

# ПРОЦЕСС РАЗРАБОТКИ И ПРИНЯТИЯ КОНВЕНЦИЙ И СОГЛАШЕНИЙ В РАМКАХ СОВЕТА ЕВРОПЫ

Л. С. Лукина

---

*Автор на основе анализа положений уставных документов, статей соглашений и конвенций, пояснительных докладов к ним подробно рассматривает кодификационный процесс в рамках Совета Европы, также исследуется процедура присоединения третьих государств к открытым конвенциям и соглашениям организации.*

---

Совет Европы является единственной международной межправительственной организацией, которая сумела объединить практически все государства, принадлежащие к одному региону, создав тем самым уникальную систему, регулирующую различные сферы межгосударственного сотрудничества, а также предусмотрев эффективный механизм контроля соблюдения ее членами взятых на себя обязательств.

Целью настоящей статьи является проведение анализа основных стадий кодификационного процесса в рамках Совета Европы, исследование взаимодействия главных органов при разработке положений конвенций и соглашений, а также выявление путей присоединения к ним государств, не являющихся членами организации. Понимание кодификационного механизма позволит Республике Беларусь эффективнее сотрудничать с Советом Европы и принимать более активное участие в интеграционных процессах, происходящих в Европейском регионе.

Следует отметить недостаточную разработанность рассматриваемого вопроса в зарубежной и отечественной доктрине. Поэтому при написании статьи автор опирался на работы таких иностранных авторов, как Ф. Альбанес [21] и Й. Полякевич [49], а также анализировал внутреннее право организации, положения конвенций и соглашений, пояснительные доклады: Европейская конвенция о денежных обязательствах в валюте 1967 г. [39], Европейская конвенция о правовом статусе внебрачных детей 1975 г. [9], Пояснительный доклад к Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств 1995 г. [46], Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств 1995 г. [19] и др.

С целью создания Европы без границ и разделительных линий государства члены Совета Европы разрабатывают и принимают конвенции и соглашения, которые способствуют гармонизации и унификации законодательной и правоприменительной практики.

Кодификационная деятельность Совета Европы, направленная на достижение главных целей организации, как они установлены в ст. 1 Устава [20], сопряжена с прогрессивным развитием международного и европейского права. Хотелось бы отметить, что процесс разработки конвенций и соглашений в рамках организации отличается простотой и значительной гибкостью. Органы, принимающие участие в разработке и принятии соглашений и конвенций, узко специализированы, что позволяет максимально эффективно разрабатывать проекты и согласовывать позиции государств-членов. По сути, кодификационный процесс можно сравнить

с деятельностью Комиссии ООН международного права с той лишь разницей, что в Совете Европы расхождение мнений между участниками процесса не так значительно с точки зрения общности интересов и устремлений.

Кодификационный процесс в рамках Совета Европы можно условно разбить на следующие стадии [49, p. 19]:

1) выступление с инициативой заключения договора;

2) разработка текста договора компетентным руководящим комитетом, комитетом экспертов или комитетом *ad hoc*, созданным в рамках Комитета министров Совета Европы;

3) проведение консультаций с Парламентской ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ) и в исключительных случаях с Европейским судом по правам человека (ЕСПЧ);

4) одобрение проекта текста договора на заседании Комитета министров и открытие его к подписанию государствами — членами Совета Европы.

Рассмотрим более подробно данные стадии.

## ИНИЦИАТИВА РАЗРАБОТКИ ТЕКСТА ДОГОВОРА

С инициативой начать кодификационный процесс могут выступить:

1) государства — члены Совета Европы либо в ходе встреч на высшем уровне глав государств-членов, либо через представителей в Комитете министров, либо через руководящие комитеты. Так, например, государствам — членам организации принадлежит решающий шаг в осуществлении инициативы разработки Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств 1995 г. [19]. В ходе проведения встречи на высшем уровне в Вене 8 октября 1993 г. представители государств-членов поставили перед Комитетом министров задачу разработать в кратчайшие сроки рамочную Конвенцию с указанием принципов, которые Договаривающиеся государства обязуются соблюдать с целью обеспечения защиты национальных меньшинств. Кроме того, известны случаи, когда государства-члены своими действиями на национальном уровне обращали внимание компетентных органов Совета Европы на наличие проблемы, которую необходимо урегулировать на международном уровне. Так, например, в 60-е гг. XX в. многие государства начали учреждать программы для предоставления компенсаций жертвам тяжких преступлений, когда получить компенсацию иным образом невозможно. В 1970 г. Европейский комитет по проблемам пре-

