



ПРАВОВАЯ ПРИРОДА АКТОВ КОМИТЕТА МИНИСТРОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ

Дарина АББАКУМОВА,

аспирант кафедры международного права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The article investigates the acts of the Committee of Ministers, as one of the governing bodies of the Council of Europe. It is authorized to adopt the decisions on significant questions, which have political and intraorganizational character and which is determined in the Statute of the Council of Europe. The author discloses a special role of recommendations of the Committee of Ministers in the cooperation between the member States of the Council of Europe and in the harmonization of their legislation. The article examines resolutions adopted by the Committee of Ministers, for the purpose of enforcing judgments given by the European Court of Human Rights. A special role is given to the analysis of interim resolutions that have been adopted in recent years concerning Ukraine.

Key words: Council of Europe, recommendation, resolution, Committee of Ministers, harmonizing law.

Аннотация

В статье исследуются акты Комитета Министров как одного из руководящих органов Совета Европы. Он наделен компетенцией принимать решения по важным вопросам как политического, так и внутриорганизационного характера, которые определены Уставом Совета Европы. Раскрывается особая роль рекомендательных актов Комитета Министров в координации сотрудничества между государствами-членами Совета Европы и в гармонизации их законодательства. Рассмотрены резолюции Комитета Министров, которые принимаются относительно исполнения постановлений Европейского суда по правам человека. Особая роль уделена анализу промежуточных резолюций, которые были приняты в последнее время в отношении Украины.

Ключевые слова: Совет Европы, рекомендательные акты, резолюция, Комитет Министров, гармонизация права.

Постановка проблемы. На современном этапе развития международных отношений важную роль играют международные организации, которые можно считать основной институциональной формой сотрудничества государств. Это связано с возникновением и становлением института международных организаций и функционированием целой системы как универсальных, так и региональных международных организаций. Наиболее значимыми среди них являются ООН, Совет Европы, НАТО, ОБСЕ и некоторые другие. Указанные организации имеют большое влияние на все сферы общественно-политической жизни государств-членов. И это влияние, как правило, осуществляется именно через принятие правовых актов международными организациями. Учитывая то, что Совет Европы является одной из ведущих региональных организаций в области защиты прав человека, представляется целесообразным исследовать правовую природу актов его руководящего органа – Комитета Министров.

Актуальность темы исследования. Поскольку до настоящего времени не проводилось всестороннего исследования актов Комитета Министров Совета Европы и их влияния на внутреннее право стран-членов, этот вопрос является актуальным и требует детального изучения.

Состояние исследования. Проблема определения правовой природы актов Комитета Министров Совета Европы не привлекала должного внимания ученых. Однако многие украинские и зарубежные ученые занимались исследованием права международных организаций и, в частности, актов, которые ими принимаются. Среди них Н. Крылов, И. Лукашук, В. Мицик, Г. Морозов, Т. Нешагаева, М. Поточный, Г. Тункин, О. Шибаева, А. Шпакович, Т. Цыганкова и др.

Целью статьи является исследование правовой природы актов Комитета Министров Совета Европы и их значения в национальном законодательстве государств-членов, в том числе и Украины.

Изложение основного материала. Как справедливо отмечает Г. Тункин, «за период после первой и особенно второй мировых войн наблюдается тенденция к расширению роли международных организаций как в развитии международного права, так и в обеспечении соблюдения его норм» [1, с. 273-274]. В основе этой тенденции, прежде всего, лежит необходимость поиска согласованных решений важнейших проблем современности. Соответственно, возрастает роль и значение международных механизмов и институтов, способных выражать общечеловеческие ценности и поддерживать в мире правопорядок. Деятельность таких механизмов подразумевает принятие

правотворческих решений по вопросам, относящимся к их компетенции. Международные организации, принимая решения, воплощают волю мирового сообщества в конкретных юридических нормах. По сути, происходит не создание наднациональных органов, а реализация совместных действий через международные институты, направленные единой общечеловеческой волей [2, с. 18].

