



**Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации**

Центр международного права и сравнительно-правовых исследований

Бюллетень

СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ

**Выпуск №6
Июнь, 2024 г.**

Бюллетень «Сравнительное правоведение». 2024, №6

Бюллетень подготовлен сотрудниками центра международного права и сравнительно-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: заведующим центром международного права и сравнительно-правовых исследований, доктором юридических наук, профессором, заслуженным юристом Российской Федерации Ковлером А.И.; ведущим научным сотрудником, кандидатом юридических наук Каширкиной А.А.; ведущим научным сотрудником, кандидатом юридических наук Морозовым А.Н.

Ответственные за выпуск: Каширкина А.А., Морозов А.Н.

Содержание

Введение.....	4
Обзор деятельности Венецианской комиссии в рамках 138-й пленарной сессий (15-16 марта 2024 г.).....	5
Обзор деятельности Венецианской комиссии в рамках 139-й пленарной сессий (21-22 июня 2024 г.).....	22
Заключение.....	51

Введение

Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) продолжает активную деятельность по экспертной оценке законодательства различных государств на предмет их соответствия международным и европейским стандартам. При этом расширение охвата оценочной деятельности Венецианской комиссии действительно заслуживает внимания: в орбите оценки ВК оказываются не только государства Европы и Азии, но и страны Америки и Африки. Несмотря на выход Российской Федерации из состава Совета Европы и прекращение участия в Венецианской комиссии, практика изучения ее заключений представляет собой значительный интерес для специалистов в области международного права, сравнительного правоведения, конституционного права зарубежных стран.

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации на протяжении многих лет продолжает глубокое научное и аналитическое изучение деятельности Венецианской комиссии с позиций объективного знания: после перевода заключений и их правового анализа вычлняются как заслуживающие внимание прогрессивные идеи и выводы, так и критически оцениваются те суждения экспертов ВК, где к сожалению, политизированная негативация подменяет реальный юридический анализ, и проявляются попытки «насаждения» чуждых многим государствам европейских стандартов в областях, являющихся нормально и здраво урегулированными в национальном законодательстве отдельных государств.

Такие подходы имели место ранее в отношении Российской Федерации и Республики Беларусь, в 2024 г. критический ракурс Венецианской комиссии особо смещен в сторону Грузии (законодательство об «иностранных агентах», защите детей и семьи).

В данном тематическом выпуске Бюллетеня приводится обзор 138 и 139 сессий Венецианской комиссии, состоявшихся 15-16 марта 2024 г. и 21-22 июня 2024 г. соответственно.

Обзор деятельности Венецианской комиссии в рамках 138-й пленарной сессий (15-16 марта 2024 г.)

15-16 марта 2024 года состоялась 138 пленарная сессия Венецианской комиссии, принявшая ряд заключений и доклад о двухпалатности.

В рамках обозначенной сессии были приняты следующие заключения:

заключение о требованиях верховенства закона, связанных с амнистией, с особой ссылкой на парламентский законопроект Испании об органическом законе «Об амнистии для институциональной, политической и социальной нормализации Каталонии»;

совместное заключение Венецианской комиссии и Генерального директората по правам человека и верховенству права (DGI) Совета Европы о Кодексе этического поведения болгарских судей;

совместное заключение Венецианской комиссии и Генерального директората по правам человека и верховенству права (DGI) Совета Европы о Кодексе этического поведения болгарских прокуроров и следователей;

заключение по некоторым вопросам, касающимся функционирования Конституционного суда Боснии и Герцеговины;

заключение по Закону Венгрии LXXVIII 2023 года о защите национального суверенитета;

заключение по проекту закона об административной судебной системе Ливана.

В *заключении по проекту закона об административной судебной системе Ливана*¹ Венецианская комиссия рекомендовала соответствующим властям изучить возможности поэтапного внедрения реформы административной юстиции, начиная, например, с «пилотного» административного суда первой инстанции в Бейруте, юрисдикция которого ограничена конкретными областями. Такой поэтапный подход предоставил бы компетентным органам достаточно времени для поиска необходимых средств, материально-технических механизмов, судебного и несудебного персонала и обеспечил бы надлежащие рекомендации для плавного создания других административных судов на основе этого «пилотного опыта».

Венецианская комиссия в рассматриваемом заключении рекомендовала:

- сократить полномочия Председателя Государственного совета;
- дополнительно уточнить юрисдикцию административных судов во избежание дублирования юрисдикции обычных судов;
- обеспечить ежегодные конкурсы кандидатов в административные судьи и непрерывное обучение административных судей;

¹ CDL-AD(2024)006-e. Lebanon - Opinion on the draft law on the Administrative Judiciary, adopted by the Venice Commission at its 138th Plenary Session (Venice, 15-16 March 2024) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDCD-AD\(2024\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDCD-AD(2024)006-e)

- заменить «хорошую биографию» на «высокие моральные качества и добросовестность» и ввести механизм проверки добросовестности кандидатов в административные судьи;
- указать продолжительность и требование согласия на краткосрочное «виртуальное» командирование;
- запретить выполнение как судебных, так и административных функций в правительстве или парламентском органе во время командирования;
- обеспечить, чтобы административные судьи, перешедшие на должность в администрации, имели право вернуться к своим судебным функциям;
- уточнить содержание таких понятий, как «честь, достоинство или мораль» и «обязательство сохранять спокойствие», а также значение «вмешательства» и порядок применения статьи 25;
- исключить или хотя бы изменить в статье 49 «затягивание разрешения дел и несоблюдение установленных настоящим Законом сроков вынесения решения» как основание дисциплинарной ответственности;
- проводить судебные и дисциплинарные слушания публично и предусмотреть в Законе исключения для их проведения в закрытом порядке;
- разрешить заявителю обжаловать решения Дисциплинарного совета в Высшей дисциплинарной юрисдикции, ввести возможность обжалования решений последней в постоянно действующем суде, обеспечить судебный контроль в отношении основных аспектов правового статуса судьи;
- внедрить систему распределения дел в соответствии с международными стандартами;
- предусмотреть в законе исчерпывающий перечень оснований отвода/самоотвода;
- исключить положение о применении штрафов или ограничить его сферу действия ситуациями, в которых право на отвод судьи явно злоупотребляется.

Кроме того, властям Ливана также предлагается улучшить структуру и согласованность законопроекта в соответствии с международными стандартами.

В заключении о требованиях верховенства закона, связанных с амнистией, с особой ссылкой на парламентский законопроект Испании об органическом законе «Об амнистии для институциональной, политической и социальной нормализации Каталонии»¹ указывается, что Председатель Сената Испании попросил Венецианскую комиссию ответить на следующие вопросы: 1) каковы общие критерии, которые Венецианская комиссия считает необходимыми для того, чтобы такая мера, как амнистия, соответствовала стандартам верховенства закона; 2) полное устранение уголовной ответственности за действия, совершенные в отношении территориальной целостности Испании с целью содействия или обеспечения отделения и

¹ CDL-AD(2024)003-e. Spain - Opinion on the rule of law requirements of amnesties, with particular reference to the parliamentary bill of Spain «on the organic law on amnesty for the institutional, political and social normalisation of Catalonia», adopted by the Venice Commission at its 138th Plenary Session (Venice, 15-16 March 2024) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2024\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)003-e)

независимости Каталонии, совместимых с верховенством закона; 3) возможность предоставления амнистии за преступления терроризма, если окончательный приговор не был вынесен; 4) возможность предоставления амнистии за преступления хищения и коррупции в соответствии с принципом верховенства закона; 5) соответствуют ли верховенству закона меры, предусмотренные в законопроекте об амнистии, которые обуславливают, ограничивают или даже препятствуют действиям испанских судей по уголовным делам; 6) ставит ли под угрозу независимость судебной власти и разделение властей вызов судей для явки в комиссию по расследованию, созданные Конгрессом депутатов.

Отвечая на эти запросы, Венецианская комиссия опиралась на европейские и международные стандарты, а также на материалы сравнительно-правовых исследований. В связи с этим Комиссия собрала соответствующую информацию по 54 своим государствам-членам. Комиссия не вмешивалась в политическую дискуссию. В частности, она не прокомментировала ни желательность законопроекта об амнистии, ни его пригодность для достижения заявленной цели, поскольку это политические решения, которые должны принять испанское правительство и парламент. Кроме того, Венецианская комиссия не уполномочена комментировать конституционность законопроекта об амнистии, который в конечном итоге должен решить Конституционный суд Испании, а обсуждать его должны испанские конституционные эксперты.

Для целей заключения Венецианская комиссия использовала следующие определения: амнистия – это мера помилования, которая является обезличенной и применяется ко всем лицам или к группе лиц, в то время как помилование касается конкретного лица или группы лиц. Хотя помилование обычно служит смягчению приговора, амнистия может быть объявлена до начала уголовного разбирательства или на любой его стадии. Амнистия обычно находится в компетенции законодательного органа, право помилования рассматривается как одна из прерогатив главы государства.

Венецианская комиссия считает, что к амнистиям применимы следующие требования верховенства права:

- амнистии, принятые на основании статутного закона, других решений или актов парламента или решений исполнительной власти с участием парламента или без него, должны соответствовать Конституции. Контроль конституционности осуществляется через органы и процедуры, предусмотренные Конституцией;

- уважение международного права, в частности права прав человека, включая обязательные решения международных судов.

- необходимо уважать основные требования международного права применительно к амнистии, особенно это касается недопустимости амнистий в отношении тяжких международных преступлений и серьезных нарушений прав человека;

- законы об амнистии должны отвечать качественным требованиям любого закона, затрагивающего уголовную ответственность: ясность, определенность,

доступность, предсказуемость. Даже когда амнистии проводятся посредством других видов парламентских актов или правительственных решений, важно, чтобы их последствия были сформулированы с достаточной точностью и ясностью, чтобы сделать их предсказуемыми;

- амнистии обычно мотивируются причинами социального и политического примирения: эти законные цели должны быть достигнуты последовательными методами и процедурами, чтобы не сорвать эту цель. Процедура принятия мер амнистии должна основываться на инклюзивности, участии, соответствующих сроках и общественных обсуждениях. В частности, содержательные консультации в сочетании с соответствующими временными рамками должны помочь выборным органам оценить соразмерность предусмотренной амнистии. Поэтому ускоренные законодательные процедуры не подходят для принятия законов об амнистии, учитывая далеко идущие последствия и часто противоречивый характер таких законов;

- по определению, амнистии предоставляют особые юридические льготы определенной группе лиц, подпадающих под действие закона, тем самым вводя различие в обращении с лицами, которые, совершив одни и те же действия, но в разных контекстах, по разным причинам или в разное время, не получают выгоды от амнистии. Во избежание произвола должна быть последовательность в определении деяний, подпадающих под амнистию. Поскольку амнистии являются обезличенными мерами, применимыми ко всем лицам или определенным категориям лиц, критерии не должны охватывать конкретных лиц. Амнистии должны преследовать законную цель в интересах общества; чем более радикальны амнистии, тем более легитимной должна быть цель. Национальное единство, социальное и политическое примирение являются законными целями амнистий. По мнению Венецианской комиссии, пропорциональность требует, чтобы в каждом конкретном случае предлагаемая амнистия была подходящим средством для достижения в конечном итоге единства и примирения. Выборные органы обладают свободой усмотрения при принятии решения о том, является ли амнистия эффективным инструментом и какими реалистичными путями, включая индивидуальное помилование и изменение уголовного законодательства, можно следовать для достижения легитимных целей. По мнению Комиссии, это решение должно быть принято достаточно большим квалифицированным большинством.

- амнистии имеют целью отмену или предотвращение судебных решений и процедур. Чтобы соответствовать принципу разделения властей, судебной власти должно быть поручено принимать решение о том, соответствуют ли конкретные лица общим критериям, определенным Парламентом для применения амнистии.

Что касается материальной и временной сферы применения законопроекта об амнистии (вопросы Сената 2, 3 и 4), Венецианская комиссия напомнила, что амнистия является обезличенной мерой, применимой ко всем лицам или к группе лиц, и критерии его применения не должны охватывать конкретных лиц.