ступности с последующим одобрением со стороны Комитета министров на уровне представителей государств при Совете Европы принял к рассмотрению данный вопрос [43];

2) ПАСЕ, которая обращается к Комитету министров с соответствующей рекомендацией (ст. 25 Устава). Благодаря усилиям данного органа была принята Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств 1992 г. [11], Европейская конвенция об осуществлении прав детей 1996 г. [2] и др. Благодаря настойчивости ПАСЕ была инициирована Европейская конвенция о контроле за приобретением и хранением огнестрельного оружия частными лицами 1978 г. [6]. В 1971 г. 10 членов Ассамблеи предложили принять рекомендацию по осуществлению контроля над насильственными преступлениями, а также обратиться к Комитету министров с просьбой рассмотреть вопрос о принятии Европейской конвенции, предусматривающей гармонизацию национального законодательства государств-членов относительно огнестрельного оружия. Данное предложение было направлено в Комитет по правовым вопросам. В 1992 г. докладчик представил отчет, в котором подчеркивалась необходимость совместных действий всех государств — членов организации, а также установление более тщательного контроля за огнестрельным оружием. В 1972 г. ПАСЕ приняла рекомендацию 655 (1972) о контроле за продажей и обладанием огнестрельным оружием для борьбы с насилием [23]. В рекомендации также содержалось обращение к Комитету министров предпринять срочные меры по снижению преступности и насилия и обеспечению более эффективного контроля за огнестрельным оружием на территории государств-членов. Комитету также рекомендовалось разработать соответствующую конвенцию.

Выступить с инициативой разработки нового межгосударственного соглашения может также один из комитетов, созданных в рамках ПАСЕ;

3) конференция местных и региональных властей в Европе. В 1968 г. Постоянная конференция местных и региональных органов власти выступила с предложением к Комитету министров Совета Европы принять Декларацию о принципах местной автономии (резолюция 64 (1968)) [35]. Эту инициативу поддержала ПАСЕ, однако предложенные этими органами документы носили общий характер. Поэтому в 1981 г. Постоянная конференция выступила с новой инициативой, в которой, помимо прочего, настаивала на принятии государствами жестких обязательств относительно правового положения местной автономии. В резолюции 126 (1981) Постоянная конференция местных и региональных органов власти предоставила Комитету министров Совета Европы проект Европейской хартии местного самоуправления с предложением принять ее со статусом европейской конвенции [35];

4) конференции специализированных министров либо руководящие комитеты, функционирующие в рамках Совета Европы. Конференции специализированных министров положили начало целому ряду конвенций, разработанных в рамках Совета Европы. Наибольшую активность прояви-

ла конференция европейских министров юстиции, которая инициировала разработку Конвенции о защите окружающей среды посредством уголовного законодательства 1998 г. [14], Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. [13], Конвенции о гражданской ответственности за ущерб в результате деятельности, опасной для окружающей среды 1993 г. [25] и др. Обычно необходимость разработки того или иного нормативного документа поднимается в ходе проведения конференции, после активных обсуждений принимается рекомендация Комитета министров с предложением создать междисциплинарную группу под руководством одного из руководящих комитетов для изучения вопроса. Кроме того, европейские министры могут непосредственно обратиться к Европейскому комитету по проблемам преступности с заданием найти соответствующие механизмы межгосударственного сотрудничества для борьбы с тем или иным явлением (например, подобная резолюция была принята в ходе 15-й конференции европейских министров юстиции, которая проходила в Осло 17—19 июня 1986 г.). В качестве примера можно также привести Конвенцию против применения допинга 1989 г. [16], вопрос о разработке которой был поднят на 13-й неформальной встрече Европейской конференции министров спорта (1—2 июня 1988 г., Афины). Руководящие комитеты, созданные в рамках организации, не настолько активно выступают с инициативой разработки новой конвенции, однако благодаря их деятельности были приняты такие конвенции и соглашения, как Европейская конвенция о защите археологического наследия (пересмотренная) 1992 г. ETS № 143, которая появилась в результате работы специального комитета экспертов по археологии и планированию Совета Европы [45]; Европейская конвенция о правовом статусе внебрачных детей 1975 г. [9], о необходимости данного договора заявил Европейский комитет по правовому сотрудничеству; временный комитет по правовому сотрудничеству инициировал разработку Европейской конвенции об информации относительно иностранного законодательства 1968 г. [40];

