

Summary

Oborotov J. M. Value-normative basis of stable legal order. — Article.

Consideration of law as value-normative system allows deeper to understand the features of forming and providing of legal order. Value-normative basis of legal order connected with legal mentality, legal traditions and legal institutes, by which translation of legal order is provided and its stability is arrived in legal life of modern Ukraine.

Keywords: legal values, excessive normative, supremacy of law, tolerance, dialog of legal cultures, axiosphere of state.

УДК 341.176(4):340.132

Т. А. Анцулова

МЕХАНИЗМ ПРАВОТВОРЧЕСТВА В РАМКАХ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОПОРЯДКА СОВЕТА ЕВРОПЫ

Жизнеспособность любой системы права обеспечивается соответствующими процессуальными формами ее исполнения. Поэтому действие материальной нормы права всегда будет сопровождаться действием процессуальной нормы, т.к. эффективность материального права полностью зависит от определенных процедур, которые применяются для его реализации. Современная юридическая наука уделяет все больше внимания процедурному аспекту создания и применения правовых норм. Данный вопрос является актуальным как для национальной, так и для международной и тем более для европейской правовой системы.

Материально-правовые нормы, защищающие права человека на универсальном и региональном уровне, достаточно подробно изучены, систематизированы и проанализированы как отечественными, так и зарубежными учеными (С. А. Глотов, М. Дженис, Д. Гомьен, Д. Харрис, Л. Зваак, С. Ю. Кашкин, В. Е. Мармазов, И. С. Пиляев, П. М. Рабинович, И. М. Панкевич, И. С. Чиж, В. А. Туманов, Микеле де Сальвиа и другие), в то время как системные исследования процессуальных норм права Совета Европы практически отсутствуют.

Основной целью данной публикации является привлечение внимания ученых-юристов, а также студентов юридических вузов к правовым проблемам становления и развития процессуального права Совета Европы и, в частности, к одной из сторон данной проблемы — процессу правотворчества в рамках Совета Европы.

На сегодняшний день Советом Европы создано свыше 200 многосторонних международных договоров (конвенций, хартий, деклараций), регулирующих практически все сферы межгосударственного сотрудничества, за исключением вопросов обороны. Для наиболее эффективного выполнения уставных задач Совет Европы поддерживает тесные связи с ООН и всеми специализированными учреждениями ООН (например, МОТ, ВОЗ и др.), осуществляет сотрудничество с Европейским союзом, ОБСЕ и другими европейскими региональными

организациями. Целью осуществления подобных контактов является унификация норм в области защиты прав человека и недопущение дублирования механизмов контроля за соблюдением указанных норм.

Совет Европы выделяется из ряда иных европейских межправительственных организаций особой системой коллективных гарантий прав человека, которая осуществляется наднациональным судебным органом. При создании данной системы был использован существенно новый подход к наднациональной защите прав человека и основных свобод. В частности, данная система тесно связала материально-правовой и процессуальный аспекты защиты прав человека. Именно поэтому Совет Европы рассматривается европейскими государствами как наиболее эффективный механизм принятия, совершенствования и дополнения норм, регулирующих межгосударственное сотрудничество в области защиты прав человека и обеспечения торжества демократических принципов.

Существование огромного количества нормативных документов, создаваемых в рамках Совета Европы, говорит о действии качественного механизма, обеспечивающего их разработку, принятие и подписание. Этот механизм работает именно благодаря процессуальным нормам. Процесс разработки и принятия документов (конвенций, хартий, деклараций и т.п.), составляющих материальное право Совета Европы, принято называть правотворческим механизмом (процессом) либо конвенционной процедурой.

Правотворческий механизм направлен на осуществление уставных целей Совета Европы, его сущность закреплена в статье 15 Устава организации. Так, в данной статье предусмотрено, что «Комитет министров по рекомендации Парламентской Ассамблеи или по собственной инициативе рассматривает меры, направленные на достижение цели Совета Европы, включая вопросы о заключении конвенций или соглашений, и проведение правительствами единой политики в отношении конкретных вопросов» [1, 15].

Правовое регулирование правотворческого процесса в рамках Совета Европы осуществляется такими документами, как Устав Совета Европы 1949 г., Правила процедуры Комитета министров 1951 г. [2], Правила процедуры для встреч заместителей министров 1955 г. [3], Правила процедуры ПАСЕ 1949 г. [4], Правила процедуры Конгресса местных и региональных властей Европы 2002 г., а также многими резолюциями Комитета министров и ПАСЕ, направленными на регулирование процесса правотворчества и принятия решений. Кроме того, правотворчество также базируется на соответствующей практике Совета Европы, выработанной в результате применения на протяжении многих десятилетий.