В заключении Венецианская комиссия сформулировала следующие рекомендации:

- сузить и более точно определить материальные и временные рамки применения амнистии, чтобы сделать последствия закона более предсказуемыми. Недавнее продление срока действия амнистии на два месяца без какого-либо обоснования вызывает беспокойство относительно общего характера амнистии;

- обеспечить установление более тесной причинно-следственной связи между «консультациями, проведенными в Каталонии 9 ноября 2014 года и 1 октября 2017 года, их подготовкой или их последствиями» и актами хищений и коррупции. Более тесная причинно-следственная связь должна стать руководящим принципом при толковании и применении амнистии;

- что касается терроризма, обеспечить, чтобы при толковании исключений руководящим принципом было то, что амнистии совместимы с международными стандартами только в том случае, если серьезные нарушения прав человека исключены из сферы их применения.

Относительно отступлений от обычных процессуальных полномочий судов (вопрос Сената 5), Венецианская комиссия считает, что это логические последствия ретроспективной отмены уголовной ответственности и что до тех пор, пока решение о том, получает ли индивидум выгоду, амнистия принимается судьей (на основании общих критериев, содержащихся в законопроекте об амнистии), а снятие ареста, содержания под стражей и мер пресечения является следствием такого судебного решения, вопрос о разделении властей отсутствует. Законопроект об амнистии следует интерпретировать таким образом, чтобы он не лишал судебный пересмотр закона об амнистии какого-либо практического эффекта.

Что касается комитетов по расследованию, созданных Конгрессом депутатов Испании (вопрос Сената 6), Венецианская комиссия напоминает, что основная цель парламентских следственных комитетов состоит в надзоре и проверке работы исполнительной власти, с тем чтобы обеспечить демократическую политическую подотчетность и повысить прозрачность и эффективность правительства и администрации. Судьи не должны быть обязаны отчитываться по существу своих дел перед кем-либо за пределами судебной власти. Конституция Испании наделяет Генеральный совет судебной власти полномочиями рассматривать возможные дисциплинарные нарушения, совершенные судьями. Поэтому Венецианская комиссия сформулировала рекомендацию, согласно которой комитеты по расследованию, созданные Конгрессом депутатов Испании, не должны иметь полномочия созывать или даже приглашать судей для отчета перед ними, в частности, по существу дел, по которым они вынесли решение.

Венецианская комиссия отмечает, что законопроект об амнистии был представлен в форме законодательного предложения, которое представляет собой процедуру с ограниченными консультациями с общественностью, заинтересованными сторонами и другими государственными учреждениями и соответствует срочной процедуре. Тем не менее, законопроект об амнистии

усугубил глубокий и опасный раскол в политическом классе, в институтах, в судебной системе, в академических кругах и в обществе Испании. Венецианская комиссия призывает все испанские власти и политические силы уделить необходимое время для конструктивного диалога в духе лояльного сотрудничества между государственными институтами, а также большинством и оппозицией, чтобы достичь социального и политического примирения, а также рассмотреть возможность изучения процедур восстановительного правосудия.

В свете своих соображений о желательности наличия достаточно большого квалифицированного большинства для одобрения амнистии Венецианская комиссия рекомендует испанским властям, даже если Конституция этого не предусматривает, попытаться достичь более высокого квалифицированного большинства, чем абсолютное большинство членов Конгресса, необходимое для принятия органического закона.

В заключении по Закону Венгрии *LXXXVIII 2023 года о защите национального суверенитета*¹ отмечается, что Закон был принят парламентом Венгрии 12 декабря 2023 года и вступил в силу 22 декабря 2023 года. В соответствии с рассматриваемым законом было учреждено Управление по защите суверенитета и ужесточен запрет на иностранную поддержку политической деятельности посредством внесения поправок в избирательные, уголовные и другие законодательные акты.

В преамбуле Закона и его обосновании подчеркивается, что суверенитет страны подвергается нападкам со стороны иностранных организаций и частных лиц посредством финансовой деятельности. Указывается, что оппозиция обошла существующий запрет политическим партиям принимать иностранное финансирование весной 2022 года в контексте парламентских выборов, используя средства из-за границы через свои организации гражданского общества и компании, занимающиеся политической деятельностью. Закон направлен на предотвращение подобных случаев путем ужесточения применимых правил и повышения прозрачности.

По мнению Венецианской комиссии, обеспокоенность по поводу иностранного финансирования или другого влияния является серьезной проблемой для национальных конституционных властей, которую следует решать посредством политических дебатов и, при необходимости, посредством закона. Хотя иностранное влияние на избирательные процессы упоминается в преамбуле и обосновании Закона, его сфера применения гораздо шире, чем избирательный контекст, поскольку он охватывает «процессы принятия государственных и социальных решений», где оправдание, основанное на честности выборов, не применимо. Таким образом, полномочия Управления по защите суверенитета выходят за рамки избирательных кампаний и охватывают политическую деятельность в более широком смысле. При этом причины и

¹ CDL-AD(2024)001-e. Hungary - Opinion on Act LXXXVIII of 2023 on the Protection of National Sovereignty, adopted by the Venice Commission at its 138th Plenary Session (Venice, 15-16 March 2024) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDCD-AD\(2024\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDCD-AD(2024)001-e)

необходимость такого широкого подхода не были обоснованы венгерскими властями.

Параллельно с Законом парламент также принял 12-ю поправку к Основному закону (Конституции Венгрии), добавив в статью R(4), которая предписывает обязанность каждого органа государства защищать конституционную идентичность и христианскую культуру Венгрии, что «в целях защиты конституционной самобытности должен действовать независимый орган, учрежденный специальным законом». Дополнение к статье R(4) рассматривается властями как конституционная основа Управления по защите суверенитета. Однако, по мнению Венецианской комиссии, защита конституционной идентичности является весьма сомнительной как основа для этого Закона и для этого Управления, которое уполномочено защищать «национальный суверенитет», а не «конституционную идентичность». В демократическом государстве угрозам, выявленным в обосновании Закона, противостоят обычные государственные институты, которые обеспечивают гарантии в отношении вмешательства в осуществление основных прав, такие как суды и правоохранительные органы. Новое ведомство не может посягать на конституционные полномочия этих органов, а Венецианская комиссия не видит необходимости в создании нового органа, что не было достаточно обосновано венгерскими властями.

Более того, Венецианская комиссия отмечает, что Закон не обеспечивает достаточных гарантий независимости Управления. Будучи «органом государственного управления», президенты и вице-президенты которого назначаются и освобождаются от должности исполнительной властью, Управление не может рассматриваться как «независимый орган» в смысле дополнения к статье R(4), сделанного 12-я поправкой к Основному закону. Кроме того, Управлению по защите суверенитета предоставлены чрезвычайно широкие и не четко определенные полномочия. Оно может вмешиваться в частную жизнь любого юридического или физического лица, не подвергаясь какому-либо контролю и без какого-либо механизма проверки. Более того, Закон не предоставляет достаточных гарантий независимости Управления, что может привести к произвольному и политически мотивированному применению закона. Таким образом, существует высокий риск того, что создание и деятельность Управления по защите суверенитета окажут сдерживающее воздействие на свободные и демократические дебаты в Венгрии.

Поправки к Закону XXXVI 2013 года «О порядке выборов» вводят новый запрет кандидатам и (на местных выборах) выдвигающим организациям использовать иностранную поддержку в отношении выборов, обязанность декларировать свое соответствие этим правилам, а также административную штрафы. Поправки в Уголовный кодекс вводят новый состав преступления «Незаконное влияние на волеизъявление избирателей», который криминализирует использование запрещенной иностранной поддержки применительно к выборам.

Венецианская комиссия отмечает, что ограничения на иностранное финансирование политических партий и избирательных кампаний являются обычными и в принципе соответствуют передовой международной практике и стандартам. В принципе, усилия по закрытию существующих лазеек в существующей правовой базе могли бы соответствовать стандартам легитимности. Однако в законодательных поправках не удалось четко определить, какого рода агитационная деятельность запрещена, и как установить, что она финансировалась за счет иностранных фондов. Они не принимают во внимание сотрудничество политических партий на международном уровне, не исключают финансирования со стороны международных организаций и не предусматривают учет международных обязательств, в том числе обязательств, вытекающих из членства в Европейском Союзе.

Венецианская комиссия рекомендовала:

- отменить положения Закона в разделах, касающихся Управления по защите суверенитета;

- сформулировать более детальное определение «иностранной поддержки», принимая во внимание различные типы источников финансирования и сотрудничество политических партий на международном уровне, исключая финансирование со стороны международных организаций и обеспечивая уважение международных обязательств, в том числе обязательств, вытекающих из членства в Европейском Союзе;

- более точно определить в новых положениях Закона «О порядке выборов» запрещенные виды деятельности, а также их связи с иностранным финансированием, например, установив, что запрет распространяется только на средства, полученные в течение определенного периода времени до выборов;

- изменить названия новой статьи 350/А Уголовного кодекса, чтобы оно лучше отражало содержание статьи, давая более конкретное определение запрещенных действий и определяя соответствующее «Отстранение от профессии» (статья 52(5)) УК) в более четком и ограниченном порядке.

Следует отметить, что это не первое заключение ВК по проблеме иностранного финансирования в Венгрии ввиду затянувшегося конфликта властей с Фондом Сороса. Так, ВК неоднократно возвращалась к вопросу о деятельности Фонда в сфере образования, в частности в Восточно-европейском университете в Будапеште, созданного Фондом и не подчиняющегося требованиям венгерского законодательства об образовании.

*В заключении по некоторым вопросам, касающимся функционирования Конституционного суда Боснии и Герцеговины*¹, указывается, что Венецианская комиссия серьезно обеспокоена тем фактом, что Конституционный суд Боснии и Герцеговины в настоящее время не может функционировать в полную силу. Это привело к накоплению более 7000 нерассмотренных дел, что

¹ CDL-AD(2024)002-e. Bosnia and Herzegovina - Opinion on certain questions relating to the functioning of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, adopted by the Venice Commission at its 138th Plenary Session (Venice, 15-16 March 2024) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2024\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)002-e)

делает доступ к конституционному правосудию чрезмерно продолжительным, что ставит под угрозу эффективность и авторитет судебной системы. Конституционный суд вскоре может оказаться парализованным из-за неспособности на сегодняшний день властей Федерации Боснии и Герцеговины назначать судей в Конституционный суд и отказа властей Республики Сербской сделать это. Как подчеркивала Венецианская комиссия, снижение эффективности конституционного суда подрывает все три основных принципа Совета Европы: демократию – из-за отсутствия центральной части сдержек и противовесов; права человека – потому что доступ к Конституционному суду может быть замедлен до уровня, приводящего к отказу в правосудии; и верховенство закона – потому что Конституционный суд, который является центральной частью судебной власти в Боснии и Герцеговине, станет неэффективным. Нельзя отрицать, что неспособность властей выполнить свои конституционные обязательства по обеспечению функционирования Конституционного суда Боснии и Герцеговины нарушает Конституцию.

Отвечая на вопросы, заданные Конституционным судом Боснии и Герцеговины, Венецианская комиссия признает, что нынешняя критическая ситуация, в которой находится Конституционный суд, носит политический характер. Эту ситуацию было бы легко разрешить, если бы со стороны политических игроков была бы соответствующая готовность. Без этой готовности любое правовое решение, требующее широкой политической поддержки, обречено на провал, даже если Венецианская комиссия также признает, что положения о Конституционном суде, содержащиеся в Конституции, выиграют от внесения поправок.

Не желая упреждать решения, которые Конституционный Суд сам может найти в условиях нынешнего кризиса, по мнению Венецианской комиссии, в ответ на вопрос, поставленный Судом, Конституционный Суд мог бы с полной легитимностью внести поправки в свой Регламент и поручить: 1) временно передать все дела, обычно подлежащие разрешению Большой Палатой, на Пленарное заседание, одновременно увеличив частоту пленарных заседаний, и 2) снизить большинство голосов, необходимое для принятия решений, при полном соблюдении кворума для присутствия, предусмотренного Конституцией.