5) Секретариат Совета Европы. Он выступает с такой инициативой на заседаниях различных руководящих комитетов, ответственных за составление годовой программы деятельности, либо через Генерального секретаря организации, либо принимая участие в заседаниях Комитета министров Совета Европы. Так, например, Конвенция о правах человека и биомедицине 1997 г. была принята благодаря инициативе Генерального секретаря Совета Европы К. Лалюмьер, которая на 17-й Конференции специализированных министров (г. Стамбул, 5—7 июня 1990 г.) обратилась к министрам юстиции европейских стран с инициативой принять соответствующую резолюцию, адресованную Комитету министров Совета Европы, который впоследствии на своем заседании поручил разработку данной Конвенции Руководящему комитету по правам человека, Европейскому комитету по вопросам здравоохранения и Специальному комитету по биоэтике, который позже был переименован в Руководящий комитет по биоэтике [24].

Хотелось бы отметить существующую практику совместной работы органов Совета Европы, национальных институтов, а также международных организаций, которая приводит к разработке конвенций и соглашений в рамках организации. Так, например, Конвенция о предупреждении злоупотреблений в финансовой сфере лицами, допущенными к конфиденциальной информации в силу своего служебного положения 1989 г., появилась в результате сотрудничества Совета Европы, Университета Болонья и Коммерческого университета Бокони [26]. Конвенция о взаимной административной помощи в налоговой области 1988 г. [27] явилась результатом совместных усилий Совета Европы (в частности, комитета экспертов, который работал под руководством Европейского комитета по правовому сотрудничеству), с одной стороны, и Комитетом по финансовым вопросам (Организация экономического сотрудничества и развития) — с другой.

На необходимость разработки и принятия некоторых конвенций влияют и изменяющиеся условия общественной жизни, которые делают невозможным регулирование тех или иных межгосударственных отношений существующими договорами. Европейская конвенция об общей эквивалентности периодов университетского образования 1990 г. [44] была принята в развитие таких соглашений, как Европейская конвенция об эквивалентности дипломов, ведущих к доступу в университеты 1953 г. [3], Европейская конвенция об эквивалентности периодов университетского образования 1956 г. [4], Европейская конвенция об академическом признании университетских квалификаций 1959 г. [1], Протокола к Европейской конвенции об эквивалентности дипломов, ведущих к доступу в университеты 1964 г. [17] и Европейского соглашения о сохранении выплаты стипендий студентам, продолжающим обучение за рубежом 1969 г. [31]. Богатую правовую историю также имеют Европейская конвенция об иммунитете государств 1972 г. [42], Европейское соглашение о передаче запросов о правовой помощи 1977 г. [32], Европейское соглашение о передаче ответственности в отношении беженцев 1980 г. [33], которая была принята в развитии Конвенции 1951 г. о статусе беженцев, а также ряда двусторонних договоров между государствами — членами Совета Европы.

## РАЗРАБОТКА ТЕКСТА ДОГОВОРА

Комитет министров Совета Европы вносит предложение разработки проекта договора в ежегодную программу деятельности. Данная программа создается на основе межгосударственной программы деятельности. Последняя представляет собой совокупность методов и механизмов, позволяющих государствам — членам Совета Европы коллективно осуществлять те действия, которые организация уполномочена предпринимать или осуществлять в соответствии с ее Уставом. Межгосударственная программа деятельности обычно составляется сроком на пять лет. Каждые два года данный документ пересматривается. В межгосударственной программе деятельности определяются общие цели органи-

зации, которые условно делятся на восемь областей, представляющих интерес для межгосударственного сотрудничества: защита и развитие прав человека и основных свобод; социальные и социально-экономические проблемы, а также вопросы, связанные с регулированием трудовой миграции; сотрудничество в области образования и культуры; вопросы, связанные с проведением молодежной политики на территории государств-членов; защита и развитие здравоохранения; защита природы и управление природными ресурсами, окружающая среда человека и освоение территорий; местные власти, вопросы, касающиеся регионального и муниципального сотрудничества; сотрудничество в области права, включая вопросы гармонизации законодательства и правоприменения государств — членов СЕ, предотвращение преступности и стандарты обращения с преступниками. Отбор вопросов, которые будут входить в программу межгосударственной деятельности, осуществляется на основании критериев, предложенных резолюцией Комитета министров Совета Европы (74) 33 [21, р. 394]. С целью обеспечения наиболее эффективного выполнения программы межгосударственной деятельности, Комитет министров по предложению Генерального секретаря принимает ежегодную программу деятельности, обращая особое внимание на проблему финансирования предусмотренных программ. Решения Комитета министров Совета Европы относительно принятия программы деятельности принимаются в соответствии с пунктом d ст. 20 Устава Совета Европы [20].