Международные организации принимают большое количество решений по тем вопросам, которые касаются разнообразных сфер их деятельности. Учитывая специфику регулируемых этими решениями отношений, их традиционно разделяют на две группы: по внутриорганизационным проблемам и по вопросам непосредственного осуществления целей организации (внешняя регламентация) [2, с. 73]. В первом случае решения принимаются по процедурным и организационным вопросам, к которым в международных организациях относятся такие вопросы, как принятие правил процедуры, утверждение бюджета организации и распределение расходов между членами, прием в члены организации, исключение из членов организации, выборы в органы организации и ряд других. Во всех международных организациях решения, принимаемые по таким вопросам, обязательны для государств-членов [3, с. 48-49]. Во втором случае речь идет об установлении прав



и обязанностей стран-членов в их взаимоотношениях «вовне» международной организации [2, с. 73].

Юридическая сила решений международных организаций определяется документами, регламентирующими их деятельность. В основном это учредительный акт организации. Решения могут быть как обязательными, так и иметь рекомендательный характер. Как отмечает Т. Нешатаева, регулирование межгосударственных отношений с помощью рекомендательных норм вызвало широкую и серьезную дискуссию в западной международно-правовой литературе. В ходе обсуждения этого вопроса сформировалась концепция о делении международного публичного права на «мягкое право» (*soft law*) – рекомендательные нормы и «твердое право» (*hard law*) – обязательные нормы [4, с. 107-108].

В доктрине международного права не существует общепринятого определения «мягкого права». Так, например, российский профессор И. Лукашук отмечает: «Анализ литературы и материалов практики показывает, что термин «мягкое право» используют для обозначения двух различных нормативных явлений. В одном случае речь идет об особом виде норм международного права, в другом – о неправовых международных нормах» [5, с. 138].

В первом случае, по мнению ученого, под «мягким правом» следует понимать нормы, которые содержатся в международных договорах. Они, в отличие от «твердого права», не порождают четких прав и обязанностей, а дают лишь общую установку, которой, тем не менее, субъекты обязаны следовать. Ко второму виду норм «мягкого права» И. Лукашук относит те, что содержатся в неправовых актах, резолюциях международных органов и организаций, совместных заявлениях, коммюнике. Эти нормы «мягкого права», как отмечает И. Лукашук, являются не правовыми, а морально-политическими [5, с. 138-139].

Похожей позиции придерживается К. Чинкин. По ее мнению, «мягкое право» следует подразделять на «правовое мягкое право» и «неправовое мягкое право». К актам «правового мягкого права» автор относит международные договоры, которые включают в себя лишь слабые обязательства, а к актам «неправового мягкого права» – резолюции и кодексы поведения, составленные и при-

нятые международными и региональными организациями, которые не имеют обязательной силы и исполняются добровольно. К нормам «мягкого права», по мнению К. Чинкина, могут принадлежать отдельно и заявления частных лиц, которые направлены на формирование международных принципов [6, с. 851].

М. Шоу подчеркивает, что «мягкое право» является не правом, а представляет собой необязательные документы и соглашения рекомендательного характера, кодексы правил поведения или стандарты. Он соглашается с тем, что «мягкое право» играет важную роль, но отмечает, что нормы «мягкого права» не являются правовыми, а следовательно, не имеют обязательного характера и выражают больше политические намерения государств [7, с. 117-118].

По мнению П. Маланчука, положения «мягкого права» можно найти в договорах, которые еще не вступили в силу, или в резолюциях международных конференций или организаций, которым не хватает юридически обязательного качества [8, с. 94-95].

Д. Голд отмечает, что «мягкое право» можно обнаружить в праве международных организаций, включая решения их органов [9, с. 444].

Принимая во внимание вышеизложенные концепции, можно утверждать, что отдельные резолюции и рекомендации, которые принимаются руководящими органами Совета Европы, следует также относить к нормам «мягкого права».

Устав Совета Европы предусматривает возможность принятия нескольких видов решений Комитетом Министров. На практике все акты Комитета Министров официально называются «резолюции» и «рекомендации». Эти термины используется в ст. 20 Устава, которая определяет права голоса в Комитете [10]. Рекомендации и резолюции Комитета Министров – это международные акты, которые содержат рекомендации правительствам государств-членов Совета Европы в отношении национального законодательства или административной практики. Рекомендации и резолюции не имеют обязательной юридической силы. В то же время в пункте (б) ст. 15 Устава Совета Европы говорится: «Комитет Министров может предложить правительствам государств-членов информировать его о мерах, принимаемых ими в соответствии с рекомендациями» [10].