Отвечая на вопросы о возможном назначении судей *ad hoc*, Венецианская комиссия приходит к выводу, что, даже если ситуация, в которой находится Конституционный суд Боснии и Герцеговины, будет требовать назначения судей *ad hoc*, для того чтобы работа Конституционного суда продолжала осуществляться в соответствии с Конституцией Боснии и Герцеговины и была легитимной, отбор судей *ad hoc* должен осуществляться в предусмотренном Конституцией порядке.

Кроме того, отвечая на другие вопросы, учитывая основополагающий конституционный принцип функционирования Конституционного суда, Венецианская комиссия приходит к выводу, что разрешение действующим судьям продолжать свои полномочия после 70 лет до тех пор, пока не будет

назначен преемник, не будет противоречить со статьей VI(1)с Конституции Боснии и Герцеговины и что в случае действительного продления срока полномочий нынешних судей работа Конституционного суда будет продолжать осуществляться в соответствии с Конституцией и, следовательно, будет законной. Учитывая статус Регламента Конституционного Суда в иерархии правовых актов, такая возможность может и должна быть предусмотрена в Регламенте.

Венецианская комиссия признает, что вышеупомянутые решения ограничены по объему и не исправят ситуацию действительно удовлетворительным образом. Жизнеспособное и долгосрочное решение может быть найдено только при добросовестном участии всех соответствующих политических заинтересованных сторон, в частности властей двух образований. Венецианская комиссия еще раз подчеркивает, что мандат и полномочия институтов государства Босния и Герцеговина должны уважаться, чтобы позволить им выполнять свои законные институциональные цели. Поэтому Комиссия настоятельно призывает власти Федерации Боснии и Герцеговины и Республики Сербской руководствоваться принципом лояльного сотрудничества между органами государства и образований и выполнять свои конституционные обязательства, назначая судей Конституционного суда без дальнейшего промедления.

*В совместном заключении Венецианской комиссии и Генерального директората по правам человека и верховенству права (DGI) Совета Европы о Кодексе этического поведения болгарских прокуроров и следователей*¹ отмечается, что Венецианская комиссия и Генеральный директорат по правам человека и верховенству права приветствуют тот факт, что Кодекс был принят Высшим судебным советом и что при этом Совет и его Прокурорская палата сотрудничали с сообществом прокуроров и следователей. Это соответствует предыдущим рекомендациям Венецианской комиссии, предоставленным болгарским властям.

Венецианская комиссия и Генеральный директорат по правам человека и верховенству права отмечают, что Кодекс хорошо продуман и внутренне последователен. Кодекс начинается с установления основных принципов этического поведения, которые соответствуют широко признанным этическим ценностям. Эти принципы затем подробно излагаются в конкретных правилах. По мнению Комиссии и Генерального директората, эту методологию можно было бы применять более строго, чтобы гарантировать, что правила последовательно содержат руководящие принципы, которые являются более конкретными, чем предыдущие, основополагающие принципы. Кроме того, Кодекс мог бы уделить больше внимания различным процессуальным функциям прокуроров и следователей, которые отличаются от функций судей.

¹ CDL-AD(2024)005-e. Bulgaria - Joint Opinion on the Code of Ethical Conduct for Prosecutors and Investigators, adopted by the Venice Commission at its 138th Plenary Session (Venice, 15-16 March 2024) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDCD-AD\(2024\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDCD-AD(2024)005-e)

Оценка воздействия Кодекса на систему прокуратуры, включая его способность укреплять систему или, наоборот, создавать риски для независимости и автономии прокуроров и следователей, зависит от роли, отведенной Кодексу болгарским законодательством. Венецианская комиссия ранее рекомендовала властям Болгарии включить в Закон о судебной власти положения, касающиеся этического поведения судей, которые должны служить руководством для подготовки этических кодексов. Кроме того, Закон о судебной власти не должен ссылаться на положения кодекса этики в целом как на основание для дисциплинарных процедур, поскольку кодексы этического поведения содержат широкие и амбициозные положения, которые непригодны для прямого применения в качестве дисциплинарных правил.

Венецианская комиссия и Генеральный директорат отмечают, что в Закон о судебной власти еще не были внесены поправки в этом отношении. Закон по-прежнему ссылается на кодекс этического поведения как таковой в оценочных и дисциплинарных процедурах. В частности, Закон предусматривает, что нарушение Кодекса является одним из оснований дисциплинарной ответственности. Этот подход следует пересмотреть, чтобы обеспечить включение в сам Закон основных материальных норм этического поведения прокуроров и следователей и предусмотреть основания для дисциплинарной ответственности таким образом, чтобы обеспечить ясность и предсказуемость. В любом случае важно обеспечить справедливое представительство избранных прокуроров в Высшем прокурорском совете, как ранее рекомендовала Венецианская комиссия, чтобы не допустить контроля этого института со стороны политического большинства.

С принятием таких поправок к Закону о судебной власти Кодекс должен сохранить свое значение как важнейший инструмент саморегулирования в системе прокуратуры, предлагающий рекомендации и примеры передовой практики этического поведения и в то же время сохраняющий его особый, но дополняющий характер по отношению к положениям, касающимся профессиональной дисциплины, содержащимся в Законе о судебной власти.

В заключение были сформулированы следующие ключевые рекомендации:

- в Закон о судебной власти следует внести поправки, предусматривающие основные материально-правовые правила этического поведения прокуроров и следователей и устанавливающие основания дисциплинарной ответственности отдельно от Кодекса этического поведения и таким образом, чтобы обеспечить ясность и предсказуемость;

- рассмотреть дальнейшие конституционные и законодательные поправки для обеспечения существенного представительства избранных прокуроров в Высшем прокурорском совете;

- Кодекс требует дополнительной доработки для полного решения этических вопросов, касающихся справедливости и прозрачности, которые характерны для прокуроров и следователей. Дальнейшее совершенствование Кодекса должно включать ряд вопросов, таких как: (1) правила поведения

прокуроров и следователей, которые сталкиваются с иерархическими инструкциями, которые они считают неправильными или незаконными; (2) добавление возраста, сексуальной ориентации, инвалидности в список запрещенных оснований для неравного обращения; (3) либо исключить лояльность как отдельный принцип, либо существенно переформулировать его, сделав упор на институциональную верность над личными отношениями и гарантируя, что лояльность не будет способствовать фаворитизму и корпоративизму; (4) установление правил информирования и раскрытия неправомερных действий на рабочем месте, а также требований конфиденциальности, которые должны соблюдаться во время такого раскрытия; и (5) рассмотрение внешней деятельности прокуроров и следователей, такой как лекции, семинары, публикации, участие в профсоюзах и профессиональных ассоциациях.

В *совместном заключении Венецианской комиссии и Генерального директората по правам человека и верховенству права (DGI) Совета Европы о Кодексе этического поведения болгарских судей*¹ отмечается, что кодексы этического поведения обычно представляют собой инструменты саморегулирования, разработанные судебной властью для предоставления судьям рекомендаций по этическим вопросам. Поэтому похвально, что Кодекс был принят Высшим судебным советом и при этом Совет сотрудничал с судебским сообществом. Это соответствует предыдущим рекомендациям Венецианской комиссии, предоставленным болгарским властям.

Венецианская комиссия и Генеральный директорат по правам человека и верховенству права отмечают, что Кодекс хорошо продуман и внутренне последователен. Кодекс начинается с установления основных принципов этического поведения, которые соответствуют широко признанным ценностям судебской этики. Эти принципы затем подробно излагаются в конкретных правилах. По мнению Комиссии и Генерального директората, эту методологию можно было бы применять более строго, чтобы гарантировать, что правила последовательно содержат руководящие принципы, которые являются более конкретными, чем предыдущие, основополагающие принципы.

Оценка воздействия Кодекса на судебную власть, включая его способность укреплять судебную власть или, наоборот, создавать риски для независимости судей, зависит от роли, отведенной Кодексу Законом о судебной власти. Венецианская комиссия ранее рекомендовала властям Болгарии, чтобы Закон о судебной власти включал положения, касающиеся этического поведения судей, которые должны служить руководством для подготовки кодексов этики. Кроме того, Закон о судебной власти не должен ссылаться на положения Кодекса этики в целом как основание для дисциплинарных процедур, поскольку кодексы

¹ CDL-AD(2024)004-e. Bulgaria - Joint Opinion on The Code of Ethical Conduct for Judges, adopted by the Venice Commission at its 138th Plenary Session (Venice, 15-16 March 2024) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CGL-AD\(2024\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CGL-AD(2024)004-e)

этического поведения содержат широкие и амбициозные положения, которые непригодны для прямого применения в качестве дисциплинарных правил.

Венецианская комиссия и Генеральный директорат отмечают, что в Закон о судебной власти еще не вносились поправки в этом отношении. Закон по-прежнему ссылается на кодекс этического поведения как таковой в оценочных и дисциплинарных процедурах. В частности, Закон предусматривает, что нарушение Кодекса является одним из оснований дисциплинарной ответственности. Этот подход следует пересмотреть, чтобы обеспечить включение в сам Закон основных материальных норм этического поведения судей и предусмотреть основания для дисциплинарной ответственности таким образом, чтобы обеспечить ясность и предсказуемость.

С принятием таких поправок к Закону о судебной власти Кодекс должен сохранить свое значение как важнейший инструмент саморегулирования судебной власти, предлагающий рекомендации и примеры передовой практики этического поведения судей и сохраняющий при этом в то же время его особый, но дополняющий характер по отношению к положениям о судебной дисциплине, содержащимся в Законе о судебной власти.

В заключении Венецианская комиссия и Генеральный директорат сформулировали следующие рекомендации:

- в Закон о судебной власти следует внести поправки, предусматривающие основные материально-правовые правила этического поведения судей и определяющие основания дисциплинарной ответственности отдельно от Кодекса этического поведения и таким образом, чтобы обеспечить ясность и предсказуемость;

- дальнейшее совершенствование Кодекса должно включать ряд вопросов, таких как: (1) добавление возраста, сексуальной ориентации, инвалидности в список запрещенных оснований для неравного обращения; (2) разработку обязанности ассоциаций судей, совета судебной власти и/или председателя суда обращаться к общественности и разъяснять факты в ответ на публичную критику судьи или его/ее решения; (3) установление правил информирования и раскрытия нарушений на рабочем месте, а также требований конфиденциальности, которые должны соблюдаться во время такого раскрытия; и (4) рассмотрение внешней деятельности судей, такой как лекции, семинары, публикации, участие в профсоюзах и профессиональных ассоциациях.

*Доклад о двухпалатности*¹ подготовлен Венецианской комиссией по итогам Международного семинара на тему «Двухпалатность: феноменология, эволюция и текущие проблемы «оспариваемого института» и направлен на выявление передовой практики в области двухпалатности, в свете растущего интереса к ней».

¹ CDL-AD(2024)007-e. Report on Bicameralism, adopted by the Venice Commission at its 138th Plenary Session (Venice, 15-16 March 2024) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2024\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)007-e)

Венецианская комиссия и ранее отмечала, что не существует общего правила в пользу или против двухпалатности. Определение внутренней структуры законодательного органа является суверенным правом каждой страны, в этой сфере нет никаких международных правил или обязательств. Анализ необходимости двухпалатного режима и ответ на вопрос, является ли он демократической необходимостью, должен проводиться в конкретной ситуации конкретного государства.

Не существует теоретических или эмпирических данных, показывающих, что однопалатная или двухпалатная система является более демократичной или более эффективной. Двухпалатные законодательные органы существуют также в относительно небольших странах с унитарной структурой и однородным обществом, таких как Чехия, Ирландия и Словения, тогда как однопалатные парламенты существуют в некоторых более крупных государствах (Южная Корея, Турция). Поэтому каждое государство должно решить, какую модель принять, исходя из собственных традиций, особенностей своего населения и политической системы.

Следует принять во внимание следующие соображения. Во-первых, двухпалатность должна принести дополнительную ценность политической системе. Кроме того, существование второй палаты необходимо в федеративных государствах, где она представляет субъекты федерации, а также должно быть рекомендовано в региональных и децентрализованных государствах и крупных государствах, охватывающих различные культуры или этнически, лингвистически или религиозно разнообразные сообщества. Таким образом, конкретные законные интересы этих сообществ могут быть представлены на национальном уровне в верхней палате. В определенных обстоятельствах двухпалатный принцип может также стать решением для предотвращения политических конфликтов и регулирования напряженности в обществе.

