

# ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

## Вопросы права Совета Европы: частичные и расширенные соглашения

*Лимонникова М.А.\**

Частичные соглашения не упоминаются прямо в Уставе Совета Европы, но существует ряд резолюций, регулирующих этот вид соглашений, раскрывающих смысл расширенного соглашения, но не дающих правового определения. В теории данный вопрос понимается неоднозначно как зарубежными, так и российскими учеными. На наш взгляд, частичное соглашение Совета Европы – это особая правовая форма сотрудничества государств в рамках Совета Европы, действующая на основе резолюции Комитета министров в какой-либо определенной области и касающаяся только части государств – членов Совета Европы. Помимо частичных соглашений в Совете Европы существуют также частичные расширенные соглашения (соглашения между некоторыми государствами Совета Европы и неевропейскими государствами) и расширенные соглашения (соглашения между всеми государствами Совета Европы и неевропейскими государствами).

Венецианская комиссия Совета Европы является примером частичного соглашения, которое по мере эволюции органа переросло в расширенное соглашение (единственное в Совете Европы), в работе которого принимают участие все страны – члены Совета Европы, некоторые европейские страны, не являющиеся членами Совета Европы, а также страны неевропейского континента (Бразилия, Корея, Казахстан, Южная Африка, Палестинская автономия и др.)

---

\* Лимонникова М.А. – соискатель кафедры европейского права МГИМО (У) МИД России; [mauua-limonnikova@rambler.ru](mailto:mauua-limonnikova@rambler.ru)

**Ключевые слова:** Совет Европы; частичные соглашения; Венецианская комиссия.

## 1. Юридическая природа и понятие частичных соглашений

На наш взгляд, частичные соглашения недостаточно исследованы российскими, да и зарубежными специалистами международного и европейского права. Прежде всего рассмотрим **причины появления** частичных соглашений в правовой системе Совета Европы (далее – СЕ) как особой правовой формы сотрудничества государств в рамках СЕ. Следует отметить, что Совет Европы является международной организацией, в которой резолюции Комитета министров по «важным вопросам», перечисленным в пп. i, ii, iii, iv, v и vi пункта «а» ст. 20 Устава СЕ, принимаются единогласно представителями, участвующими в голосовании. До принятия формы частичного соглашения государства, не желающие принятия какой-либо резолюции Комитета министров, сталкивались со следующей проблемой: даже если представители таких государств воздерживались от голосования, но все участвующие в голосовании государства голосовали «за», то положительное решение принималось, и все, в том числе несогласные государства, были обязаны ему следовать. Кроме того, в некоторых случаях проблемы, обсуждаемые в Совете Европы, выходили за пределы географических границ территорий государств – членов СЕ и Совет Европы рассматривал вопросы, связанные с деятельностью государств, не являющихся его членами. С этим было связано также развитие сотрудничества государств – членов СЕ с неевропейскими в рамках Совета Европы. Вышесказанное явилось причиной появления частичных соглашений.

Частичные соглашения не упоминаются прямо в Уставе Совета Европы, но существуют резолюции, регулирующие этот вид соглашений. Форма частичного соглашения впервые была введена в 1951 г. *Резолюцией Комитета министров 51(62)*, которая, учитывая положения ст. 20 «а» Устава Совета Европы, предусматривала необходимость предварительного единогласного решения Комитета министров СЕ (далее – КМ), разрешающего заключить подобное соглашение. Впоследствии стало ясно, что подобная процедура, подразумевающая наличие права вето у государств, содержит опасность блокирования решения важных вопросов, входящих в компетенцию Совета Европы. Поэтому в 1993 г. была принята *Уставная Резолюция (93)28*, закрепляющая принципы

простого большинства голосов при решении Комитетом министров вопросов применения частичных соглашений.

Указанные выше резолюции раскрывают смысл частичного соглашения, но не дают его правового определения. Например, в п. I Резолюции 93(28) говорится, что «различные виды деятельности, в которых совместно хотят участвовать не все государства – члены СЕ ... могут быть предприняты некоторыми государствами – членами Совета Европы в рамках частичного соглашения (*partial agreement*)». Попытаемся дать правовое определение частичным соглашениям, проанализировав их **юридическую природу**.