Исходя из того, что резолюции и рекомендации не имеют обязательного характера, их, на наш взгляд, целесообразно будет называть рекомендательными актами Комитета Министров. Такие рекомендательные акты являются разновидностью решений Комитета Министров и содержат обращенное к государствам или иным субъектам международного права пожелание, не налагающее на них юридических обязательств.

Согласно ст. 16 Устава Комитет Министров принимает решения, имеющие обязательный характер, по любому вопросу, касающемуся внутренней организации и порядка работы Совета Европы [10].

Таким образом, Устав предусматривает два отдельных вида актов Комитета Министров:

- резолюции и рекомендации государствам-членам (рекомендательные акты);
- внутриорганизационные решения.

Существование этих видов можно рассматривать как логическое следствие дуализма, установленного ст. 15 и 16 Устава, которые определяют полномочия Комитета и проводят различие между актами политического характера и внутренними организационными актами. Однако Комитет Министров не счел нужным использовать право, предоставленное ему Уставом, и с первых дней работы выбрал однообразие формы своих актов. Комитет не придерживался в буквальном смысле пункта (б) ст. 15, который предусматривает, что «в надлежащих случаях заключения Комитета могут принимать форму рекомендаций». Его «рекомендации» до 1979 года принимали форму резолюций и на этот факт нужно обратить внимание.

Несмотря на то, что резолюции и рекомендации Комитета Министров не имеют юридически обязательного характера, они свидетельствуют о тенденции развития права Совета Европы и могут рассматриваться в качестве авторитетного толкования положений конвенций и хартий Совета Европы. Европейский Суд по правам человека неоднократно ссылался на них при выработке своей позиции. Для государства, которое желает присоединиться к организации, резолюции по вопросам членства в Совете Европы являются обязательными.

Содержание норм резолюций не одинаково, поскольку в каждом конкретном



случае оно определяется характером резолюции и достигнутым уровнем согласования позиций государств. Наиболее важные нормы могут превращаться в форму договоров, которые разрабатываются и принимаются Комитетом Министров и предлагаются государствам для подписания.

Совет Европы при гармонизации права государств-членов в одинаковой степени полагается как на конвенции, так и на рекомендации Комитета Министров, в зависимости от их характера, целей и ситуации, которая требует урегулирования [11, с. 345]. Конечно же, конвенции имеют предпочтение в связи с более четкой формулировкой их положений и обязательным характером для государств-членов. Однако, не являясь обязательными, рекомендации все же имеют свои преимущества. Прежде всего, потому что они вступают в силу сразу же и касаются всех государств-членов Совета Европы. Во-вторых, в силу своей гибкости по сравнению с конвенциями и возможностью быстрого изменения и усовершенствования положений в зависимости от развития международных отношений. И, в-третьих, потому что даже несмотря на их необязательный характер, они являются результатом договоренностей, которые были достигнуты во время тесного сотрудничества правительствами всех государств-членов Совета Европы. Правильно отмечают, что хорошая рекомендация является лучшим средством для продвижения идей Совета Европы, чем плохая конвенция [12, с. 107].

Рекомендательные акты Комитета Министров играют важную роль в обеспечении единого подхода в применении европейских правовых стандартов и могут служить основой для сотрудничества государств при разработке новых конвенций. Несмотря на то, что принятые Комитетом документы не имеют прямых правовых последствий для стран-участниц, они могут влиять на развитие национального законодательства и правоприменительной практики.

Примером рекомендательных актов, которые оказывают существенное влияние на совершенствование законодательства государств-членов, могут быть промежуточные резолюции Комитета Министров, которые принимаются относительно исполнения постановлений Европейского суда по правам человека.

Согласно Европейской Конвенции о защите прав человека (далее – Конвенция) Комитет Министров Совета Европы принимает резолюции относительно исполнения государствами постановлений Европейского суда по правам человека. Так, в ст. 46 Конвенции указано: «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются исполнять окончательные постановления Суда по любому делу, в котором они выступают сторонами. Окончательное постановление Суда направляется Комитету Министров, который осуществляет надзор за его исполнением» [13].