Правовой статус вторых палат должен быть закреплен в национальной конституции, а их деятельность должна регулироваться конституционными гарантиями, включая индивидуальный статус их членов.

Отношения между верхними палатами и нижними палатами, а также с другими законодательными органами страны (например, на провинциальном или региональном уровне) должны быть четко определены, уделяя особое внимание разделению власти и компетенции между ними.

Аналогичным образом, отношения второй палаты с другими государственными ветвями власти (исполнительной, главой государства) должны быть разъяснены конституцией с учетом принципа разделения властей и системы сдержек и противовесов. Полномочия правительства по роспуску второй палаты в парламентских системах должны быть ограничены случаями, когда вторая палата обладает соответствующими полномочиями по предоставлению и лишению доверия правительству, а также теми случаями, которые требуют устранения блокировки в чрезвычайных ситуациях.

Состав второй палаты должен основываться на единых критериях, таких как народное представительство или своеобразное представительство территориальных (или других типов) единиц с одинаковым правовым статусом. Это не означает, что другие способы формирования верхней палаты, основанные на истории и традициях страны, нелегитимны.

Конституционный статус второй палаты и, в частности, ее полномочия должны быть адаптированы к функции, для которой она была создана. В таких вопросах ему должно быть предоставлено, по крайней мере, консультативное право, которое гарантируется приостанавливающим правом вето. Чем большее значение конституционное устройство придает интересам, представленным в верхней палате, тем мощнее полномочия, которые должны быть предоставлены второй палате.

В тех случаях, когда второй палате доверяются более сильные полномочия, такие как абсолютное вето или даже равные с первой палатой полномочия при симметричном двухпалатном режиме, необходимо создать эффективные механизмы выхода из тупика для разрешения разногласий между двумя палатами, чтобы избежать блокировки без превращения второй палаты в бесполезное и избыточное бремя, которое рассматривается как подрывающее эффективные процедуры принятия решений.

Вторые палаты являются представительными органами, частью законодательной власти, и поэтому их членам должны быть предоставлены права, позволяющие им выполнять свои обязанности. Для этого им необходимо предоставить так называемые статусные права, гарантирующие их независимость, т. е. защиту от нелегитимного внешнего влияния. Это требует, чтобы национальное законодательство гарантировало иммунитет, правила в отношении конфликта интересов (несовместимости) и финансовую поддержку, покрывающую, по крайней мере, расходы, понесенные при выполнении своих обязанностей.

Члены второй палаты должны иметь равные права, но это не исключает возможности того, что группы представителей, составляющие большинство в палате, могут иметь большее реальное влияние на функционирование палаты. Если нет других веских причин не делать этого, должен быть предоставлен принцип свободного и независимого мандата, который означает, что члены палаты не могут быть отозваны кем-либо в течение срока их полномочий. В то же время у вторых палат должна быть возможность вовлекать в процесс принятия решений все заинтересованные стороны, государственные органы и неправительственные организации, которых затрагивают вопросы, которыми они занимаются.

В этом отношении стоит отметить, что двухпалатный принцип может быть средством укрепления демократии участия, поскольку вторая палата может обеспечить инклюзивный форум, предлагающий расширенное представительство различным группам общества, чей голос трудно услышать, например, женщины,

беженцы, мигранты, люди с ограниченными возможностями, этнические или языковые меньшинства.

Вспомогательную роль вторых палат в кризисных ситуациях, вызванных как внутренними, так и внешними факторами, также не следует недооценивать. Более того, одобрение как нижней, так и верхней палаты парламента может укрепить легитимность конституционных поправок.

Когда двухпалатный подход не является жизнеспособным или рекомендуемым решением, следует предусмотреть возможность создания других органов, таких как межправительственная конференция регионов или аналогичных платформ, которые могли бы выполнять функции второй палаты и которые могли бы лучше подходить для этой цели, поскольку это менее затратно с точки зрения политической ответственности, финансовых последствий и рисков для своевременного принятия решений.

Кроме того, следует отметить, что эффективное функционирование демократии во-многом зависит от того, как воспринимаются демократические процессы и процедуры. В этом контексте важно подчеркнуть, что двухпалатность не является самоцелью, а должна служить действительной цели, и эта цель должна быть видна для всех. С этой целью работа второй палаты всегда должна быть прозрачной и обеспечивать гласность и наглядность, включая публикацию ее повестки дня, обсуждений и решений, чтобы общественность была осведомлена о ее работе, причинах ее решений и дополнительную ценность, которую она придает конституционной системе.

Анализ 138-й пленарной сессии Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) дает основание полагать, что Венецианская комиссия постепенно расширяет географию своих заключений за пределы постсоветского пространства уже в течение нескольких пленарных сессий. Как известно, на предыдущих сессиях доминировали заключения по Украине, Молдове, Грузии. В то же время приоритетной остается оценка конституционных и законодательных реформ в государствах, соответствие их европейским стандартам, в первую очередь в сфере защиты прав человека.

При этом заверения самой Венецианской комиссии в политической нейтральности не всегда выдерживаются, очевидно прослеживается политическая «окрашенность» отдельных заключений, примером чему служат заключение о требованиях верховенства закона, связанных с амнистией, с особой ссылкой на парламентский законопроект Испании об органическом законе «Об амнистии для институциональной, политической и социальной нормализации Каталонии», а также заключение по некоторым вопросам, касающимся функционирования Конституционного суда Боснии и Герцеговины.

Обзор деятельности Венецианской комиссии в рамках 139-й пленарной сессии (21-22 июня 2024 г.)

21-22 июня 2024 года состоялась 139 пленарная сессия Венецианской комиссии, принявшая ряд заключений¹.

В рамках рассматриваемой сессии были приняты Пересмотренная интерпретационная декларация о стабильности избирательного права, а также Доклад об отношениях между парламентом и правительством: доверие и ответственность.

Также Венецианская комиссия была проинформирована о выполнении рекомендаций, содержащихся в предыдущих заключениях².

В этот раз в своеобразном эпицентре оценочной деятельности Венецианской комиссии оказалась Грузия, к законам и законопроектам которой было приковано пристальное внимание экспертов ВК, а четыре заключения по законам и законопроектам Грузии носили наиболее критический характер вплоть до рекомендаций по их полному пересмотру и (или) отмене.

Наиболее резкой критикой со стороны Венецианской комиссии было наполнено *заключение по Закону Грузии о прозрачности иностранного влияния*³. В упомянутом заключении указывается, что, по мнению Венецианской комиссии, этот Закон, который является чувствительным к правам человека, но также весьма спорным в грузинском обществе, о чем свидетельствует массовая реакция в стране, был принят в ходе процедуры, которая не оставила места для подлинного обсуждения и содержательных консультаций, при открытом игнорировании интересов значительной части грузинского народа. Это тем более прискорбно, что реакции на аналогичный законопроект в 2023 г. показали поляризацию в отношении его принятия, и, таким образом, существовала очевидная и доказуемая необходимость в проведении содержательных консультаций с заинтересованными сторонами, затронутыми законом, в частности, с представителями гражданского общества, онлайн-СМИ и иными

¹ CDL-PL-PV(2024)002syn-e. 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024) – Synopsis // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PL-PV\(2024\)002syn-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PL-PV(2024)002syn-e)

² Совместное заключение Венецианской комиссии и БДИПЧ/ОБСЕ по проекту закона Республики Сербской о специальном реестре и публичности деятельности некоммерческих организаций; Заключение по некоторым вопросам, касающимся функционирования Конституционного суда Боснии и Герцеговины; Совместное заключение Венецианской комиссии и БДИПЧ о поправках к Избирательному кодексу Республики Молдова и другим соответствующим законам, касающимся дисквалификации лиц, связанных с политическими партиями, объявленными неконституционными; Совместное заключение *amicus curiae* Венецианской комиссии и БДИПЧ по поводу дисквалификации лиц, связанных с политическими партиями, признанными неконституционными (Республика Молдова); Совместное мнение Венецианской комиссии и БДИПЧ/ОБСЕ по избирательному законодательству Норвегии; Заключение о требованиях верховенства закона, связанных с амнистией, с особой ссылкой на парламентский законопроект Испании об органическом законе «Об амнистии для институциональной, политической и социальной нормализации Каталонии».

³ CDL-AD(2024)020-e. Georgia - Urgent Opinion on the Law of Georgia on Transparency of Foreign Influence, issued on 21 May 2024, pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Revised Rules of Procedure, endorsed by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)020-e)

средствами массовой информации. Такой способ разбирательства не соответствует европейским требованиям демократического законодательства.

Венецианская комиссия проанализировала совместимость Закона с применимыми международными и европейскими стандартами, основываясь на принципах, разработанных в ее многочисленных предыдущих заключениях по аналогичному вопросу. Комиссия пришла к выводу, что ограничения, установленные Законом в отношении прав на свободу выражения мнения, свободу объединений и неприкосновенность частной жизни, несовместимы с положениями, изложенными в статьях 8(2), 10(2) и 11(2) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и статьях 17(2), 19(2) и 22(2) Международного пакта о гражданских и политических правах, поскольку они не отвечают требованиям законности, легитимности, необходимости в демократическом обществе и пропорциональности, а также принципу недискриминации, изложенному в статье 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Представляет интерес сравнительно-правовой анализ, проведенный Венецианской комиссией по законодательству об «иностранных агентах» ряда государств. Так, ВК отметила, что в последние годы она оценила законодательство об «иностранных агентах», которое было принято в Российской Федерации, Венгрии и Кыргызстане и рассматривалось для принятия в Республике Сербской Боснии и Герцеговине. Эти законы имеют многочисленные сходства с рассматриваемым Законом Грузии.

В то же время в Пояснительной записке к Закону в качестве примеров аналогичного законодательства упоминаются законодательство и практика, существующие в США, Австралии и Израиле. Не одобряя законы этих стран, которые не являются предметом настоящего заключения, Венецианская комиссия хотела бы с самого начала подчеркнуть несколько ключевых различий между некоторыми из этих законов и Законом Грузии.

Что касается Закона США о регистрации иностранных агентов (FARA), Венецианская комиссия, в частности, ранее пояснила, что FARA был первоначально принят в 1938 году с целью регистрации лиц или организаций, действующих по указанию и под контролем иностранного правительства; его сфера действия была расширена в 2016 году, чтобы сосредоточиться на противодействии иностранному вмешательству в выборы. Согласно FARA, человек не обязан регистрироваться просто потому, что он получает средства из иностранного источника. Скорее, он должен быть агентом иностранного принципала, что означает, что он действует по конкретному указанию и под контролем и от имени иностранного принципала. Кроме того, FARA не был принят для регулирования конкретно организаций гражданского общества или представителей СМИ, а любой организации, некоммерческой или коммерческой, или частного лица, действующего в качестве законного агента от имени иностранного принципала, требуя очень высокой степени контроля между иностранной организацией/лицом и агентом. Хотя многие американские НПО и

медиаорганизации получают иностранные гранты и поддержку, США, как правило, не требуют от них регистрации в качестве иностранных агентов в соответствии с FARA. Только небольшая часть, около 5%, из тех, кто зарегистрирован в соответствии с FARA, являются некоммерческими организациями, в основном отделениями иностранных политических партий. В резком контрасте с FARA и аналогичными законами, Закон Грузии предполагает, что любой, кто получает иностранную поддержку, будет действовать в интересах иностранного спонсора (называемого «иностранной силой»), вызывая автоматическую, неподтвержденную и непроверяемую презумпцию некоторой формы влияния или контроля над работой получателя со стороны донора.