В программу межгосударственной деятельности были включены такие конвенции, как Европейская конвенция о правовом статусе внебрачных детей 1975 г. [9], Европейское соглашение о передаче ответственности в отношении беженцев 1980 г. [33], Конвенция о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера 1981 г. [15], Европейская конвенция о защите позвоночных животных, используемых для экспериментов и в иных научных целях, 1986 г. [36] и др.

После того, как Комитет министров Совета Европы внес решение о разработке текста договора в ежегодную программу деятельности, он на своем заседании дает задание разработать проект договора одному из руководящих комитетов либо иному комитету, непосредственно подотчетному Комитету министров. Так, Комитет по проблемам преступности и Европейский комитет по правовому сотрудничеству принимали участие в разработке Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания 1987 г. [10]. На практике руководящий комитет создает из представителей государств комитет экспертов, обладающий особым мандатом, на основании которого комитет экспертов изучает поставленную перед ним проблему, разрабатывает текст конвенции, принимает рекомендации, обменивается мнениями и т. д. Обычно комитет, ответственный за разработку проекта договора, наделяется определенной компетенцией. Так, специальный комитет экспертов по международному сотрудничеству по выявлению, изъятию и конфискации доходов от преступной деятельности дол-

жен был изучить применимость уже существующих европейских конвенций по уголовному праву в данной сфере, проанализировать работу группы ПОМ-ПИДУ, а также ООН в области пресечения получения доходов от преступной деятельности. Кроме того, нередки ситуации, когда комитету, принимающему участие в разработке проекта договора, предоставляется так называемый исследовательский мандат, который поручает ему провести исследования проблемы и предложить Комитету министров принять соответствующий правовой инструмент регулирования.

В ходе обсуждения проекта конвенции комитет экспертов начинает работу с обсуждения общих принципов, которыми он будет руководствоваться в своей работе. Комитет тщательно исследует самые различные аспекты проблемы, включая уже имеющиеся правовые инструменты, регулирующие данную область межгосударственных отношений. Кроме того, в качестве вспомогательного средства может использоваться вопросник, который рассылается государствам-членам и запрашивает информацию о национальном законодательстве, практике и статистике по рассматриваемому вопросу (как, например, было сделано в ходе разработки Европейской конвенции о правонарушениях в отношении культурных ценностей 1985 г. [41]). Получив ответ от государств-членов, комитет готовит и обсуждает на заседании обширный доклад, вносит поправки в проект конвенции. После того, как комитет экспертов подготовит проект конвенции, он передает его на рассмотрение соответствующему руководящему комитету, который изучает представленный проект, принимая во внимание замечания государств-членов. В случае если проект договора удовлетворяет представителей всех государств-членов, то руководящий комитет или комитет экспертов, который разрабатывал проект конвенции, принимает решение о передаче проекта на рассмотрение Комитета министров Совета Европы.

В исключительных случаях проект договора может быть разработан комитетом экспертов *ad hoc* (временным комитетом), который подотчетен непосредственно Комитету министров. Так, например, специальный Комитет по защите национальных меньшинств, созданный Комитетом министров на основании решений, принятых в ходе проведения встречи на высшем уровне глав государств и правительств стран — членов Совета Европы в Вене 8 октября 1993 г., был уполномочен разработать Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств [19].

Международные неправительственные организации, а также государства, не являющиеся членами Совета Европы, могут принимать участие в качестве наблюдателей в процессе разработки проекта договора. Такое право предоставляется на основании резолюции (93) 38 касательно отношений между Советом Европы и неправительственными организациями [48]. Кроме того, в документе, определяющем компетенцию комитета экспертов, могут содержаться положения касательно предоставления статуса наблюдателя государству, не являющемуся членом Совета Европы, международной межправительственной или неправительственной организации. Также сам комитет может принять едино-