Для упорядочения надзора за исполнением судебных постановлений Комитет Министров разработал специальные правила, в соответствии с которыми он осуществляет вверенные ему надзорные функции. В соответствии с Правилами надзора за исполнением судебных постановлений и условий мировых соглашений, принятых Комитетом Министров в применении ст. 46 Конвенции в 2006 году, вопрос об исполнении постановлений Европейского суда по правам человека рассматривается, как правило, на специальных заседаниях по правам человека. Их повестка дня является публичной, что делает эту процедуру более прозрачной. Как только окончательное постановление Суда направляется Комитету Министров, оно немедленно вносится в повестку дня. Комитет предлагает государству-ответчику проинформировать его о мерах, принятых по выплате суммы, присужденной судом в качестве справедливой компенсации и, в случае необходимости, в отношении индивидуальных и общих мер, принятых для исполнения этого постановления [14].

В рамках процедуры надзора Комитет Министров принимает два вида резолюций относительно исполнения государствами постановлений Европейского суда:

- промежуточные резолюции;
- окончательные резолюции.

В промежуточных резолюциях указываются меры, принятые государством по исполнению решения Суда на момент принятия этой резолюции. В ней также может быть выражена обеспокоенность по поводу недостаточности этих мер или даны предложения Комитета Министров соответствующему государству по их исполнению. Промежуточные резолюции могут приниматься в разной

форме. Так, считается целесообразным выделить следующие виды резолюций:

1) резолюция, которая констатирует неисполнение постановления Суда и то, что соответствующие меры не были приняты, и предлагает государству исполнить постановление;

2) резолюция, которая отмечает определенный прогресс в исполнении постановления Суда и поощряет государство продолжать принимать соответствующие меры в будущем (этот вид резолюции встречается чаще всего);

3) резолюция, которая устанавливает отказ исполнить постановление Суда и призывает власти государств-членов принять такие действия, которые они сочтут необходимыми для этой цели [15, с. 17-18].

Примером промежуточных резолюций, которые в последнее время принимались в отношении Украины, является резолюция от 30 ноября 2010 года. В ней отмечается, что Европейский суд по правам человека практически в 400 своих решениях нашел нарушения относительно неисполнения или задержек в исполнении представителями государственной власти Украины постановлений украинских судов в пользу истцов. При этом в резолюции напоминает, что в пилотном постановлении Европейского суда по правам человека от 15 октября 2009 года по делу «Юрий Иванов против Украины», в частности, акцентировалось внимание на необходимости реформы украинского законодательства и административной практики для их приведения в соответствие с заключениями Суда по этому делу и во исполнение требований ст. 46 Конвенции. В этом же постановлении отмечалось, что соответствующие реформы должны быть проведены не позднее чем в течение года с момента вступления постановления в силу – то есть не позднее 15 января 2011 года. В резолюции Комитет Министров призвал украинскую власть придерживаться своих обязательств по разрешению проблемы неисполнения постановлений национальных судов и провести в приоритетном порядке реформы в украинском законодательстве и административной практике [16].

Однако Украина не успела внести соответствующие изменения в законодательство в сроки, установленные Комитетом Министров. И только 5 июня 2012 года на выполнение соответ-



ствующего пилотного постановления Суда и этой промежуточной резолюции Верховной Радой Украины был принят Закон «О гарантиях государства по исполнению судебных постановлений». Но в своей следующей промежуточной резолюции от 6 декабря 2012 года Комитет Министров отметил, что в этом Законе не прописаны нормы, которые регулировали бы вопросы погашения уже существующей задолженности по судебным решениям, ответственность за исполнение которых несет государство. Поэтому Комитет Министров еще раз призвал украинскую власть решить эту проблему и исполнить пилотное постановление без дальнейших отлагательств [17].

Что же касается окончательных резолюций, то они принимаются после установления факта, что государство приняло все надлежащие меры индивидуального и общего характера во исполнение соответствующего постановления Европейского суда по правам человека. В окончательных резолюциях делается вывод о том, что Комитет Министров выполнил свои функции контроля над исполнением постановления Суда в соответствии с частью второй ст. 46 Конвенции.

Несмотря на то, что исполнение постановлений Европейского суда является объективно длительным процессом, принятие промежуточных резолюций Комитетом Министров побуждает государственные органы стран-членов Совета Европы оперативно реагировать на выявленные нарушения норм Конвенции.