Что касается израильского законодательства об «иностранных агентах», Венецианская комиссия ранее отметила, что в соответствии с таким законодательством, хотя никаких доказательств фактических агентских отношений не требуется, как в случае с FARA США, только НПО, получающие более половины своих средств от иностранных правительств или государственных агентств, обязаны раскрывать этот факт в своих публичных отчетах, пропагандистских материалах и во взаимодействии с государственными должностными лицами. Напротив, порог в грузинском Законе намного ниже. Более того, израильское законодательство об иностранных агентах касается только пожертвований от «иностранного политического субъекта», то есть от иностранного государства или государственного учреждения. В отличие от грузинского законодательства, оно не касается пожертвований от физических лиц, юридических или частных лиц или организационных образований в соответствии с национальным или международным правом.

В целом, Венецианская комиссия указывает, что определение в качестве субъекта, преследующего интересы иностранной державы, в соответствии с Законом Грузии имеет серьезные последствия, поскольку подрывает как финансовую стабильность и авторитет организаций, против которых направлены санкции, так и их деятельность. Совокупное воздействие обременительных требований регистрации и отчетности (включая раскрытие финансовой информации), которые ограничивают доступ к вариантам финансирования для стигматизированных объединений, наряду с серьезными административными штрафами, которые они могут понести, постоянным наблюдением, несомненно, усложнит и поставит под угрозу эффективную работу и существование соответствующих организаций. Постоянные и стигматизирующие препятствия, сосредоточенные в руках государства, создают пугающий эффект. Закон, под предполагаемой целью обеспечения прозрачности, имеет объективный эффект риска стигматизации, подавления и в конечном итоге ликвидации объединений и СМИ, которые получают даже небольшую часть своих средств из-за рубежа. Создается серьезный риск того, что затронутыми окажутся те объединения и СМИ, которые критикуют правительство, так что их устранение отрицательно скажется на открытых, информированных общественных дебатах, плюрализме и демократии.

Венецианская комиссия настоятельно рекомендует грузинским властям отказаться от особого режима регистрации, отчетности и требований к публичному раскрытию информации для организаций гражданского общества, интернет-СМИ и вещателей, получающих иностранную поддержку, включая административные санкции. Хотя действующее грузинское законодательство уже содержит положения, требующие от организаций, затронутых Законом, регистрироваться и отчитываться, в том числе об источниках своего финансирования, не было дано убедительных объяснений того, почему существующих обязательств будет недостаточно для обеспечения прозрачности. В случае, если существующие положения окажутся недостаточными, грузинским властям следует рассмотреть возможность внесения поправок в действующие законы в соответствии с европейскими и международными стандартами. В частности, подлинная представительская (лоббистская) деятельность от имени иностранных государств могла бы регулироваться в соответствии с европейскими стандартами, если действующее законодательство окажется неадекватным.

В заключение Венецианская комиссия настоятельно рекомендует отменить Закон в его нынешнем виде, поскольку его фундаментальные недостатки повлекут за собой существенные негативные последствия для свободы объединений и выражения мнений, права на неприкосновенность частной жизни, права на участие в государственных делах, а также запрета дискриминации. В конечном итоге это повлияет на открытые, информированные публичные дебаты, плюрализм и демократию.

Заключение по итогам совместного заключения Венецианской комиссии и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ) по проекту изменений в Избирательный кодекс и Регламент Парламента Грузии¹ подготовлено с учетом того обстоятельства, что на своей 137-ой пленарной сессии (15-16 декабря 2023 г.) Венецианская комиссия приняла Совместное заключение Венецианской комиссии и БДИПЧ по проекту поправок в Избирательный кодекс и Регламент парламента Грузии, которое содержало шесть основных рекомендаций, а также несколько дополнительных рекомендаций.

Венецианская комиссия крайне обеспокоена тем, что ни одна из ее рекомендаций не была принята во внимание грузинскими властями, даже частично. Комиссия еще раз подчеркивает, что принятые сейчас поправки явно недостаточны для обеспечения политического процесса, основанного на консенсусе, который имеет решающее значение для независимости и беспристрастности ЦИК и для доверия общественности к этому институту. Одна из основных проблем связана с новым механизмом антитупиковой ситуации для заполнения вакантных должностей, который предусматривает возможность двух

¹ CDL-AD(2024)010-e. Georgia - Follow-up Opinion to the Joint Opinion on the draft amendments to the Election Code and to the Rules of Procedure of the Parliament of Georgia, adopted by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)010-e)

дополнительных туров голосования, в рамках которых кандидаты могут быть избраны простым большинством голосов, и который несет риск того, что только правящая партия может избрать (беспартийных) членов ЦИК и председателя.

Более того, вызывает беспокойство тот факт, что поправки к таким основополагающим элементам избирательного права были приняты менее чем за год до следующих парламентских выборов, которые должны состояться в октябре 2024 г., что противоречит принципу стабильности избирательного права.

В первоначальном заключении Венецианская комиссия подчеркнула, что отступление от принятия за год вперед в отношении следующих выборов будет оправдано только при условии соблюдения ключевых рекомендаций, высказанных в этом заключении, а также при более широкой поддержке, в том числе со стороны оппозиции. Однако эти два условия не были выполнены в ходе последующего процесса принятия законодательных изменений. Поразительно, что ни одна из проблем, поднятых президентом Грузии, несколькими представителями оппозиции и гражданского общества, а также международными организациями, включая Венецианскую комиссию и БДИПЧ, не были приняты во внимание в этом процессе.

Наконец, вызывает беспокойство тот факт, что ряд важных предыдущих рекомендаций до сих пор не были выполнены, и что выборы снова будут проводиться на основе правовой базы, которая по-прежнему страдает от ряда недостатков. Венецианская комиссия напоминает, что законодательные вопросы, которые остались нерешенными в ходе недавних реформ, в целом касаются, среди прочего, разграничения избирательных округов, ограничительных требований к месту жительства для кандидатов на пост президента и парламента и других необоснованных критериев соответствия избирателей и кандидатов, дополнительных аспектов, касающихся формирования избирательных комиссий, положений о злоупотреблении служебным положением в целях предвыборной кампании, высоких лимитов пожертвований для избирательных кампаний, влияющих на равные условия, дальнейшего регулирования и надзора за финансированием предвыборной кампании, дальнейшей разработки правил проведения кампаний в СМИ, укрепления рамок для разрешения избирательных споров в целях обеспечения эффективных средств правовой защиты, пересчета голосов и аннулирования результатов, а также мер по предотвращению запугивания избирателей.

В заключение Венецианская комиссия повторяет свои рекомендации, высказанные в первоначальном заключении, включая общий призыв к всеобъемлющей реформе — вместо частых, ограниченных изменений — которая соответствует международным обязательствам и стандартам и учитывает предыдущие рекомендации, и которая основана на широком консенсусе после обширных публичных консультаций со всеми соответствующими заинтересованными сторонами. Венецианская комиссия также повторяет свои заключительные заявления в первоначальном заключении, поскольку Грузия работает над продвижением своей заявки на членство в Европейском Союзе,

Комиссия призывает власти «использовать это как стимул для дальнейшего укрепления демократического процесса. Все государства должны рассматривать демократию как динамичный процесс, который требует постоянного диалога в рамках инклюзивного парламентского процесса с участием гражданского общества и способствует духу сотрудничества между всеми заинтересованными сторонами в интересах общего блага».

В заключении о внесении изменений в *Избирательный кодекс Грузии, отменяющих гендерные квоты*¹ отмечается, что Венецианская комиссия крайне обеспокоена тем, что поправки были приняты в ускоренном порядке, без предварительных публичных консультаций и без учета каких-либо опасений, высказанных президентом Грузии, Народным защитником Грузии, несколькими представителями оппозиции и гражданского общества, а также международными организациями. Более того, поправки, касающиеся списков кандидатов политических партий, имеют отношение к результатам выборов, и их принятие менее чем за год до следующих парламентских выборов, запланированных на октябрь 2024 г., вызывает серьезные опасения относительно стабильности избирательного права. Венецианская комиссия вновь подчеркивает, как и в ряде предыдущих заключений, что практика в Грузии частого внесения поправок в избирательное законодательство рискует подорвать целостность избирательного процесса и продолжающиеся усилия государства по консолидации демократии.

По существу Венецианская комиссия отмечает, что международные стандарты, включая Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, признают позитивные обязательства государства по обеспечению гендерного равенства — как это сделал Конституционный суд Грузии в решении 2020 г., в котором он подтвердил конституционность временных гендерных квот в части их применимости к женщинам. Хотя каждая страна сама решает, как улучшить гендерное равенство в демократических институтах, включая парламент, было продемонстрировано, что гендерные квоты могут сильно влиять на парламентское представительство женщин, и они не противоречат принципу равного избирательного права, если они имеют конституционную основу, как в Грузии.

Поправки 2020 г., вводящие гендерные квоты для списков кандидатов на парламентских и местных выборах, а также финансовые стимулы для политических партий, соответствовали предыдущим рекомендациям Венецианской комиссии, но теперь они отменены без замены какими-либо другими мерами, направленными на содействие избранию женщин-кандидатов.

В связи с вышеизложенным Венецианская комиссия рекомендует принять специальные временные меры для улучшения представительства женщин в

¹ CDL-AD(2024)023-e. Georgia - Opinion on amendments to the Election Code which abolish gender quotas, approved by the Council for Democratic Elections at its 80th meeting (Venice, 20 June 2024) and adopted by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)023-e)

парламенте и местных советах, такие как повторное введение гендерных квот или других признанных методов содействия избранию женщин-кандидатов, с тем, чтобы нынешний процент избранных женщин существенно увеличился.

Также критически гендерный аспект рассматривался в *заклучении по проекту конституционного закона Грузии о защите семейных ценностей и несовершеннолетних*¹, где установлено, что проект конституционного закона состоит из двух статей, вторая из которых устанавливает вступление в силу проекта конституционного закона после опубликования, а первая охватывает различные вопросы и содержит положения, направленные на ограничение правовых отношений, отличных от отношений между мужчиной по рождению («генетически мужчина») и женщиной по рождению («генетически женщина»), право на усыновление или приемную опеку одиноких лиц и все гендерные идентичности, кроме гендерной идентичности (биологической) женщины и (биологического) мужчины. Текст также запрещает действия, соби́рание и распространение информации или продуктов, которые бросают вызов этой концепции или пропагандируют инцест.

Проект конституционного закона сопровождается конституционной поправкой к статье 30 Конституции, которая добавляет следующий параграф: «Защита семейных ценностей и несовершеннолетних обеспечивается Конституционным законом Грузии, который является неотъемлемой частью Конституции Грузии». В настоящее время статья 30 гласит: «1. Брак как союз женщины и мужчины с целью создания семьи основывается на равенстве прав и свободе воли супругов. 2. Права матери и ребенка охраняются законом».

При этом Венецианская комиссия отмечает, что она сожалеет, что законодательная инициатива, направленная на интеграцию Конституции Грузии и затрагивающую весьма чувствительные вопросы, выдвинута в период, характеризующийся энергичными и продолжительными массовыми протестами и сильной политической и социальной напряженностью, тем более в обстоятельствах, когда это происходит всего за несколько месяцев до выборов, несмотря на опасения, высказанные некоторыми международными наблюдателями.

Венецианская комиссия рекомендует провести тщательный и обоснованный анализ воздействия новых положений на национальную систему до их принятия с привлечением всех слоев общества и особенно представителей сексуальных и гендерных меньшинств, а также в качестве экспертов и специалистов в соответствующих отраслях (право, здравоохранение, образование, социальная помощь и т. д.). Такой анализ должен быть обнародован и проведен в период времени, благоприятный для искренних и непредвзятых консультаций, позволяющих провести честную и беспристрастную оценку

¹ CDL-AD(2024)021-e. Georgia - Opinion on the draft constitutional law on Protecting Family Values and Minors, adopted by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)021-e)

поставленных вопросов. Что касается юридической оценки проекта конституционного закона, то, учитывая устоявшуюся прецедентную практику ЕСПЧ по этому вопросу и предыдущие заключения Венецианской комиссии, Комиссия считает, что соответствие рассматриваемых положений европейским и международным стандартам не может быть установлено по причинам, изложенным выше, и простое предложение о принятии этого текста рискует в дальнейшем разжечь враждебную и стигматизирующую атмосферу в отношении ЛГБТ в Грузии. Таким образом, Комиссия рекомендует властям Грузии полностью пересмотреть это законодательное предложение и не продолжать его принятие.