В начале 1960-х годов, о правовой природе частичных соглашений писали французские правоведы Х. Гольсонг и А. Кисс, для которых частичные соглашения были «юридически запутанной ситуацией»<sup>1</sup>. Основной вопрос, поставленный ими (однозначного ответа на который так и найдено), был о том, *является ли частичное соглашение международным договором или же это решение международной организации*. Чтобы ответить на данный вопрос, ученые рассуждали следующим образом: поскольку решение международной организации обязывает всю организацию, а международный договор связывает только те государства, которые являются его сторонами, то частичное соглашение может рассматриваться в качестве международного договора. На наш взгляд, данное рассуждение не имеет достаточных юридических оснований.

Гораздо более обоснованной является точка зрения о том, что *частичное соглашение – это решение международной организации*. Такой подход был подробно разработан в 1970-е годы французским профессором права К. Трифонасом, который приводит следующие доводы.

Разработка частичного соглашения начинается с момента принятия решения (резолюции) («первоначального разрешения») Комитета министров, которое является «действительным правовым основанием частичных соглашений в строгом смысле этого слова»<sup>2</sup>. Другими словами, без «разрешения» Комитета министров частичного соглашения не может быть. Профессор К. Трифонас делает вывод о том, что частичное соглашение является «продолжением, хотя и достаточно оригинальным, деятельности организации, т.е. актом международной

---

<sup>1</sup> Golsong H., Kiss A.-Ch. Les accords entre le Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales // *Annuaire français de droit international*. 1963. P. 140.

<sup>2</sup> Tryphonas Ch. Le fonds de rétablissement du Conseil de l'Europe. Contribution à la théorie générale des organes subsidiaires des organisations internationales. Paris, 1974. P. 60.

организации»<sup>3</sup>, и дает следующее определение частичным соглашениям: «Частичное соглашение является правовым двухуровневым актом. Первым уровнем является всегда решение Комитета министров, принятое единогласно большинством голосующих и имеющих право участвовать в работе Комитета министров членов. Второй уровень представлен разными правовыми формами и касается только части государств – членов Совета Европы»<sup>4</sup>. На наш взгляд, данная точка зрения более полно отражает правовую реальность по сравнению с подходом, представленным А. Кисом и Х. Гольсонгом.

Еще одна точка зрения была развита в 90-х годах А.И. Соу, французским доктором права, согласно которой *частичное соглашение не является ни международным договором, ни решением международной организации*, поскольку полномочия Комитета министров принимать частичные соглашения прямо не предусмотрены Уставом Совета Европы. Соответственно, можно говорить о «превышении полномочий» Комитетом министров. Французский ученый говорит следующее: «Разработчики Устава не имели никакого намерения дать Комитету министров полномочие по заключению документов, подобных частичным соглашениям. Практика входит в противоречие с целями организации. Но нужно принимать во внимание перемены на Европейском континенте, оказавшие 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 предложение о совместной межправительственной деятельности, поступающее от государства, не являющегося членом Совета Европы»<sup>5</sup>. С учетом вышесказанного А. Соу использует неюридический термин, называя частичные соглашения *«велеием времени»*.

Наконец, в 2009 г. вышла статья российского ученого Е.С. Алисевич, для которой частичные соглашения не являются международными договорами – «это особая правовая форма сотрудничества государств в рамках Совета Европы, которая служит правовой основой для взаимодействия государств по конкретным актуальным для них вопросам, а также для учреждения органа, который оказывает содействие

---

<sup>3</sup> Tryphonas Ch. Opp. cité. P. 60–63..

<sup>4</sup> Tryphonas Ch. Opp. cité. P. 50.

<sup>5</sup> 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.

государствам – участникам соглашения в достижении поставленной цели и, занимаясь сбором и обобщением опыта заинтересованных государств, содействует гармонизации законодательства и правоприменительной практики участвующих субъектов»<sup>6</sup>.

Синтезируем все вышесказанное и делаем следующий вывод. С одной стороны, любое частичное соглашение – это решение (резолюция) Комитета министров (акт международной организации), с другой – его появление обусловлено определенными факторами (установление более тесного союза между государствами, широкая география ряда вопросов и т.д.). Поэтому, на наш взгляд, частичному соглашению Совета Европы можно дать следующее определение. **Частичное соглашение Совета Европы** – это особая правовая форма сотрудничества государств в рамках Совета Европы, возникающая на основе резолюции Комитета министров в какой-либо определенной области и касающаяся только части государств – членов Совета Европы.