гласное решение о приглашении на свои заседания наблюдателей. Например, в ходе разработки Европейской конвенции о гражданской ответственности за ущерб в результате деятельности, опасной для окружающей среды 1993 г. [25], присутствовали представители целого ряда государств, не являющихся членами Совета Европы (Албания, Эстония, Латвия, Россия, Словения, Югославия, Ватикан, Румыния, Литва), а также Комиссия Европейских сообществ, Гаагская конференция по международному частному праву, комитет по правовым вопросам и комитет по правам человека ПАСЕ, Комиссия ООН по международному праву и др. Следует отметить, что подавляющая часть конвенций и соглашений в рамках организации имеет статус открытых для европейских государств, которые не являются членами Совета Европы (т. е. для Республики Беларусь в настоящее время открыто более 170 международных договоров и протоколов к ним, разработанных в рамках организации), для неевропейских государств, не являющихся членами организации, а также для Европейского союза. Традиционно Комитет министров Совета Европы, как главный орган, осуществляющий разработку международного договора, приглашает третьи государства стать членами соглашения (ст. 14 Европейского временного соглашения о социальном обеспечении по старости, инвалидности и потере кормильца 1953 г. [12], ст. 10 Европейской конвенции об эквивалентности периодов университетского образования 1956 г. [4]). Обычно такое приглашение следует после вступления договора в силу (ст. 16 Европейского соглашения о передвижении молодежи по коллективному паспорту между государствами — членами Совета Европы 1961 г. [34], ст. 5 Конвенции об ответственности владельцев гостиниц за личные вещи постояльцев 1962 г. [29], ст. 9 Европейской конвенции о денежных обязательствах в валюте 1967 г. [39], ст. 15 Европейской конвенции о гражданской ответственности за ущерб, нанесенный автотранспортными средствами 1973 г. [37] и т. д.), хотя известны примеры, когда третьим государствам возможность подписать и ратифицировать конвенцию предоставлялась и до ее вступления в силу (Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств 1995 г. [46]). Кроме того, в тексте конвенции могут быть предусмотрены и другие способы присоединения: государство, желающее стать участником договора, после вступления его в силу само подает заявку, при этом необходимо соблюдение некоторых требований (например, п. 4 ст. 18 Европейской конвенции о международной классификации патентов на изобретения 1954 г. в качестве обязательного условия ставит участие в Международном союзе по охране промышленной собственности [8]); Комитет министров приглашает государство, не являющееся членом Совета Европы, присоединиться к конвенции посредством принятия единогласного решения (ст. 51 Европейской конвенции о консульских функциях 1967 г. [38]); Комитет министров может посредством резолюции пригласить третье государство присоединиться к конвенции, если другие государства — участники договора единогласно поддержат данную резолюцию (ст. 30 Европейской конвенции о выдаче 1957 г. [5], ст. 59 Европейской конвенции о международной действительности судебных ре-

шений по уголовным делам 1970 г. [7]); третье государство может присоединиться к конвенции после получения предварительного согласия или одобрения со стороны Комитета министров (ст. 8 Европейского соглашения об обмене программами телевизионных фильмов 1958 г. [30]); присоединение к некоторым соглашениям требует соблюдения более сложных процедур и требований (так, например, согласно ст. 12 Конвенции относительно разработки европейской фармакопеи 1964 г. должно пройти шесть лет с момента вступления ее в силу, прежде чем Комитет министров Совета Европы может пригласить третье государство стать ее членом [28], в соответствии со ст. 33 Конвенции о гражданской ответственности за ущерб в результате деятельности, опасной для окружающей среды 1993 г. для получения возможности присоединения государство должно участвовать в разработке данного договора, а также оно должно получить приглашение от Комитета министров Совета Европы, которое он направляет по собственной инициативе либо по инициативе Руководящего комитета после проведения консультаций с государствами — участниками данного договора [25], решение о приглашении принимается согласно п. d ст. 20 Устава Совета Европы [20], за него также должны единогласно проголосовать представители договаривающихся государств, имеющих право работать в Комитете министров). При разработке конвенций и соглашений могут быть предусмотрены и другие критерии и условия присоединения к ним третьих государств. Приглашение Комитета министров Совета Европы представляет собой односторонний акт, однако практика свидетельствует о том, что, принимая такое решение, Комитет все же реагирует на инициативу государства, желающего присоединиться к конвенции. Обычно третье государство направляет свой запрос Генеральному секретарю организации с просьбой провести неформальные консультации с представителями государств — членов СЕ, а также с другими договаривающимися государствами о возможности присоединения к конвенции. После этого просьба государства, желающего присоединиться к конвенции, вносится в повестку дня сессии Комитета министров (обычно это уровень заместителей министров иностранных дел). Последний может потребовать провести специальную экспертизу на предмет соответствия национального законодательства данного государства основным положениям конвенции. Такая процедура имеет особое значение в случае, если запрашивается возможность присоединения к конвенции, так или иначе затрагивающей права человека и/или систему правосудия. Кроме того, государство-кандидат на присоединение к конвенции должно доказать, что его внутреннее законодательство позволяет эффективно имплементировать положения данной конвенции. При принятии положительного решения присоединение происходит в Страсбурге в присутствии представителя запрашивающего государства и Генерального секретаря Совета Европы. Обычно вся процедура длится больше года. Хотелось бы отметить следующее: в рамках организации не выработано единого механизма по присоединению государств, не являющихся членами организации, к тому или иному договору, каждый раз необходи-