Однако, если проект конституционного закона будет поддержан, Венецианская комиссия рекомендует:

- изменить статью 1.1 проекта конституционного закона таким образом, чтобы обеспечить юридическое признание однополых пар;
- отменить слова «генетически» в статье 1.1. проекта;
- заменить в статье 1.2 проекта конституционного закона слово «гетеросексуальный» термином «одинокий» или «индивидуум»;
- исключение статьи 1.3 проекта конституционного закона;
- исключение первой фразы (в соответствии с генетическими данными) статьи 1.4. проекта конституционного закона и создание достаточно подробного и четкого закона, предусматривающего быстрые, прозрачные и доступные процедуры изменения зарегистрированного полового маркера трансгендеров;
- удаление статьи 1.5 проекта конституционного закона или ее перефразирование для обеспечения соблюдения стандартов недискриминации;
- исключить статьи 1.6, 1.7 и 1.8 проекта конституционного закона, регулируя инцест отдельно, по уголовному законодательству.

В данном случае, развивая концепцию «многоликой гендерной идентичности», воспринятую рядом государств-членов Совета Европы, эксперты ВК заходят намного дальше в своем интерпретационном толковании, предпочитая права ЛГБТ сообществ и сексуальных меньшинств развитию детей как здорового физически и психически поколения, способного в будущем создать семью как союз мужчины и женщины для последующего процесса деторождения и, тем самым, воспроизводства нации. При этом намеренно неправильно указывается на якобы несоответствие положений указанного Закона Грузии международным стандартам. Однако, даже если оцениваемые экспертами нормы не соответствуют европейским стандартам, которые «заточены» на защиту «гендерной идентичности», указанное не означает, что желание государства идти в духе воспитания детей в традиционном наполнении понимания прав детей и защиты семьи – нарушает международные стандарты. Это не так. Система международно-правовых актов, принятых под эгидой ООН как единственной универсальной международной организации, где участвует и Россия, не содержит таких требований к законодательству государств. Однако в этом заключении, где экспертами ВК употребляется ссылка на якобы нарушение в данном Законе

Грузии «международных и европейских стандартов», видится неприкрытое желание ВК распространить эти опасные и вредоносные идеи на уровень международных стандартов.

Заключение по проекту изменений в Закон Черногории об изъятии и конфискации материальной выгоды, полученной от преступной деятельности,¹ подготовлено в соответствии с обращением Министра юстиции Черногории. Несмотря на то, что Комиссия понимает готовность быстро улучшить законодательство в целях продолжения процесса вступления Черногории в ЕС, Венецианская комиссия сожалеет об ограниченном времени, предоставленном для процедуры завершения и принятия, что помешало провести полноценные публичные дебаты и обсуждение сферы действия поправок, по которым, как представляется, нет четкого консенсуса среди политических сил.

Венецианская комиссия оценила Закон в свете соответствующих европейских стандартов, в частности гарантий, содержащихся в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и прецедентном праве Европейского суда по правам человека.

В частности, Венецианская комиссия оценила, обеспечивает ли Закон «справедливый баланс» между требованиями общего интереса общества и требованиями защиты основных прав личности. Она установила, в частности, что Закон предусматривает усовершенствованную модель конфискации без вынесения обвинительного приговора, и что положения Закона, устанавливающие строгие сроки для обвинения и судов при завершении расследований или применении временных мер, в достаточной степени уравнивают преимущество государства в процедурах ареста и конфискации.

Однако некоторые положения нуждаются в разъяснении и поправках для полного соответствия европейским стандартам. В частности, Венецианская комиссия рекомендует:

- разъяснить сферу применения мер ареста и конфискации в статье 2 Закона, а также некоторых терминов в Законе в целях повышения правовой ясности и определенности;

- добавить положение, которое не позволяет судам делать выводы на основе презумпции незаконного происхождения активов, когда соответствующие доказательства недоступны ответчику по объективным причинам;

- четко определить требования к доказательствам для конфискации активов и разъяснить, путем внесения поправок в соответствующие положения, что должна быть установлена существенная связь между активами, в отношении которых запрашивается конфискации, и уголовным преступлением;

¹ CDL-AD(2024)024-e. Montenegro – Urgent Opinion on the draft amendments to the Law on Seizure and Confiscation of Material Benefit Derived from Criminal Activity, issued on 22 May 2024, pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Revised Rules of Procedure, endorsed by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)024-e)

- указать определенные временные рамки до совершения уголовного преступления, в течение которых возможна конфискация активов, с целью облегчить бремя для лиц заинтересованных в доказательстве законности приобретения и предотвращении несоразмерного вмешательства в их имущественные права;

- предоставление достаточных гарантий добросовестным третьим лицам, таких как уведомление о начатых и текущих разбирательствах.

Кроме того, эффективное осуществление Закона требует, чтобы национальные судебные органы и прокуратура были наделены достаточными финансовыми, техническими и людскими ресурсами. Венецианская комиссия призывает Министерство юстиции следовать по пути, пройденному до сих пор, и продолжать укреплять потенциал и ресурсы судебных органов и прокуратуры, чтобы Закон эффективно выполнял свою цель по предупреждению и искоренению коррупции, одновременно защищая права человека.

Заключение на Закон Республики Молдова о частичном осуществлении голосования по почте¹ предусматривает, что относительно процедурных вопросов Венецианская комиссия напоминает, что стабильность избирательного права является важнейшим элементом правовой определенности. В данном случае, ввиду ограниченного объема поправок, принятых менее, чем за пять месяцев до следующих выборов, принцип стабильности не был нарушен. Однако Венецианская комиссия отмечает молдавский контекст частых изменений в избирательной системе и их отсутствие прозрачности, что может повлиять на доверие избирателей к избирательной системе, а также поспешный процесс принятия Закона. Она также напоминает, что необходимо приложить все усилия для обеспечения надлежащего внедрения поправок.

По существу, предложение молдавских властей перейти к голосованию по почте для граждан, находящихся за рубежом, следует приветствовать, поскольку число граждан Молдовы, имеющих право голоса, проживающих за рубежом, велико по сравнительным меркам, а механизмы, по которым они голосовали в прошлом, вызывали трудности. Апробирование различных методов является разумным и будет применено, по крайней мере, к президентским выборам и референдуму 20 октября 2024 г.

Ограниченный территориальный охват этого эксперимента приемлем, поскольку оно применяется только к одному голосованию.

Венецианская комиссия сформулировала следующие основные рекомендации властям Республики Молдова:

- обеспечение того, чтобы любые будущие поправки к избирательному законодательству принимались на основе широкого консенсуса после обширных публичных консультаций со всеми соответствующими заинтересованными

¹ CDL-AD(2024)022-e. Republic of Moldova - Opinion on the Law on the partial implementation of the postal vote, approved by the Council for Democratic Elections at its 80th meeting (Venice, 20 June 2024) and adopted by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)022-e)

сторонами задолго до выборов, тем самым обеспечивая доверие к избирательному процессу;

- в случае успеха эксперимента, придать голосованию по почте за рубежом постоянный характер, обеспечив тем самым его стабильность и правовую определенность, и распространить его на все страны, где голосование по почте является безопасным и надежным, которые будут определены решениями Центральной избирательной комиссии.

Совместное заключение Венецианской комиссии и Генерального директората по демократии и человеческому достоинству Совета Европы по проекту закона Армении о национальных меньшинствах¹ предусматривает, что проект закона о национальных меньшинствах является желанной законодательной инициативой, которая, вероятно, будет способствовать приведению законодательства, касающегося защиты национальных меньшинств в Армении, в соответствие с применимыми международными стандартами. Венецианская комиссия и Генеральный директорат по демократии и человеческому достоинству приветствуют усилия Республики Армения по возобновлению подготовки новых правовых актов о защите национальных меньшинств и недискриминации, которые разрабатываются уже много лет.

Тем не менее, они рекомендуют властям Армении представить проект закона о национальных меньшинствах на публичные консультации и обеспечить, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, не ограничиваясь членами Совета по делам национальных меньшинств, имели возможность активно участвовать в таких консультациях. Признавая, что власти Армении предприняли шаги в правильном направлении, Венецианская комиссия и Генеральный директорат по демократии и человеческому достоинству отмечают, что проект закона о национальных меньшинствах не является всеобъемлющим правовым актом, регулирующим все аспекты правового статуса лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Его необходимо рассматривать в совокупности с некоторыми другими правовыми актами, которые, однако, не были представлены Венецианской комиссии и, следовательно, не оценивались подробно в настоящем заключении.

Для обеспечения предсказуемости, гармонии и ясности потребуются дальнейшая гармонизация между различными законами, например, путем добавления четких перекрестных ссылок между проектом закона и другим отраслевым законодательством. В этом контексте особенно рекомендуется указать ссылки на соответствующие положения других законов и лучше отразить принцип *lex specialis derogat generali*.

¹ CDL-AD(2024)019-e. Armenia - Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Democracy and Human Dignity on the draft law on national minorities, adopted by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)019-e)

Венецианская комиссия и Генеральный директорат по демократии и человеческому достоинству также отмечают, что законопроект содержит некоторые важные ограничения и существует неопределенность относительно сферы его применения, что, вероятно, затруднит его практическую реализацию. Рекомендуются устранить эти недостатки с помощью необходимых изменений с целью сделать проект более простым в использовании и повысить его качество. Это также обеспечит полное соответствие проекта международным и европейским стандартам.

Венецианская комиссия и Генеральный директорат по демократии и человеческому достоинству считают, что законопроект должен способствовать мерам по достижению полного и эффективного равенства между лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, между лицами, принадлежащими к различным меньшинствам, и лицами, принадлежащими к большинству. Кроме того, законопроект должен поощрять дух толерантности и межкультурного диалога.

В своем мнении Венецианская комиссия и Генеральный директорат по демократии и человеческому достоинству определили несколько аспектов закона, которые нуждаются в дальнейшем разъяснении и пересмотре. Наиболее важными рекомендациями являются следующие:

- власти Армении должны пересмотреть требование «исторического формирования в Республике Армения» как части определения национальных меньшинств. Они также должны сделать список национальных меньшинств, содержащийся в статье 3(3), неисчерпывающим и создать механизм, позволяющий в будущем признавать другие группы, которые хотят подать заявку на получение статуса национального меньшинства;

- порог, предусмотренный в статьях 9(3) и 14, должен основываться на анализе ситуации на национальном уровне (оценка воздействия) с учетом перераспределения населения меньшинств, чтобы избежать чрезмерно высокого порога, который лишит положения их эффективности на практике;

- положения, касающиеся права на образование для детей, принадлежащих к национальным меньшинствам, должны быть более обязывающими для властей, возлагая на государство конкретные обязательства. Кроме того, необходимо дальнейшее уточнение понятия «охват постоянного места жительства» в статье 10(1). Необходимо прояснить вопрос о применимости и сфере действия порога в случае негосударственных общеобразовательных учреждений (статья 10(2)), а статья 10(3) должна четко указывать на вклад государства в разработку программ, литературы и обучения;

- законопроект должен содержать правила выдвижения и отбора членов Совета по делам национальных меньшинств;

- мандат Совета по делам национальных меньшинств должен быть прояснен, чтобы обеспечить эффективное участие меньшинств в принятии решений, где это уместно, посредством их вовлечения в Совет.

Заключение о порядке избрания судей Конституционного суда Боснии и Герцеговины¹ подготовлено, исходя из запроса Президиума Боснии и Герцеговины, в котором было сформулировано три вопроса.

Признавая тот факт, что конституционные суды формируются способами, которые значительно отличаются от способов формирования обычных судов, Венецианская комиссия сосредоточилась в своих ответах на эти вопросы на специализированных конституционных судах, оставив в стороне высшие трибуналы общей юрисдикции, осуществляющие конституционное правосудие, и ограничилась государствами-членами Совета Европы. Вопрос 1: Какова практика в странах Совета Европы в отношении минимальных критериев и квалификации кандидатов на должность судьи конституционного суда с точки зрения необходимого опыта работы в судебных учреждениях, особенно необходимого опыта работы на должности судьи в одном из судов низших уровней или на государственном уровне, например, количества лет, проведенных в качестве судьи в одном из национальных судов и/или количества успешно решенных дел?