На наш взгляд, правотворческий процесс в рамках Совета Европы можно условно разделить на следующие стадии:

I стадия — выступление с инициативой заключения договора;

II стадия — разработка текста договора компетентным руководящим комитетом, комитетом экспертов или комитетом *ad hoc*, созданным в рамках Комитета министров; проведение консультаций с Парламентской Ассамблеей Совета Европы и в исключительных случаях с Европейским судом по правам человека;

III стадия — голосование по проекту договора на заседании Комитета министров и открытие его к подписанию государствами — членами Совета Европы.

Можно было бы выделить еще и четвертую стадию правотворческого процесса — опубликование текста договора [5, 16]. Действительно в официальных изданиях, а также на официальном сайте Совета Европы публикуются тексты договоров, принятых в рамках Совета Европы. Однако в отличие от национальной системы права, где официальное опубликование закона имеет юридическое значение (зачастую со дня опубликования закон вступает в юридическую силу), для договоров Совета Европы условием вступления в силу является либо подписание документа, либо сдача на хранение определенного количества ратификационных грамот или иных документов о принятии договора. Поэтому в данном случае завершающим этапом правотворчества является совершение государствами — членами Совета Европы надлежащих действий по приданию документу обязательной юридической силы на своей территории.

Понятие «стадии правотворческого процесса» знакомо нам как явление, имеющее место в национальной системе права, однако ничего общего со стадиями правотворческого процесса Совета Европы оно не имеет. Прежде всего, потому, что функции и полномочия межпарламентского (ПАСЕ) и межправительственного (Комитет министров) органов Совета Европы не совпадают с функциями и полномочиями парламентов и правительств в национальной системе права.

Рассмотрим более подробно каждую из стадий правотворчества в рамках Совета Европы.

Основным вопросом на первой стадии правотворчества является классификация субъектов, наделенных правом инициировать разработку того или иного международного договора. Субъектами, которым предоставлено право инициировать правотворческий процесс, выступают:

- государства — члены Совета Европы через своих представителей в Комитете министров (министры иностранных дел) либо через руководящий комитет, т. е. через орган, одной из функций которого является составление годовых программ деятельности Совета Европы;
- конференция специализированных министров [6] либо руководящие комитеты, функционирующие в рамках Совета Европы;
- Парламентская Ассамблея, которая обращается к Комитету министров с соответствующей рекомендацией;
- конгресс местных и региональных властей Европы;
- секретариат Совета Европы выступает с такой инициативой на заседаниях различных руководящих комитетов, ответственных за составление годовой программы деятельности Совета Европы, либо через Генерального секретаря организации, либо принимая участие в заседаниях Комитета министров.

Обычно в процесс правотворчества в рамках Совета Европы вовлекаются практически все уставные органы. При этом необходимо отметить, что Конгресс местных и региональных властей Европы, не являясь уставным органом данной организации, все же наделен правом выступления с инициативой разработки

проекта договора. Что свидетельствует об особой роли данного института и сложности его правового статуса в институциональной системе Совета Европы.

Вторая стадия правотворческого процесса находится в прямой зависимости от двух базовых документов, это: межгосударственная (межправительственная) программа деятельности Совета Европы и ежегодная программа деятельности.

Комитет министров обязательно должен внести предложение о разработке проекта договора в ежегодную программу деятельности. Данная программа создается на основе межгосударственной программы деятельности организации. 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. В межгосударственной программе деятельности определяется стратегия деятельности организации на предстоящие пять лет. Отбор вопросов, которые будут входить в программу межгосударственной деятельности, осуществляется на основании критериев, предложенных резолюцией Комитета министров (74) 33. В качестве критериев предусматриваются такие, как соответствие выбранных целей и задач положениям статьи 1 Устава Совета Европы, заинтересованность всех или почти всех государств — членов организации в осуществлении предусмотренных мероприятий, достижение практического, а не теоретического эффекта от предпринимаемых действий и некоторые другие [7].

Ежегодная программа деятельности Совета Европы принимается Комитетом министров по предложению Генерального секретаря с целью обеспечения наиболее эффективного выполнения программы межгосударственной деятельности. Решения Комитета министров относительно принятия программы деятельности принимаются, в соответствии с пунктом d статьи 20 Устава Совета Европы, «большинством в две трети от числа представителей, участвующих в голосовании, и большинством представителей, имеющих право участвовать в работе Комитета министров» [1, 16].