Кроме частичного соглашения Резолюция (93)28 предусмотрела также форму **частичного расширенного соглашения** (*enlarged partial agreement*) – это соглашение, заключаемое между некоторыми государствами – членами Совета Европы с одним или более государствами, не являющимися его членами. Наиболее известным примером является группа ГРЕКО (Группа государств против коррупции), в состав которой в настоящее время входит 37 государств, в том числе и США – не член Совета Европы. Также Резолюция (93)28 предусмотрела форму **расширенного соглашения** (*enlarged agreement*), которая представляет собой соглашение между всеми государствами – членами Совета Европы с одним или более государствами, не являющимися членами СЕ, примером которого с 2002 г. является Венецианская комиссия (в ее состав помимо стран – членов Совета Европы входят Казахстан, Южная Африка, Бразилия и другие неевропейские государства).

## **2. Решение КМ относительно участия государств в частичных соглашениях, присоединение новых членов и наблюдателей, бюджет и организационные особенности созданных структур**

Что касается **решения об участии государств в частичных соглашениях Совета Европы**, согласно п. II Резолюции 93(28),

<sup>6</sup> Алисиевич Е.С. Частичные соглашения как форма сотрудничества государств в рамках Совета Европы // Московский журнал международного права. 2009. № 2. С. 231, 242.

большинством голосов, предусмотренным в п. d ст.20 Устава Совета Европы, КМ может разрешить некоторым государствам-членам осуществление какого-либо одного вида деятельности или ряда видов этой деятельности в рамках Совета Европы. Комитет министров также может в составе представителей государств-членов, подписавших частичное соглашение, предлагать любому государству, не являющемуся членом Совета Европы, присоединиться к частичному соглашению или какому-либо из видов деятельности, предусмотренных этим соглашением. В случае согласия государства – не члена (государств – не членов) частичное соглашение превращается в частичное расширенное соглашение. Наконец, КМ может предлагать любому государству, не являющемуся членом Совета Европы, присоединиться ко всем государствам – членам Совета Европы для осуществлении какого-либо вида деятельности или ряда ее видов. В этом случае частичное соглашение становится расширенным соглашением.

В отношении **присоединения новых членов и наблюдателей** к уже существующим соглашениям существует следующая процедура. Пункт V Резолюции 93(28) определяет, что любое государство – член Совета Европы имеет право присоединиться в любой момент к частичному соглашению, подав заявление Генеральному секретарю. Государства, не являющиеся членами Совета Европы, могут быть приглашены присоединиться к частичному соглашению или к расширенному частичному соглашению решением КМ после его консультаций с представителями стран, не являющихся членами Совета Европы, но уже участвующих в этом соглашении. Кроме того, любой межправительственной организации и любому государству, не являющемуся членом Совета Европы, Комитетом министров после консультации со странами, не являющимися членами Совета Европы, но участвующими в этом соглашении, может быть предложено принять участие в качестве наблюдателей в деятельности частичного соглашения. При этом государства-наблюдатели не участвуют в финансировании частичного соглашения.

Частичное соглашение, частичное расширенное соглашение или расширенное соглашение финансируются за счет **бюджета**, состоящего из взносов государств-членов, а также участвующих в них государств, на являющихся членами Совета Европы (п. III Резолюции 93(28)).

**Структуры (органы), образованные частичным соглашением**, 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 своей работе<sup>7</sup>. 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 КМ доклад о своей работе.

**Контроль** над деятельностью структур, созданных на основании частичных соглашений, со стороны органов и институтов Совета Европы минимален и сводится к рассмотрению и утверждению бюджета каждого частичного соглашения членами КМ – представителями государств – участников конкретного соглашения, а также к заслушиванию и утверждению ежегодных докладов органов, учрежденных в соответствии с конкретными частичными соглашениями<sup>8</sup>.

Упрощенная процедура принятия решения Комитетом министров, а также возрастающая потребность в новой форме частичных соглашений в связи с расширением СЕ привели к заключению большого числа подобных соглашений. В соответствии с ними было создано более десяти органов и комитетов экспертов.

Приводим ниже **полный список частичных, частичных расширенных и расширенных соглашений**<sup>9</sup>.