мо следовать положениями конкретного соглашения, а также сложившейся практике, причем, если в первые два десятилетия работы Совета Европы достаточно было получить приглашение со стороны Комитета министров, то сейчас государства при разработке текста договора включают более обширный перечень требований, что в какой-то мере усложняет процедуру присоединения, однако этот факт можно объяснить важностью рассматриваемых вопросов и стремлением организации построить действительно работающую систему, направленную на достижение уставных целей.

## **КОНСУЛЬТАЦИИ С ПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕЕЙ**

В соответствии со ст. 23 Устава Совета Европы [20], а также резолюцией Комитета министров (52) 26 о консультациях с Парламентской ассамблеей [27] Комитет министров может запрашивать заключение ПАСЕ относительно любого проекта договора. Так, например, ПАСЕ предоставляла для рассмотрения в Комитет министров свое консультативное заключение по проекту Европейской конвенцией о правах человека и биомедицине 1997 г. [24], Европейской конвенции об осуществлении прав детей 1996 г. [2], к Протоколу № 12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. [18]. Однако Комитет министров Совета Европы чаще всего обращается за консультацией к ПАСЕ либо в случае принятия поправок к договорам, либо относительно проектов договоров, носящих технический характер. Следует добавить, что ПАСЕ практически постоянно участвует в работе ряда руководящих комитетов, обладая консультативным статусом, например, в Европейском комитете по вопросам правового сотрудничества и в Совете по вопросам культурного сотрудничества.

В исключительных случаях Комитет министров может обратиться за консультативным заключением не только к ПАСЕ, но и к ЕСПЧ. Такая консультация имела место в связи с принятием Протокола № 12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. [18]. Комитет министров обратился к ЕСПЧ ввиду особой важности предмета нового Протокола.

## **ОДОБРЕНИЕ ТЕКСТА ДОГОВОРА И ОТКРЫТИЕ ЕГО К ПОДПИСАНИЮ**

После получения консультативного заключения ПАСЕ вопрос о принятии проекта договора включается в повестку сессии Комитета министров Совета Европы. Однако еще до включения проекта договора в повестку дня Комитета, он обсуждается в рамках компетентной группы докладчиков, которая учреждается Комитетом министров с целью подготовки обсуждений по вопросам, имеющим особое важное значение.

Обсуждения проекта договора на заседаниях Комитета министров не ставят своей целью внести какие-либо поправки в текст договора. Вместе с тем имели место такие ситуации, когда только бла-

годаря активной роли Комитета министров стало возможным урегулировать в значительной степени расходящиеся мнения государств-членов и добиться принятия соответствующей конвенции. Так, например, только на заседании Комитета министров стало возможным найти компромисс относительно части IV Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств 1995 г., которая предусматривает создание контрольного механизма за имплементацией положений Рамочной конвенции в национальные законодательства государств-участников. Временный комитет по защите национальных меньшинств, которому было поручено разработать проект Конвенции, предложил передать контрольную функцию Комитета министров Совета Европы специально учрежденному комитету или же созданному комитету независимых правительственных экспертов. Найденный компромисс заключался в передаче функции контроля за исполнением государствами — участниками Конвенции своих обязательств Комитету министров. В то же время учреждался Консультативный комитет, состоящий из специалистов в области защиты национальных меньшинств (ст. 24—26 Рамочной конвенции) [19].

В соответствии со ст. 20 Устава Совета Европы [20] Комитет министров располагает полномочиями по окончательному утверждению текста договора. После принятия текста договора последний открывается для подписания государствами-членами.