Учитывая вышеизложенное, можно констатировать, что государства-члены Совета Европы, в том числе и Украина, внимательно следят за тем, чтобы резолюции Комитета Министров учитывались при усовершенствовании законодательства и приведении его в соответствие с европейскими стандартами. И хотя эти резолюции не имеют обязательного характера, а являются нормами «мягкого права», то есть носят рекомендательный характер, государства все же стараются их соблюдать.

Выводы. Таким образом, акты Комитета Министров, касающиеся внутренней деятельности Совета Европы, являются обязательными для выполнения. Рекомендации и резолюции, адресуемые государствам-членам ор-

ганизации, являются нормами, которые не носят юридически обязательного характера. Последние можно определить как рекомендательные акты Комитета Министров. Они играют важную роль в гармонизации законодательства стран-членов Совета Европы.

Список использованной литературы:

1. Тункин Г.И. Теория международного права / Г.И. Тункин. – М. : Международн. отношения, 1970. – 510 с.
2. Крылов Н.Б. Правотворческая деятельность международных организаций / Н.Б. Крылов. – М. : Наука, 1988. – 170 с.
3. Шибаева Е.А. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций : учеб. пособие / Е.А. Шибаева, М. Поточный. – 2-е изд. – М. : Изд-во МГУ, 1988. – 192 с.
4. Нешатаева Т.Н. Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании / Т.Н. Нешатаева. – М. : Дело, 1998. – 272 с.
5. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть : учеб. для студентов юрид. фак. и вузов / И.И. Лукашук. – Изд. 3-е, перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – 432 с.
6. Chinkin C. The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law / C. Chinkin // *International and Comparative Law Quarterly*. – 1989. – Vol. 38. – P. 850–866.
7. Shaw M. *International Law* / M. Shaw. – 6th ed. – Cambridge : Cambridge University Press, 2008. – 1542 p.
8. Маланчук П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом : пер. з англ. / П. Маланчук. – Харків : Консум, 2000. – 592 с.
9. Gold J. Strengthening the Soft International Law of Exchange Arrangements / J. Gold // *American Journal of International Law*. – 1983. – Vol. 77. – № 3. – P. 443–489.
10. Устав Совета Европы от 5 мая 1949 года // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_001.
11. De Vel G., Markert T. Importance and weakness of the Council of Europe Conventions and of the Recommendations addressed by the Committee of Ministers to Member States / G. De Vel, T. Markert // *Law in Greater Europe: Studies in*

honour of Heinrich Klebes. – Hague : Kluwer Law International, 2000. – 475 p.

12. Benoît-Rohmer F., Klebes H. Council of Europe Law. Towards a pan-European Legal Area / F. Benoît-Rohmer, H. Klebes. – Strasbourg : Council of Europe Publishing, 2005. – 248 p.

13. Европейская конвенция о защите прав человека и основоположных свобод от 4 ноября 1950 года // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf.

14. Rules of the Committee of Ministers for the Supervision of the Execution of Judgments and of the Terms of Friendly Settlements, adopted by the Committee of Ministers on 10 May 2006, for the application of Article 46 (2) of the Convention // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=999329&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

15. Bachmaier Winter L. The Implementation of the ECtHR's Case-law and the Execution Procedure after Protocol № 14 / L. Bachmaier Winter // *Lex ET Scientia Int'l J.* – 2010. – Vol. 2. – № 17. – P. 9–21.

16. Interim Resolution CM/ResDH (2010) 222 – Execution of the pilot judgment of the European Court of Human Rights in the case Yuriy Nikolayevich Ivanov against Ukraine and of 386 cases against Ukraine (Zhovner group) – Adopted by the Committee of Ministers on 30 November 2010 at the 1100th meeting of the Ministers' Deputies // Council of Europe. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1715937&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>.

17. Interim Resolution CM/ResDH (2012) 234 – Yuriy Nikolayevich Ivanov against Ukraine and the Zhovner group of 389 cases against Ukraine concerning the non-enforcement or delayed enforcement of domestic judicial decisions and the lack of an effective remedy in respect thereof – Adopted by the Committee of Ministers on 6 December 2012 at the 1157th meeting of the Ministers' Deputies // Council of Europe. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2013425&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>.