***Частичные соглашения:***

**1. Банк развития Совета Европы** (Council of Europe Development Bank).

Учредительные документы: P(56)9 – 16.04.1956. (В рамках этого частичного соглашения был принят Третий протокол к Генеральному соглашению о привилегиях и иммунитетах Совета Европы (STE №28).)

Количество государств-участников: 40

**2. Конвенция о разработке европейской фармакопеи** (Convention on the elaboration of a European Pharmacopeia).

Учредительные документы: STE № 50.

---

<sup>7</sup> С. Кузнецов. Институциональная структура и источники права Совета Европы // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. № 1 (38). С. 49.

<sup>8</sup> Алисиевич Е.С. Указ соч. С. 232.

<sup>9</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTousAP.asp?CL=RUS>

Количество участников: 60, в том числе 37 членов, включая ЕС, и 23 наблюдателя, среди которых Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ).

**3. Европейское удостоверение, подтверждающее тяжелую инвалидность** (European Card for Substantially Handicapped Persons).

(Данное удостоверение введено не было. Однако в соответствии со ст. 4 приложения к Резолюции от 4 ноября 1977 г. «правительство каждого государства-участника признает действие на его территории удостоверений, выданных уполномоченными службами остальных государств-участников»).

**4. Группа сотрудничества в области предупреждения, защиты и организации помощи в борьбе с рисками, связанными с крупнейшими природными и техногенными катастрофами** (Organization of Relief in Major Natural and Technological Disasters).

Учредительные документы: P(87) 2 – 20.03.1987.

Количество государств-участников: 36.

**5. Европейский фонд по поддержке совместного производства и распространения произведений кинематографического и аудиовизуального искусства «Евримаж»** (European Support Fund for the Co-Production and Distribution of Creative Cinematographic and Audiovisual Works «Eurimages»).

Учредительные документы: P(88)15 – 26.10.1988 (с поправками, внесенными: P(89)6 – 15.06.1989, P(90)34 – 30.11.1990, P(92)3 – 10.02.1992, P(93)10 – 03.04.1993, P(98)10 – 02.07.1998).

Количество государств-участников: 34.

***Частичные расширенные соглашения:***

**6. Группа сотрудничества в области борьбы со злоупотреблениями и незаконной продажей наркотических средств – (Группа Помпиду)** (Co-operation Group to Combat Drug Abuse and Illicit Trafficking in Drugs (Pompidou Group)).

Учредительные документы: P(80)2 – 27.03.1980, P(80) 15 – 17.09.1980.

Количество государств-участников: 6.

**7. Европейский центр по вопросам взаимозависимости и всемирной солидарности (центр «Север – Юг»)** (European Centre for Global Interdependence and Solidarity – Youth-South Center).

Учредительные документы: P(89)14 – 16.11.1989, P(93)51 – 21.10.1993.



Количество государств-участников: 21.

**8. Частичное соглашение о молодежных картах (удостоверениях) с целью содействия мобильности молодежи в Европе** (Partial Agreement on the Youth Card for the Purpose of Promoting and Facilitating Youth Mobility in Europe).

Учредительные документы: P(91)20 – 13.09.1991.

Количество государств-участников: 17.

**9. Европейская аудиовизуальная обсерватория** (European Audiovisual Observatory).

Учредительные документы: P(92)70 – 15.12.1992, P(97)4 – 20.03.1997.

Количество государств-участников: 38 (включая Европейскую комиссию).

**10. Расширенное частичное соглашение о создании Европейского центра современных языков в Граце (Грацкий центр)** (Enlarged partial Agreement establishing the European Centre for Modern Languages – Graz Centre).

Учредительные документы: P(94)10 – 08.04.94, P(98)l 1 – 02.07.1998.

Количество государств-участников: 33.

**11. Соглашение, учреждающее Группу государств против коррупции – ГРЕКО** (Agreement establishing the Group of States against Corruption – GRECO).

Учредительные документы: P(98)7 – 05.05.1998, P(99)5 – 01.05.1999.

Количество участников: 53, из которых 47 членов и 6 наблюдателей.

**12. Расширенное частичное соглашение по спорту (РЧСП)** (Enlarged Partial Agreement on Sport (EPAS)).

Учредительные документы: Resolution (98) 7, Resolution (99) 5, Statute of GRECO.