До 1993 г. решение об открытии договора к подписанию принималось на основании правила единогласия. Считалось, что если договор был утвержден двумя третями голосов, то такой договор автоматически получает единогласное согласие на открытие его к подписанию, если какое-либо государство явно не выступит против этого. Предусмотренная процедура единогласного решения кажется весьма гибкой. Однако она таит в себе опасность быть заблокированной в силу политических разногласий между государствами-членами. С целью предотвращения ситуации, когда одно или несколько

государств высказываются против открытия договора к подписанию исключительно по политическим причинам, в 1993 г. на заседании Комитета министров была принята уставная резолюция (93) 27 о большинстве голосов, необходимых для принятия решений в Комитете [47], которая отсылает к пункту *d* ст. 20 Устава Совета Европы [20].

После открытия конвенции или соглашения к подписанию государства-члены могут совершать надлежащие действия, направленные на придание конвенции или соглашению обязательной силы.

Механизм разработки и принятия конвенций и соглашений в Совете Европы характеризуется значительной гибкостью и простотой функционирования. Это обусловлено несколькими факторами: во-первых, организация объединяет в своих рядах государства, которые обладают общей правовой культурой и единым пониманием законодательной и правоприменительной практики, поскольку они исповедуют единые принципы обеспечения защиты прав человека, соблюдения верховенства закона и поддержания плюралистической демократии; во-вторых, количество органов, вовлеченных в разработку текстов, относительно невелико, что позволяет избегать громоздких процедур и способствует достаточно быстрой разработке проектов соглашений и конвенций; в-третьих, для осуществления кодификации привлекаются специалисты самого высокого уровня, что закреплено в том числе в правилах процедуры; в-четвертых, в рамках организации обеспечивается тесное сотрудничество между органами, представляющими правительства государств-членов (Комитет министров) и объединяющими депутатов национальных парламентов (ПАСЕ), что повышает вероятность ратификации конвенций и соглашений на национальном уровне и ускоряет процесс гармонизации законодательства, в-пятых, организация широко практикует сотрудничество не только с государствами, не являющимися ее членами, но и с другими международными межправительственными и неправительственными организациями.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Европейская конвенция об академическом признании университетских квалификаций 1959 года ETS № 032 [Электронный ресурс] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/032.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
2. Европейская конвенция об осуществлении прав детей, 25 янв. 1996 г. [Электронный ресурс] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/160.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
3. Европейская конвенция об эквивалентности дипломов, ведущих к доступу в университеты, 11 дек. 1953 г. [Электронный ресурс] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/015.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
4. Европейская конвенция об эквивалентности периодов университетского образования, 15 дек. 1956 г. [Электронный ресурс] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/021.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
5. Европейская конвенция о выдаче, 13 дек. 1957 г. [Электронный ресурс] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/024.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
6. Европейская конвенция о контроле за приобретением и хранением огнестрельного оружия частными лицами, 28 июня 1978 г. [Электронный ресурс] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/101.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
7. Европейская конвенция о международной действительности судебных решений по уголовным делам, 28 мая 1970 г. [Электронный ресурс] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/070.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.