Минимальные критерии и квалификация для кандидатов на должность судьи конституционного суда значительно различаются в разных государствах-членах Совета Европы. Хотя некоторые страны требуют, чтобы часть членов конституционного суда ранее работали судьями, это не является общепринятым. Вместо этого более распространено, что страны требуют юридического образования и определенного профессионального опыта в любой юридической области (включая судебную систему) или указывают предыдущий профессиональный опыт в качестве судьи как один из нескольких способов стать судьей конституционного суда. Требование к предыдущему опыту, будь то в качестве судьи, ученого или другого юридического специалиста, варьируется от пяти до 20 лет, при этом большинство, по-видимому, приходится на период от 10 до 15 лет. Ни в одной стране количество успешно решенных дел не является фактором при назначении судей конституционных судов.

Вопрос 2: Какова будет рекомендация Венецианской комиссии относительно необходимых критериев для избрания судей в Конституционный суд Боснии и Герцеговины в соответствии с практикой в странах Совета Европы по сравнению с действующими положениями Конституции Боснии и Герцеговины?

Венецианская комиссия рекомендует дополнительно уточнить или прояснить формулировку «выдающиеся юристы» в статье VI Конституции, установив минимальный уровень профессионального юридического опыта в диапазоне, например, от 10 до 15 лет, а также дополнительно уточнив, какие юридические профессии (т. е. судьи, профессора права, адвокаты и т. д.) охватываются этим термином.

¹ CDL-AD(2024)015-e. Bosnia and Herzegovina - Opinion on the method of electing judges to the Constitutional Court, adopted by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)015-e)

Вопрос 3: Может ли существовать этнический критерий при избрании судей Конституционного суда Боснии и Герцеговины, который предусматривает, что при избрании судей должен учитываться этнический паритет или одинаковое этническое представительство судей из разных этнических общин в Боснии и Герцеговине?

По мнению Венецианской комиссии, формулировка Конституции Боснии и Герцеговины не оставляет сомнений в том, что Конституционный суд был создан как действительно федеральный орган. В отличие от конституционных положений о других государственных институтах, Конституция не предписывает никаких этнических критериев для назначения национальных судей в Конституционный суд, а также не предписывает, чтобы каждый государствообразующий народ имел определенное количество мест в Конституционном суде Боснии и Герцеговины. Она лишь предписывает, что Скупщина Республики Сербской назначает двух судей, а Палата представителей Федерации назначает четырех судей в Конституционный суд Боснии и Герцеговины. Отбор таких судей на основе их принадлежности к составу народа на определенной территории, по мнению Венецианской комиссии, является дискриминационным. Венецианская комиссия подчеркивает, что состав Конституционного суда должен максимально отражать разнообразие страны с точки зрения гендерных, этнических, языковых, религиозных или других критериев, поскольку такой плюрализм повысит легитимность и общественное доверие к Конституционному суду. Однако требование, предусматривающее членство в Конституционном суде конкретно зависящим от принадлежности человека к определенной этнической общине, фактически приведет к предоставлению особых прав отдельным народностям за счет исключения других граждан, включая тех, кто принадлежит к меньшинствам Боснии и Герцеговины. Кроме того, отдельные судьи Конституционного суда не должны рассматриваться как представляющие, и тем более как действующие, в интересах определенных избирательных округов в стране или восприниматься как таковые. Это подорвало бы авторитет и беспристрастность Конституционного суда как института, регулируемого верховенством права. В этом контексте Венецианская комиссия также напоминает о предыдущем заключении о предлагаемых правилах голосования для Конституционного суда Боснии и Герцеговины, в котором она высказалась против введения формулировки об этническом происхождении судьи в качестве элемента принятия решений. Наконец, стремление к «этническому паритету или одинаковому этническому представительству» судей из разных этнических общин фактически ввело бы систему этнических квот, что противоречит «букве» и «духу» Конституции Боснии и Герцеговины, как подчеркивалось выше. Поэтому Венецианская комиссия не может поддержать это. Этнические критерии, наряду с гендерными, языковыми, религиозными или другими критериями, могли бы быть частью общих соображений каждого избирательного органа с целью достижения плюралистического и сбалансированного состава Конституционного суда. Однако строгие этнические

требования или квоты не соответствуют особой роли и ответственности Конституционного суда как федерального института, отражающего и служащего верховенству права.

*Совместное заключение Венецианской комиссии и Генерального директората по правам человека и верховенству права Совета Европы по проекту закона о внесении изменений в Закон о Национальном совете судебной власти Польши*¹ не охватывает все аспекты проекта Закона и сосредоточено только на его основных чертах, особенно тех, которые во время визита в Варшаву представителей Венецианской комиссии показались наиболее спорными.

Венецианская комиссия подчеркивает, что реформа Национального совета судебной власти Польши должна быть проанализирована в первую очередь как мера исполнения постановления Европейского суда по правам человека по делам *Reczkowicz, Dolińska-Ficek and Ozimek, Advance Pharma Sp. Z o.o. and Wałęsa*. Польша несет международное обязательство исполнять эти постановления. ЕСПЧ прямо установил, что кризис верховенства права в Польше коренится в отмене правила судебной системы избирать судей-членов Национального совета судебной власти, и что продолжение работы нынешнего Национального совета судебной власти может привести к усугублению такого кризиса. В этом контексте законопроект можно рассматривать как меру, направленную на «восстановление» верховенства права в Польше. Венецианская комиссия хотела бы подчеркнуть в этой связи, что любая мера, принимаемая с целью «восстановления» верховенства права, должна соответствовать общим требованиям верховенства права. Однако в этом контексте требуется некоторый баланс между различными — очевидно, конфликтующими — принципами верховенства права.

В указанном заключении Венецианская комиссия не рассматривала вопрос о том, необходима ли реформа, направленная на восстановление права судебной власти избирать судей-членов Национального совета судебной власти, поскольку эта необходимость была четко заявлена ЕСПЧ, а в первую очередь вопрос о том, в какой степени средства, выбранные польскими властями для достижения этой цели в законопроекте, соответствуют европейским стандартам верховенства права.

Что касается избрания пятнадцати судей-членов Национального совета судебной власти судебным сообществом, то модель прямых выборов, предусмотренная в законопроекте, соответствует европейским стандартам, поскольку предусматривает избрание самими судьями и квоты для судей разных уровней и юрисдикций, что является способом обеспечения широкого представительства судебной власти в Национальном совете судебной власти.

¹ CDL-AD(2024)018-e. Poland - Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe on the draft law amending the Law on the National Council of the Judiciary of Poland, issued on 8 May 2024, pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Revised Rules of Procedure, endorsed by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)018-e)

Венецианская комиссия и Генеральный директорат по правам человека и верховенству права рекомендуют пересмотреть критерии соответствия для судей, претендующих на выдвижение кандидатуры на выборах в Национальный совет судебной власти. Что касается организации избирательного процесса Национальной избирательной комиссией, Венецианская комиссия и Генеральный директорат по правам человека и верховенству права считают, что эта руководящая роль подходит для обеспечения целостности избирательной процедуры в нынешних обстоятельствах. Они рекомендуют предусмотреть более строгие основания, рамки и условия для участия в публичных слушаниях. Что касается досрочного прекращения полномочий нынешних судей-членов Национального совета судебной власти в день избрания новых членов Национального совета судебной власти, Венецианская комиссия и Генеральный директорат по правам человека и верховенству права, придерживаясь принципа, что пребывание в должности для должностных лиц в целом, и для членов Судебных советов в частности, должно быть гарантировано, принимают во внимание тот факт, что реформа будет гарантировать независимость судебной системы, что она следует европейским стандартам, и что она направлена на исправление способа назначения нынешних судей-членов Национального совета судебной власти в соответствии с решениями Европейского суда по правам человека.

По мнению Венецианской комиссии и Генерального директората по правам человека и верховенству права, досрочное увольнение *ex lege* действующих судей-членов Национального совета судебной власти, таким образом, представляется оправданным в конкретных обстоятельствах польского дела и совместимым с европейскими стандартами.

В заключении в связи с заключениями по Закону Черногории о Специальной государственной прокуратуре¹ указано, что Венецианская комиссия приветствует тот факт, что законопроект сужает юрисдикцию Специальной государственной прокуратуры до коррупционных преступлений, совершенных высокопоставленными лицами. Тем не менее, большинство ключевых рекомендаций, данных в предыдущих заключениях, не были выполнены и таким образом остаются в силе.

В частности, Венецианская комиссия напоминает о своих ключевых рекомендациях, данных в 2015 г.:

- усилить гарантии подотчетности (включая судебный надзор за мерами прокуратуры) для минимизации рисков злоупотреблений и/или политического давления;

- определить критерии и порядок найма специальных прокуроров и других сотрудников, включая сотрудников полиции, их надзор и оперативную

¹ CDL-AD(2024)014-e. Montenegro – Urgent Follow-up Opinion to the Opinions on the Law on the Special State Prosecutor's Office, issued on 16 May 2024 pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Revised Rules of Procedure, endorsed by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)014-e)

подчиненность, дисциплинарные процедуры, гарантии от неправомерного вмешательства;

- обеспечить, чтобы все необходимые гарантии защиты персональных данных были предусмотрены в Законе в соответствии с европейскими стандартами.

Что касается предлагаемого проекта поправок к Закону, Венецианская комиссия сформулировала следующие дополнительные ключевые рекомендации:

- определить юрисдикцию Специальной государственной прокуратуры в отношении подстрекательства к незаконному влиянию и активному взяточничеству, чтобы избежать дублирования с компетенцией других государственных прокуратур;

- включить в статью 3 законопроекта все соответствующие категории в список «высокопоставленных государственных должностных лиц» (предусмотренный, например, в Уголовном кодексе и другом связанном с ним законодательстве, касающемся конкретных финансовых органов, созданных в процессе интеграции в ЕС и т.д.);

- разработать соответствующую стратегию для сокращения количества нерассмотренных дел в Специальной государственной прокуратуре.

Комиссия предлагает властям в полной мере использовать предыдущие рекомендации с целью предоставления Специальной государственной прокуратуре необходимых гарантий автономии, функциональности и подотчетности. Комиссия также предлагает властям Черногории обеспечить всесторонний диалог с основными заинтересованными сторонами и гражданским обществом на дальнейших этапах законодательного процесса.

В заключении по поводу заключения по Закону Черногории о Государственной прокуратуре¹ предусмотрено, что инициатива министра юстиции Черногории по совершенствованию Закона «О Государственной прокуратуре» заслуживает похвалы, как и межпартийный компромисс, достигнутый по избранию Генерального прокурора, и готовность внутренних заинтересованных сторон внести свой вклад в процесс интеграции в ЕС. Венецианская комиссия приветствует тот факт, что законопроект учитывает некоторые предыдущие рекомендации, касающиеся выборов Генерального прокурора и условий назначения временного Генерального прокурора.

Комиссия также отмечает, что большинство ключевых рекомендаций в предыдущих заключениях не были выполнены и таким образом остаются в силе.

Венецианская комиссия сформулировала, в частности, следующие рекомендации:

¹ CDL-AD(2024)013-e. Montenegro – Urgent Follow-up Opinion to the Opinions on the Law on the State Prosecution Service, issued on 16 May 2024 pursuant to Article 14a of the Venice Commission’s Revised Rules of Procedure, endorsed by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)013-e)

- предусмотреть, чтобы право обжаловать решения о принудительном переводе и более подробные указания на критерии, которые должны учитываться при принятии такого решения, были прямо упомянуты в Законе;

- улучшить сферу и критерии оценки эффективности в соответствии с европейскими стандартами;

- уточнить процедуру и критерии этической и дисциплинарной ответственности.

Венецианская комиссия призывает власти облегчить доступ к теоретической части обучения для молодых специалистов, приезжающих из всех частей страны, и привести начальную продолжительность обучения и программу в соответствие с европейскими стандартами.

