерпимости, Европейскую комиссию «За демократию через право» (Венецианская комиссия), Административный трибунал Совета Европы, Европейский суд по правам человека и некоторые другие. Особое место в системе специализированных институтов Совета Европы занимает Европейский суд по правам человека. Несмотря на его огромный удельный вес в формировании права Совета Европы, он не является уставным органом.

Следующий элемент институциональной системы Совета Европы – его внешние представительства. Внешние представительства (офисы) Совета Европы действуют в Баку (Азербайджан), Белграде (Сербия), Кишиневе (Молдова), Киеве (Украина), Москве (Российская Федерация), Сараево (Босния и Герцеговина), Тбилиси (Грузия). Совместные офисы созданы в Брюсселе (Совет Европы – Европейский Союз); Варшаве (Совет Европы – Бюро демократических институтов и прав человека (ОБСЕ) – Сообщество демократий); Вене (Совет Европы – ОБСЕ – ООН – другие представительства ММУО в Вене); Женеве (Совет Европы – ООН – другие представительства ММУО в Женеве)³⁰.

В соответствии с положениями Резолюции Комитета Министров (2010) 5 о статусе офисов Совета Европы, по состоянию на 1 января 2011 г., Резолюция (99) 9 о статусе информационных офисов Совета Европы и Резолюция (2006) 20 о статусе информационных офисов Совета Европы признаются недействительными³¹. С принятием Резолюции (2010) 5, таким образом, произошла реорганизация системы внешних офисов Совета Европы. Как отмечает М.Л. Энтин, согласно Резолюции (2010) 5, «решение о сохранении или, наоборот, аннулировании внешних органов Совета Европы предложено принимать исходя из соотношения между затратами на их содержание и объемом выполняемой работы. Отныне они укомплектованы кадровыми сотрудниками Совета Европы и временными работниками, наемными для осуществления конкретных программ или проектов сотрудничества, которые становятся основным смыслом их функционирования. Руководители представительств назначаются генеральным секретарем Совета Европы»³².

Резолюцией (2010) 5 установлено, что Комитет Министров принимает решение о создании внешних офисов Совета Европы на первоначальный трехлетний период, в конце которого вопрос обновления полномочий каждого офиса пересматривается. В п. 2 Приложения к Резолюции (2010) 5 очерчен круг полномочий офисов Совета Европы, а также вопросы финансирования. Функционирование офисов Совета

Европы происходит за счет ассигнований в рамках общего бюджета Совета Европы и, когда это применимо, за счет внебюджетных средств, предусмотренных на реализацию программ сотрудничества.

Особым направлением реформы Совета Европы является реформирование Европейского суда по правам человека. В этом направлении результативным представляется 2013 год, в течении которого принято два очередных дополнительных протокола к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Протокол № 15 и Протокол № 16). Первые результаты реформы Европейского суда по правам человека (которая была начата в 1998 г.) стали очевидны в конце 2012 г., когда впервые за последние 15 лет общее количество жалоб, ожидающих своего рассмотрения в Суде уменьшилось на 16%³³.

Реформа Совета Европы 2010-2012 гг. была сфокусирована на стратегическом развитии Организации и должна привести к более четкому определению роли Совета Европы в европейской архитектуре. Ее центром является определение приоритетов для Совета Европы на текущее десятилетие.

В заключение необходимо отметить, что учредительный процесс в Совете Европы имеет длящийся характер. Приоритеты учредительного процесса меняются и эволюционируют вместе с развитием Организации. Критерии членства организации и ее политика расширения в 1994 г. получили достаточно ясное подтверждение в документах Совета Европы, что внесло неоценимый вклад в развитие европейского права и восприятие границ «широкой Европы» международным сообществом. Эффективность результатов глобальной реформы Организации, очевидно, можно будет оценить по окончании 2020 года.

Current Problems of Membership and Development of the Institutional Structure of the Council of Europe (Summary)

*Tatyana A. Antsupova**

The article indicated by the problems of the International Procedural Law paradigm; provided the author's concept of a broad understanding of the Council of Europe procedural law. The place of the constituent process as a kind of legal process of the Council of Europe was defined. It was identified the basic steps of the constituent process: 1) confer powers on the Council of Europe by States according to the constituent treaty 2) formation of the system of Statutory bodies and specialized agencies, preparation and distribution of the budget, and 3) the reform of the institutional system and maintain its viability and effectiveness.

Keywords: international procedural law; Council of Europe procedural law; the constituent process; membership in the Council of Europe; reform of the institutional system.

*Tatyana A. Antsupova – Ph.D. in Law, assistant professor, leading researcher of the National University “Odessa Law Academy”. antsupova.t@gmail.com.