Следует учесть, что представители Комитета министров (министры иностранных дел государств-членов) непосредственно не разрабатывают проект договора. На своем очередном заседании Комитет министров дает задание разработать проект договора одному из своих руководящих комитетов либо иному комитету, непосредственно подотчетному Комитету министров (например, комитету *ad hoc*). Обычно руководящий комитет, отвечающий за одну из областей межгосударственного сотрудничества, создает из представителей государств комитет экспертов, обладающий особым мандатом, на основании которого изучает поставленную перед ним проблему, разрабатывает текст договора, принимает рекомендации, обменивается мнениями и т. д.

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 го-

сударств-членов, руководящий комитет принимает решение о передаче проекта на рассмотрение Комитету министров.

На стадии разработки проекта договора одним из важных этапов является этап консультаций с Парламентской Ассамблеей. В соответствии со статьей 23 Устава Совета Европы, а также резолюцией Комитета министров (52) 26 о консультациях с Парламентской Ассамблеей Комитет министров может запрашивать заключение Парламентской Ассамблеи относительно любого проекта договора. Комитет министров обращается за консультативным заключением к Парламентской Ассамблее в основном с тем, чтобы учесть мнение представителей национальных парламентов государств-членов, поскольку впоследствии именно они будут представлять в законодательных органах своих государств конвенцию, разработанную в рамках Совета Европы, а впоследствии и ратифицировать ее. Такая практика предотвращает принятие конвенций, которые заведомо не будут ратифицированы в национальных парламентах государств — членов Совета Европы. Необходимо учитывать и тот факт, что в консультативном заключении, представляемом Парламентской Ассамблеей относительно проекта конвенции, зачастую содержатся ценные замечания, которые в обязательном порядке принимаются во внимание Комитетом министров при составлении окончательного текста договора.

В исключительных случаях Комитет министров может обратиться за консультативным заключением не только к Парламентской Ассамблее, но и к Европейскому суду по правам человека. Например, мнение Европейского суда по правам человека учитывалось при составлении проекта протокола № 12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.

Заключительной стадией правотворческого процесса является голосование в Комитете министров по проекту договора и открытие его к подписанию. После получения консультативного заключения Парламентской Ассамблеи, а также, если это необходимо, и Европейского суда по правам человека, вопрос о принятии проекта договора включается в повестку сессии Комитета министров. Однако еще до включения проекта договора в повестку дня Комитета министров он обсуждается в рамках компетентной группы докладчиков, которая учреждается Комитетом министров с целью подготовки обсуждений по вопросам, имеющим особо важное значение (например, по проблемам защиты прав человека, правового сотрудничества, образования, культуры, вопросов здравоохранения и т. д.).

Как уже отмечалось, в результате обсуждений проекта договора на заседаниях Комитета министров не вносятся какие-либо поправки в текст договора, поскольку последний обсуждался неоднократно в рамках компетентного руководящего комитета, а также на заседаниях комитета экспертов.

Комитет министров располагает полномочиями по окончательному утверждению текста договора. В соответствии со статьей 20 Устава Совета Европы Комитету министров для принятия текста договора требуется «большинство в две трети голосов от числа представителей, участвующих в голосовании, и большинство представителей, имеющих право участвовать в работе Комитета». После

принятия текста договора он открывается для подписания государствами-членами.

В 1993 г. на заседании Комитета министров была принята Уставная резолюция (93) 27 о большинстве голосов, необходимых для принятия решений в Комитете министров [8]. В соответствии с положениями данной резолюции, «для принятия решения касательно открытия конвенции или соглашения, заключенного в рамках Совета Европы, требуется две трети от числа министров, и большинство представителей, имеющих право участвовать в работе комитета, как это установлено в пункте d статьи 20 Устава Совета Европы». После открытия конвенции или соглашения к подписанию государства-члены могут совершать надлежащие действия, направленные на придание конвенции или соглашению обязательной силы.

Таким образом, с одной стороны механизм правотворчества в рамках Совета Европы является достаточно демократичным, учитывая тот факт, что в процессе разработки проекта договора учитываются мнения всех заинтересованных государств. Именно благодаря такой политике и постоянному поиску компромисса Совет Европы является одной из наиболее многочисленных европейских международных организаций и объединяет более 800 миллионов европейцев. Кроме того, в связи с постоянным увеличением количества государств-членов, Совет Европы поддерживает эффективность данного механизма в долгосрочной перспективе путем постоянного обновления и внесения соответствующих изменений в нормативную базу, регулирующую механизм правотворчества и принятия решений.