Количество участников: 36, из которых 32 страны-члена и 4 наблюдателя.

**Расширенные соглашения**

**13. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия)** (European Commission for Democracy through Law – Venice Commission).

Учредительные документы: P(90)6 – 10.05.1990.

Количество участников: всего 67 (в том числе 55 членов, 1 ассоциированный член, 8 наблюдателей и 3 участника со специальным статусом: Европейская комиссия, Южная Африка, Палестинская автономия).

### **3. Особенности и преимущества частичных, частичных расширенных и расширенных соглашений**

Прежде всего, частичные соглашения способствуют развитию сотрудничества между государствами – членами Совета Европы, поскольку отдельные государства, заинтересованные в той или иной деятельности, могут ее осуществлять. Нежелание каких-либо государств-членов участвовать в определенном виде деятельности в рамках частичного соглашения никак не отражается на взаимодействии и отношениях государств внутри СЕ, т.к. форма частичного соглашения позволяет избежать блокирования принятия решения.

Кроме того, частичные расширенные и расширенные соглашения способствуют развитию сотрудничества с государствами и между государствами, не являющимися членами Совета Европы, которые могут в качестве полноправных членов принимать участие в деятельности заинтересовавшей их структуры.

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

Частичное соглашение позволяет также создавать новые направления деятельности. Причем, как правило, частичное соглашение разрабатывается и принимается в более короткие сроки, чем, например, классический международный договор, что является большим преимуществом при необходимости срочного принятия решения. Как отмечает Е.С. Алисиевич, «в отличие от международных договоров Совета Европы, в частичных соглашениях содержится лишь самая общая информация о порядке взаимодействия соответствующих государств: предмет взаимодействия, возможные направления сотрудничества государств и орган – координатор деятельности участников, чья структура и компетенция, как правило, определяется в уставе соответствующего органа. Именно потому, очевидно, государства не ратифицируют частичные соглашения, а присоединяются к ним, лишь уведомляя о своем намерении Генерального секретаря Совета Европы»<sup>10</sup>.

Также 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 важно для разработки и принятия решения в сложных и срочных ситуациях.

---

<sup>10</sup> Алисиевич Е.С. Указ соч. С. 232.

Кроме того, присоединимся к мнению С. 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 практики»<sup>11</sup>.

#### **4. Частичные соглашения и опыт создания Венецианской комиссии**

Большой интерес как с теоретической, так и с практической точки зрения представляет рассмотрение вопроса о частичном соглашении на примере Венецианской комиссии Совета Европы, созданной в мае 1990 г.

Любопытно отметить, что изначально Венецианская комиссия была создана в форме частичного соглашения, однако впоследствии ее деятельность вызвала большой интерес не только у всех остальных членов Совета Европы, но, как уже отмечалось, и у других государств, что привело к переходу от частичного к расширенному соглашению, дающему возможность неевропейским государствам на равных правах с европейскими государствами – членами СЕ участвовать в ее работе.

Необходимо отметить, что решение о создании Венецианской комиссии в форме частичного соглашения было принято не сразу. Изначально Венецианская комиссия была задумана как *независимый от Совета Европы комитет* (это решение было принято Комитетом министров 5 мая 1989 г.), который, тем не менее, должен был действовать при поддержке Совета Европы и у которого КМ и государства-члены Совета Европы могли запрашивать заключения. Этот комитет должен был быть подотчетен Комитету министров и пользоваться поддержкой Генерального секретаря СЕ; административные функции секретариата комитета должны были выполняться персоналом, предоставленным в распоряжение итальянскими властями.

Еще один вариант правовой формы нового органа был выдвинут представителем Германии, предложившим *включить будущую*

---

<sup>11</sup> Кузнецов С. Указ. соч. С. 50.