- ¹ См., напр., Камаровский Л. А. О международном суде. – М., типография Т. Малинского, 1881. – 544 с.
- ² Dan Sarooshi. International organizations and their exercise of sovereign powers. – Oxford University Press, New York, 2005. – p. 18
- ³ Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, ICJ Reports, 1996, p. 64 at p. 79 (para 25).
- ⁴ Європа приспішує справу свого об'єднання//Свобода. Європейський щоденник № 103 від 5 травня 1949 р.
- ⁵ См., напр.: The Idea of Europe. From Antiquity to the European Union. Edited by Anthony Pagden, Cambridge University Press, New York, 2002. – 377 p.; Дані де Ружмон. Європа у грі. Шанс Європи. Відкритий лист до Європейців. – Львів : Центр гуманітар. дослідж. Львів. держ. ун-ту ім. І. Франка, 1998. – 273 с.
- ⁶ Див., напр., Піляев І. С. Рада Європи в сучасному євроінтеграційному процесі: Монографія. – К.: Видавничий Дім «Юридична книга», 2003. – 436 с.; Мармазов В. С. Рада Європи: політико-правовий механізм інтеграції / В. С. Мармазов – К. : Юрид. кн., 2000. – 467 с.; Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М.: Юрист, 2004. – 925 с.
- ⁷ Энтин М. Л. На пути к реформе Совета Европы [Электронный ресурс]. Режим доступа к документу: <http://www.amberbridge.org/article?id=107>
- ⁸ Піляев І. С. Рада Європи в сучасному євроінтеграційному процесі: Монографія. – К.: Видавничий Дім «Юридична книга», 2003. – С. 102
- ⁹ Résolution de la commission politique du congrès de l'Europe//Congrès de La Haye, 10 mai 1948/ [Электронный ресурс]. Режим доступа к документу: <http://mjpr.univ-perp.fr/europe/docue1948lahaye.htm>
- ¹⁰ Там же.
- ¹¹ Статут Ради Європи//Збірка договорів Ради Європи: Українська версія.- К.: Парламентське видавництво, 2000. – С. 11
- ¹² Энтин М. Л. На пути к реформе Совета Европы [Электронный ресурс]. Режим доступа к документу: <http://www.amberbridge.org/article?id=107>
- ¹³ Н. Klebes “Le Conseil de l'Europe survivra-t-il à son élargissement?”//Le Droit des Organisations Internationales. Recueil d'études à la mémoire de Jacques Schwob (eds. J.-F. Flauss & P. Wachsmann, 1997), p. 200
- ¹⁴ 47 Countries Member States [Электронный ресурс]. Режим доступа к документу: <http://hub.coe.int/web/coe-portal/navigation/47-countries>
- ¹⁵ Статут Ради Європи//Збірка договорів Ради Європи: Українська версія.- К.: Парламентське видавництво, 2000. – С. 11
- ¹⁶ Recommendation 1247 (1994) on the enlargement of the Council of Europe [Электронный ресурс]. Режим доступа к документу: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta94/EREC1247.htm>
- ¹⁷ Там же.
- ¹⁸ Council of Europe and the new sovereign republics of Eastern Europe. Report. Doc. 6484, 13/09/1991, (Rapporteur: Mr. Tarschys, Daniel, Sweden) [Электронный ресурс]. Режим доступа к документу: http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefDocDetails_E.asp?FileID=6655
- ¹⁹ Report on the enlargement of the Council of Europe (Rapporteur: Mr. Reddemann, Germany) [Электронный ресурс]. Режим доступа к документу: <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=8102&Language=EN>

- ²⁰ General information, point 11 on Council of Europe document 11007 dated 7 July 2006 [Электронный ресурс]. Режим доступа к документу: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc06/EDOC11007.htm>
- ²¹ Статут Ради Європи/Збірка договорів Ради Європи: Українська версія.- К.: Парламентське видавництво, 2000. – С. 12
- ²² Draft revised Statute. Recommendation 1212 (1993) on the adoption of a revised Statute of the Council of Europe//Benoit-Rohmer F., Klebes H. Council of Europe Law : Towards a pan-European legal area / Florence Benoit-Rohmer, Heinrich Klebes. – Strasbourg, 2005.– p. 226-227
- ²³ Council of Europe Reform: heading into the future. Progress review report. (27 June 2011) [Электронный ресурс]. Режим доступа к документу: <http://www.coe.int/t/reform/>
- ²⁴ Статут Ради Європи/Збірка договорів Ради Європи: Українська версія.- К.: Парламентське видавництво, 2000. – С. 14
- ²⁵ Рекомендация ПАСЕ 1212 (1993) о принятии Устава Совета Европы (пересмотренно) от 11 мая 1993 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа к документу:<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta93/EREC1212.htm>
- ²⁶ Doc. 8480 16 July 1999 Adoption of a revised statute of the Council of Europe Recommendation 1212 (1993) Reply from the Committee of Ministers adopted at the 676th meeting of the Ministers' Deputies (1-2 July 1999) [Электронный ресурс]. Режим доступа к документу: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc99/EDOC8480.htm>
- ²⁷ Статутна Резолюція Комітету міністрів (2011) 2. [Электронный ресурс]. Режим доступа к документу: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2339062&SecMode=1&DocId=2048106&Usage=2>
- ²⁸ Charter and Statutory Resolution of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe / Adopted on 19 January 2011 by the Committee of Ministers of the Council of Europe [Электронный ресурс]. Режим доступа к документу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG-Charte&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>
- ²⁹ Бенуа-Ромер Ф. Право Ради Європи: прямуючи до загальноєвропейського правового простору : пер з англ. / Ф. Бенуа-Ромер, Г. Клебес. – К. : К.І.С, 2007. – 232 с.
- ³⁰ Directorate of External Relations. Organisation Chart. [Электронный ресурс]. Режим доступа к документу: http://www.coe.int/t/der/whoswho_en.asp
- ³¹ Resolution CM/Res(2010)5 on the status of Council of Europe Offices (Adopted by the Committee of Ministers on 7 July 2010 at the 1090th meeting of the Ministers' Deputies) [Электронный ресурс]. Режим доступа к документу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1650537&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>
- ³² Энтин М. Л. На пути к реформе Совета Европы [Электронный ресурс]. Режим доступа к документу: <http://www.amberbridge.org/article?id=107>
- ³³ Подробнее о реформе ЕСПЧ, см. в других публикациях автора, напр., Анцупова Т. А. Контрольный механизм к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод: проблемы совершенствования [Электронный ресурс] / Т. А. Анцупова//Європейські студії і право. – 2010. – № 1.