С другой стороны, политика Совета Европы является достаточно жесткой в отношении вопроса деполитизации правотворчества, что выражается в невозможности непосредственного внесения изменений в проект договора и невозможности участия парламентариев (представителей ПАСЕ) в голосовании по окончательному тексту договора.

Говоря о механизме правотворчества в рамках Совета Европы в широком смысле, необходимо также отметить, что еще более многочисленным по сравнению с договорным правом, является, так называемое, институционное право Совета Европы, а также система процессуальных норм, созданных для обеспечения деятельности Европейского суда по правам человека. Однако механизм создания таких норм в корне отличается от конвенционной процедуры, т.к. полностью находится в компетенции того или иного органа или специализированного института Совета Европы. В то время как в процессе разработки и принятия договора (конвенции, хартии, декларации) Совета Европы ведущая и директивная роль принадлежит только Комитету министров.

Литература и примечания

1. Статут Ради Європи: Збірка договорів Ради Європи: Українська версія. — К.: Парлам. вид-во, 2000. — 654 с.
2. Правила процедури Комітету міністрів прийняті на 9-й сесії КМ (август 1951), з поправками прийнятими на 10-й сесії (март 1952), 16-й сесії (липень 1955), 23-й сесії (листопад 1958),

- 73-й сесії (липень 1959), 133-й сесії (липень 1964) і 934-й сесії (липень 2005). На сьогоднішній день дійсним є текст документа в редакції 5-го видання 2005 г.
3. Правила процедури для зустрічей заступників міністрів прийняті на 16-й сесії КМ 4-5 липня 1955 г. Дійсним є 4-е виправлене видання 2005 г.
 4. Изменения были внесены в соответствии с Резолюцией ПАСЕ 1202(1999) от 04.11.1999 г., вступившей в силу 24 января 2000 г.
 5. Пиголькин А. С. Официальное оглашение нормативных актов — самостоятельная стадия правотворческого процесса // Правоведение. — 1976. — № 6. — С. 16-23.
 6. Работа Конференции основана на резолюции (71) 44 о Конференции специализированных министров, принятой Комитетом министров 16 декабря 1971 г.
 7. Полный текст резолюции Комитета министров (74)33 можно найти на официальном сайте Совета Европы: <http://www.coe.int>.
 8. Принята 14 мая 1993 г. на 92-й сессии Комитета министров. См. полный текст Резолюции <http://www.coe.int>

Анотація

Анцупова Т. А. Механізм правотворчості в рамках формування правопорядку Ради Європи. — Стаття.

У статті розглянуто правові проблеми становлення та розвитку процесуального права Ради Європи і, особливо, одного з компонентів даного феномена — процесу правотворчості в рамках Ради Європи. Проаналізовано основні етапи правотворчості цього органу.

Ключові слова: право Ради Європи, процесуальне право Ради Європи, правотворчість, етапи правотворчості.

Summary

Antsupova T. A. The Law-Making Mechanism in the Context of the Council of Europe legal order forming. — Article.

In the article the legal problems of becoming and development of judicial law for Council of Europe are considered and, especially, one of components of this phenomenon — process of law making within the framework of Council of Europe. The basic stages of law making of this organ are analysed.

Keywords: law of Council of Europe, judicial law of Council of Europe, law making, law making stages.

УДК 341.01:340.132

Н. В. Дрьоміна-Волок

«ІМПЕРАТИВІЗАЦІЯ» МІЖНАРОДНОГО ПРАВА В КОНТЕКСТІ СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОГО МІЖНАРОДНОГО ПРАВОПОРЯДКУ

Міжнародний правопорядок ґрунтується на особливій системі юридичних норм, що регулюють відносини між суб'єктами міжнародного права. В основі виникнення норми міжнародного права лежить згода, насамперед, держав як основних суб'єктів міжнародного права. Міжнародний нормотворчий процес — це процес створення норм міжнародного права його суб'єктами. Зрозуміло, що не всі держави мають рівний вплив на формування норм міжнародного права, хоча сучасне міжнародне право діє на основі принципу рівності. Фактична нерівність визначається як політичними реаліями, так і бажанням самої країни брати участь у розробці тих чи інших норм. Таким чином, можна говорити