*Венецианскую комиссию в программу деятельности Совета Европы (без создания специального органа) и финансировать ее работу в рамках IX Раздела бюджета СЕ «Контакты и сотрудничество со странами Центральной и Восточной Европы». Таким образом, СЕ смог бы в полной мере воспользоваться результатами деятельности Венецианской комиссии; к тому же такой вариант существенно упростил бы бюджетную процедуру. У «немецкого» варианта нашлись как сторонники (например, Швейцария, Франция), так и противники (Великобритания). Основными недостатками этого предложения были снижение независимости Венецианской комиссии<sup>12</sup>, а также увеличение срока ее создания, что противоречило цели «срочной конституционной помощи» странам Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). В итоге предложение Германии не получило большинства голосов в две трети, необходимых согласно ст. 20 «с» Устава СЕ для принятия соответствующей резолюции.*

В дальнейшем Генеральным секретарем Совета Европы при поддержке некоторых государств было предложено создать *орган на основе частичного соглашения*, что в конечном счете и было сделано по следующим причинам.

Во-первых, Комитетом министров была принята Резолюция 89 (40) «О будущей роли Совета Европы в европейском строительстве», в п. 22 которой сказано, что в рамках общей политики СЕ в отдельных случаях рекомендуется использовать частичные соглашения. Представляется, что Венецианская комиссия как раз и есть такой случай с точки зрения срочности ее создания и простоты финансирования государствами.

Во-вторых, во время Венецианской конференции (январь 1990 г.), на которой была создана Венецианская комиссия, многие государства – члены Совета Европы выразили желание участвовать в работе Комиссии.

В-третьих, на Венецианской конференции, где присутствовали все государства – члены Совета Европы, было принято решение об усилении институциональных связей между Советом Европы и будущей Венецианской комиссией, что обеспечивалось бы полнее, если Венецианская комиссия была образована частичным соглашением в рамках Совета Европы. Другими словами, государства, присоединившиеся

---

<sup>12</sup> Напомним: Венецианская комиссия задумывалась как независимый орган, что нашло отражение в ст. 1 ее Устава: «Венецианская комиссия является консультативным органом Совета Европы, состоящим из независимых экспертов...».

к частичному соглашению, могли бы участвовать в деятельности Венецианской комиссии и, таким образом, распределить между собой финансовые затраты: затраты на проезд и проживание членов Комиссии финансировались бы государствами, а непосредственно ее деятельность – Советом Европы.

В-четвертых, форма частичного соглашения отвечала бы цели Совета Европы – создать общеевропейское правовое пространство.

Наконец, такая правовая форма позволила бы лучше координировать действия Совета Европы и Венецианской комиссии в отношении стран ЦВЕ.

Венецианская комиссия просуществовала в форме частичного соглашения в течение двенадцати лет (1990–2002 гг.). Изначально в 1990 г. в ее состав входило 18 государств – членов Совета Европы, а именно: Австрия, Бельгия, Кипр, Дания, Финляндия, Франция, Греция, Ирландия, Италия, Люксембург, Мальта, Норвегия, Португалия, Сан-Марино, Испания, Швеция, Швейцария и Турция. Кроме того, ряд стран (преимущественно из стран ЦВЕ), в том числе Болгария, Чехословакия, ФРГ, Венгрия, Польша, Румыния, Югославия и СССР<sup>13</sup>, принимал участие в работе Комиссии в качестве наблюдателей. Однако постепенно Венецианская комиссия расширялась и к началу 2002 г. насчитывала 44 полноправных и 2 ассоциированных члена, а также 11 наблюдателей. Таким образом, из «вызывающего сомнения» в смысле необходимости создания органа в 18 членов Венецианская комиссия превратилась в «авторитетную независимую экспертную инстанцию по вопросам конституционного права»<sup>14</sup>, включающую не только всех членов Совета Европы, но и другие государства, а также Европейскую комиссию. Фактически и юридически Венецианская комиссия больше не являлась частичным соглашением, т.к. все члены Совета Европы вошли в ее состав.

Переход от частичного к расширенному соглашению как юридической базе Венецианской комиссии объяснялся необходимостью предоставления полноправного членства неевропейским государствам. Как уже было отмечено, многие государства, не являющиеся членами Совета Европы, были заинтересованы в работе Венецианской комиссии в качестве ее членов и хотели в ней участвовать. Поскольку частичное соглашение не позволяло им юридически стать полноправными

---

<sup>13</sup> До своего распада, в дальнейшем – Россия.

<sup>14</sup> Jurisclasseur, Droit international, Fasc. 155-10, LexisNexis SA, 2005. §231. P. 742.