8. Европейская конвенция о международной классификации патентов на изобретения, 19 дек. 1954 г. [Электронный ресурс] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/017.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
9. Европейская конвенция о правовом статусе внебрачных детей, 15 окт. 1975 г. [Электронный ресурс] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/085.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
10. Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания: пояснительный доклад [Электронный ресурс] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/rus/Reports/Html/126.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
11. Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств, 5 нояб. 1992 г. [Электронный ресурс] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/148.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
12. Европейское временное соглашение о социальном обеспечении по старости, инвалидности и потере кормильца 11 дек. 1953 г. [Электронный ресурс] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/012.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
13. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, 27 янв. 1999 г. [Электронный ресурс] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/173.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
14. Конвенция о защите окружающей среды посредством уголовного законодательства, 4 нояб. 1998 г. [Электронный ресурс] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/172.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
15. Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке данных личного характера, 28 янв. 1981 г. [Электронный ресурс] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/108.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
16. Конвенция против применения допинга, 16 нояб. 1989 г. [Электронный ресурс] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/135.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
17. Протокол к Европейской конвенции об эквивалентности дипломов, ведущих к доступу в университеты, 3 июня 1964 г. [Электронный ресурс] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/049.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
18. Протокол № 12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, 4 нояб. 2000 г.: пояснительный доклад [Электронный ресурс] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/rus/Reports/Html/177.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
19. Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, 1 февр. 1995 г. [Электронный ресурс] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/157.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
20. Устав Совета Европы. 5 мая 1949 г. [Электронный ресурс]. [Электронный ресурс] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/001.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
21. *Albanese F.* Le processus législatif au conseil de l'Europe // Revue trimestrielle de droit européenne. — 1986. — 394 p.
22. Consultation of the Consultative Assembly: Council of Europe Committee of Ministers resolution (52) 26, 5 May 1952 [Electronic resource] // Council of Europe. — Mode of access: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=720569&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>>. — Date of access: 15.09.2012.
23. Control of the sale and possession of firearms in order to combat violence: recommendation 655 (1972) [Электронный ресурс] // Council of Europe Parliamentary Assembly. — Mode of access: <<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=14689&Language=EN>>. — Date of access: 15.09.2012.
24. Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine: Explanatory Report [Electronic resource] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/164.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
25. Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment 6 21 June 1993 [Electronic resource] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/150.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
26. Convention on Insider Trading and Protocol to the Convention on Insider Trading: Explanatory Report [Electronic resource] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/130.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
27. Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters 1988: Explanatory Report [Electronic resource] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/127.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
28. Convention on the Elaboration of a European Pharmacopoeia, 22 July 1964 [Electronic resource] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/050.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
29. Convention on the Liability of Hotel-keepers concerning the Property of their Guests, 17 Dec. 1962 [Electronic resource] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/041.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
30. European Agreement concerning Programme Exchanges by means of Television Films, 15 Dec. 1958 [Electronic resource] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/027.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.

31. European Agreement on Continued Payment of Scholarships to Students Studying Abroad, 12 Dec. 1969 [Electronic resource] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/069.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
32. European Agreement on the Transmission of Applications for Legal Aid: Explanatory Report [Electronic resource] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/092.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
33. European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees: Explanatory Report [Electronic resource] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/107.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
34. European Agreement on Travel by Young Persons on Collective Passports between the Member Countries of the Council of Europe, 16 Dec. 1961 [Electronic resource] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/037.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
35. European Charter of Local Self-Government: Explanatory Report [Electronic resource] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/122.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
36. European Convention for the Protection of Vertebrate Animals used for Experimental and Other Scientific Purposes, 18 March 1986 [Electronic resource] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/123.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
37. European Convention on Civil Liability for Damage caused by Motor Vehicles, 14 May 1973 [Electronic resource] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/079.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
38. European Convention on Consular Functions, 11 Dec. 1967 [Electronic resource] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/061.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
39. European Convention on Foreign Money Liabilities, 11 Dec. 1967 [Electronic resource] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/060.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
40. European Convention on Information on Foreign Law: Explanatory Report [Electronic resource] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/062.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
41. European Convention on Offences relating to Cultural Property: Explanatory Report [Electronic resource] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/119.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
42. European Convention on State Immunity: Explanatory Report [Electronic resource] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/074.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
43. European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes: Explanatory report [Electronic resource] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/116.htm>>. — Date of access: 09.06.2011.
44. European Convention on the General Equivalence of Periods of University Study: Explanatory Report [Electronic resource] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/138.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
45. European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage (revised): Explanatory Report [Electronic resource] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/143.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
46. Framework Convention for the Protection of National Minorities: Explanatory Report [Electronic resource] // Council of Europe. Treaty Office. — Mode of access: <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/157.htm>>. — Date of access: 15.09.2012.
47. On majorities required for decisions of the committee of ministers: Council of Europe Committee of Ministers statutory resolution (93) 27 [Electronic resource] // Council of Europe. — Mode of access: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=619869&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>>. — Date of access: 15.09.2012.
48. On relations between the Council of Europe and international non-governmental organisations: Council of Europe Committee of Ministers resolution (93) 38 [Electronic resource] // Council of Europe. — Mode of access: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=621999&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>>. — Date of access: 15.09.2012.
49. *Polakiewicz J.* Treaty-Making in the Council of Europe. — Strasbourg: Council of Europe, 1999. — 220 p.

**Lukina L. *The Process of Convention and Agreement Development and Adoption in the Framework of the Council of Europe***

*The author examines in detail the codification process in the framework of the Council of Europe on the basis of the analysis of statutory documents, articles of agreements and conventions and declaratory reports to them. Also the procedure of the third countries' accession to open conventions and agreements of the organization is considered.*

Статья поступила в редакцию 20 сентября 2012 г.