членами Комиссии, то необходимость перехода к расширенному соглашению являлась юридически, логически и финансово оправданной<sup>15</sup>. Подтверждение данной мысли находится также в Преамбуле Резолюции КМ Res(2002)3 о принятии пересмотренного Устава Европейской комиссии за демократию через право<sup>16</sup>: «Представители Комитета министров государств – членов Частичного соглашения, создавшие Европейскую комиссию за демократию через право... приветствуя интерес, проявленный многими государствами, не являющимися членами Совета Европы, к деятельности Комиссии, и желая дать этим государствам возможность на равных правах участвовать в ее работе... постановляют, что Комиссия... будет отныне являться Расширенным соглашением».

Наконец, при переходе от частичного к расширенному соглашению в расчет принимался также политический контекст в рамках эволюции Венецианской комиссии, возможные практические и бюджетные последствия, а также «желание Венецианской комиссии поддерживать свой европейский характер и привлекать к сотрудничеству новые государства»<sup>17</sup>.

Юридически осуществить переход от частичного к расширенному соглашению стало возможно благодаря принятой в 1993 г. Уставной Резолюции (93) 28 по частичным и расширенным соглашениям (напомним, что Венецианская комиссия была создана в 1990 г. на основе Уставной Резолюции 90 (6), которая не предусматривала иных (кроме частичного соглашения) форм, позволяющих государствам, не являющимся членами Совета Европы, участвовать в ее деятельности в качестве полноправных членов), которая ввела также формы частичного и частичного расширенного соглашений.

Таким образом, как было установлено, частичные, частичные расширенные и расширенные соглашения являются правовыми формами сотрудничества государств в рамках Совета Европы. Они обладают рядом преимуществ по сравнению с классическим международным договором (развитие сотрудничества между государствами, в том числе и неевропейскими, быстрота заключения, относительная независимость созданных в их рамках структур и т.д.).

---

<sup>15</sup> Относительно финансовой стороны вопроса имеется в виду, что новые участники Венецианской комиссии вносят определенные денежные средства в ее бюджет.

<sup>16</sup> Официальное название Венецианской комиссии.

<sup>17</sup> Rapport de la 51ème réunion du Bureau, Venise, 12 novembre 1993. CDL-BU-PV(93)5.

Венецианская комиссия является примером частичного соглашения, которое по мере эволюции этого органа переросло в расширенное соглашение (к слову сказать, пока единственное в Совете Европы), в работе которого принимают участие все страны – члены Совета Европы, некоторые европейские страны, не являющиеся членами Совета Европы, а также страны неевропейского континента (Бразилия, Корея, Казахстан, Южная Африка, Палестинская автономия и др.).

### **Библиографический список**

Алисиевич Е.С. Частичные соглашения как форма сотрудничества государств в рамках Совета Европы // Московский журнал международного права. 2009. № 2.

Кузнецов С. Институциональная структура и источники права Совета Европы // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. № 1 (38).

Golsong H., Kiss A.-Ch. Les accords entre le Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales // Annuaire français de droit international. 1963.

Jurisclasser, Droit international, Fasc. 155-10, LexisNexis SA, 2005. §231.P. 742.

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.

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

# Regulation of the Council of Europe: Partial and Enlarged Partial Agreements (Summary)

*Maya A. Limonnikova\**

Partial agreements are not expressly mentioned by the Council of Europe Statute but there are a number of resolutions that contain provisions giving the content of the partial agreement but not its definition. In legal theory this question is treated differently by foreign and Russian scholars. In our view, partial agreement of the Council of Europe is a particular form of cooperation between States within the Council of Europe which operates on the basis of the Committee of Ministers' resolution in a particular sphere and that concerns only some member States of the Council of Europe. Apart from partial agreements there are enlarged partial agreements (agreements between several Council of Europe member states and non-European countries) and enlarged agreements (agreements between all Council of Europe member states and non-European countries).

The Venice Commission of the Council of Europe is an example of partial agreement that has evaluated into an enlarged agreement (the only one in the Council of Europe), where all CoE member-states participate as well as non-European countries such as Brazil, Korea, Kazakhstan, South Africa, Palestinian National Authority and others.

**Keywords:** Council of Europe; partial agreements; The Venice Commission.

---

\* Maya A. Limonnikova – post-graduate student of the Chair of European law, MGIMO-University MFA Russia. [mayya-limonnikova@rambler.ru](mailto:mayya-limonnikova@rambler.ru).