Комиссия также призывает власти Черногории обеспечить всесторонний диалог с основными заинтересованными сторонами и гражданским обществом на дальнейших этапах законодательного процесса.

Заключение по проекту закона Черногории о предотвращении коррупции¹ подготовлено с учетом того, что этот проект закона был разработан в срочном порядке, чтобы позволить парламенту принять его до того, как Европейская комиссия завершит свой промежуточный отчет об оценке в контексте процесса вступления в ЕС.

Хотя Венецианская комиссия понимает причины срочности, она сожалеет, что это не позволило провести более инклюзивный диалог и тщательный процесс консультаций по проекту закона, что, несомненно, улучшило бы качество закона и прояснило бы любые недопонимания относительно причин некоторых поправок.

За исключением области осведомителей, проект закона остается в основе своей тем же самым, что и действующий в настоящее время Закон о предупреждении коррупции, с несколькими корректировками по всему тексту положений. Действующий Закон подвергался нескольким оценкам со стороны различных органов за последние несколько лет, некоторые из которых в значительной степени опираются на приведенный выше анализ. Такие существенные поправки должны были включать разработку всеобъемлющего, отдельного Закона об осведомительстве, что является ключевой рекомендацией для Венецианской комиссии. Поэтому Венецианская комиссия призывает власти Черногории как можно скорее разработать отдельный Закон об осведомительстве.

Помимо разработки отдельного Закона об осведомительстве, Венецианская комиссия также рекомендует следующие основные рекомендации:

- относительно персональной сферы действия законопроекта: уточнить определение государственного должностного лица, чтобы избежать какой-либо двусмысленности относительно его сферы действия, и включить в законопроект

¹ CDL-AD(2024)011-e. Montenegro – Urgent Opinion on the draft law on the prevention of corruption, issued on 21 May 2024 pursuant to Article 14a of the Venice Commission’s Revised Rules of Procedure, endorsed by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)011-e)

категоризацию обязательств и ограничений в отношении конкретных занимаемых должностей, что позволит применять более ограничительные положения (о несовместимости, ограничениях после увольнения и, возможно, декларациях об активах и доходах) к различным группам должностных лиц, для которых в силу характера их функций и обязанностей риски и последствия нарушения добросовестности являются самыми высокими, в результате чего общие обязательства по избежанию конфликта интересов и непринятию подарков в связи с осуществлением государственной функции должны применяться ко всем лицам, работающим в государственном секторе;

- относительно положений о конфликте интересов и несовместимости: внести поправки в статью 10 законопроекта, чтобы гарантировать, что заявление или уведомление о возможном конфликте интересов и последующий отвод соответствующего государственного служащего не ограничиваются участием в «обсуждении и принятии решений», но также охватывают любые другие виды участия в вопросе;

- относительно положений о декларациях об активах и доходах: включить права пользования имуществом, бенефициарное право собственности на активы, движимые активы выше определенной стоимости, находящиеся за рубежом, значительные транзакции и цифровые активы (или «любые другие активы» выше определенной стоимости) в пункты, подлежащие включению в декларации об активах и доходах государственных служащих;

- относительно положений об осведомителях: расширить в отдельном Законе об осведомительстве, упомянутом выше, материальную сферу положений об осведомительстве, включив в нее другие угрозы или вред общественным интересам, помимо тех, которые связаны с коррупцией или нарушениями правил.

В заключении по пересмотренному проекту поправок к Закону Черногории о Совете судей и судьях¹ отмечается, что Комиссия приветствует принятие коммуникационной стратегии Судебного совета и судов на 2024–2026 годы, направленной на повышение прозрачности судебной системы и укрепление общественного доверия к ней. Она призывает власти Черногории развивать достигнутый на сегодняшний день прогресс и продолжать проделанную работу, в том числе посредством публичных консультаций в подготовительной законодательной работе и включения в нее всех национальных заинтересованных сторон, поддерживая также конструктивный диалог с Венецианской комиссией. Венецианская комиссия приветствует поправки, внесенные в законопроект. Она также подтверждает свою предыдущую общую положительную оценку законопроекта, отмечая в то же время, что некоторые из ее предыдущих рекомендаций еще не нашли отражения в законопроекте.

¹ CDL-AD(2024)012-e. Montenegro – Urgent Follow-up Opinion on the revised draft amendments to the Law on the Judicial Council and Judges, issued on 6 May 2024 pursuant to Article 14a of the Venice Commission’s Revised Rules of Procedure, endorsed by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)012-e)

Венецианская комиссия отмечает, в частности, что ряд рекомендаций были выполнены:

- введение несовместимости членства судей в Совете судей только для лиц, являющихся высокопоставленными должностными лицами политической партии (с оговоркой, что в соответствующий текст следует внести больше ясности и последовательности);

- введение правила о том, что исполняющие обязанности председателей судов должны назначаться при определенных условиях (с оговоркой о необходимости переформулировать положение проекта с целью прояснения одного из этих условий);

- введение новых положений, касающихся оценки судей Верховного суда;

- четкое разграничение «наиболее серьезного дисциплинарного проступка», отделяющее его от профессиональной оценки;

- ограничение принудительного перевода судей в связи с реструктуризацией судов только в суды той же юрисдикции и инстанции.

Другие рекомендации пока не были выполнены и остаются актуальными. В частности, Комиссия обращает внимание на следующие рекомендации:

- регулировать доходы и другие права судей, связанные с работой, посредством законодательства, как это предпринято властями, как можно скорее после принятия и вступления в силу законопроекта;

- четко указать несовместимость членства известных юристов в Совете судей только для лиц, являющихся высокопоставленными должностными лицами политической партии;

- избегать установления низкого порога в 30% отмененных решений в предстоящих новых Правилах оценки судей и председателей судов, которые власти обязались подготовить, выбрав более гибкий подход;

- четко предусмотреть, что Комиссия по кодексу этики может только «информировать» Совет судей о потенциальной дисциплинарной ответственности судьи;

- внести поправки в законопроект таким образом, чтобы судьи-члены Судебного совета могли быть уволены только за тяжкие и особо тяжкие дисциплинарные проступки;

- предусмотреть, чтобы дисциплинарное производство могло быть инициировано только членами Судебного совета также в случаях, когда Комиссия по кодексу этики информирует Судебный совет о возможном дисциплинарном проступке судьи, председатель Комиссии, являющийся членом Судебного совета, не должен участвовать в дисциплинарном производстве;

- предусмотреть, чтобы член Судебного совета, подающий дисциплинарное ходатайство, был полностью отстранен от принятия решения по нему.

Кроме того, Венецианская комиссия призывает власти принять меры для облегчения доступа к судебной системе молодых специалистов, приезжающих из всех частей страны, особенно тех, у кого недостаточно финансовых средств для проживания в столице в течение обязательного периода начальной подготовки.

В заключении, дополняющем предыдущие заключения относительно Высшего судебного и прокурорского совета Боснии и Герцеговины¹, указывается, что Венецианская комиссия приветствует тот факт, что нынешний законопроект, хотя и не доработанный, представляет собой комплексный пересмотр, рекомендованный Комиссией ранее.

Венецианская комиссия делает следующие предварительные замечания:

- власти должны принять стратегический подход к реформе судебного сектора и рассмотреть, до принятия законопроекта, какими будут другие неотложные необходимые действия, непосредственно связанные с ним, то есть, какие другие законодательные акты потребуют гармонизации впоследствии или, возможно, параллельно с ним;

- по законопроекту должен быть проведен инклюзивный процесс консультаций, предоставляющий достаточно времени и возможностей всем заинтересованным сторонам для комментариев по законопроекту;

- Высшему судебному и прокурорскому совету должен быть предоставлен конституционный статус. В продолжение действующего Закона следует также сохранить общие положения, предусматривающие неприменение положений Закона о министерствах и других органах администрации Боснии и Герцеговины и Закона об администрации Боснии и Герцеговины к Высшему судебному и прокурорскому совету, с целью сохранения независимости Совета и его Секретариата.

В целом, хотя Комиссия согласна с тем, что состав любого учреждения на государственном уровне должен в максимально возможной степени отражать разнообразие страны по этническим, гендерным, языковым, религиозным или другим критериям, она также подчеркивает, что этнический подход должен быть поэтапным, поскольку любой дальновидный законодательный акт должен быть направлен на преодоление этнических разногласий. Таким образом, Комиссия рекомендует добавить в статью 5(5) ссылку на тот факт, что Высший судебный и прокурорский совет, как судебная власть в целом, должна быть в целом представительной от народов Боснии и Герцеговины, как того требует Конституция, и изменить все те положения, которые по-прежнему ссылаются на народы, составляющие Боснию и Герцеговину. Аналогичным образом, назначения судей должны основываться в первую очередь на заслугах, а этнический фактор следует принимать во внимание лишь в исключительных случаях, поскольку многонациональный состав судебной власти сам по себе должен быть достаточным для обеспечения общественного доверия.

Что касается членства в Высшем судебном и прокурорском совете, Комиссия рекомендует:

- создать Совет с нечетным числом членов. Два департамента, судебный и прокурорский, также должны состоять из нечетного числа членов, из чего

¹ CDL-AD(2024)009-e. Bosnia and Herzegovina - Interim Follow-up Opinion to previous Opinions on the High Judicial and Prosecutorial Council, adopted by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)009-e)

следует, что они должны рассчитывать на нечётное число непрофессионалов, принадлежащих к обоим департаментам;

- значительное увеличение числа непрофессиональных членов и обеспечение отсутствия необоснованных различий в обращении с судебными и несудебными членами.

Комиссия рекомендовала исключить лиц, осужденных за уголовные деяния определенной степени тяжести, при этом уточняя критерии, касающиеся судей и прокуроров, к которым были применены дисциплинарные меры.

Заключение по проекту закона о внесении изменений в Кодекс об административных правонарушениях Кыргызской Республики, вводящих меры наказания за оскорбление и клевету¹ предусматривает, что Венецианская комиссия тщательно изучила поправки в соответствии со стандартами, сформулированными в Международном пакте о гражданских и политических правах и других соответствующих международных документах. Комиссия напоминает, что, когда государство-участник вводит ограничения на реализацию права на свободу выражения мнений, это не может ставить под угрозу само это право. Таким образом, Венецианская комиссия повторяет, что соотношение между правом и ограничением, а также между нормой и исключением не должно быть изменено.

Венецианская комиссия приходит к выводу, что включение оскорбления и клеветы в качестве административных правонарушений само по себе не противоречит международным стандартам, в то время как прямое вынесение судебного решения по этим административным правонарушениям было бы более совместимым с обязательствами в области прав человека. Более того, такое регулирование должно соответствовать трем критериям: легитимность, законность и необходимость/соразмерность, как того требует статья 19(3) Международного пакта о гражданских и политических правах.

Комиссия подчеркивает, что проекты поправок имеют существенные недостатки, и без их устранения проекты поправок будут несовместимы с международными стандартами основных прав человека. Таким образом, Венецианская комиссия считает, что следует уделить должное внимание влиянию этих законодательных поправок на развитие среды самоцензуры, тем самым лишая граждан информации, жизненно важной для открытых публичных дебатов.

Венецианская комиссия сформулировала следующие ключевые рекомендации:

- необходимость проекта поправок должна быть обоснована и четко объяснена в пояснительной записке. Пояснительная записка должна подробно описать цели проекта поправок, методы достижения этих целей, внесенные

¹ CDL-AD(2024)025-e. Kyrgyzstan - Opinion on the draft Law «On amendments to the Code of Administrative Offences of the Kyrgyz Republic Introducing Penalties for Insult and Slander», adopted by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)025-e)

изменения по сравнению с нынешней ситуацией, тем самым поддерживая принцип легитимности;

- полномочия «уполномоченного органа» по рассмотрению дел, касающихся оскорбления и клеветы, должны быть отменены. Вместо этого их компетенция должна быть непосредственно передана судам, которые лучше подготовлены к разрешению юридических сложностей, присущих подобным делам, и обеспечению справедливого и взвешенного решения, если только не будут соблюдены требования к высокому качеству вынесения решений в отношении «уполномоченного органа», включая требования независимости и беспристрастности, а также надежные процессуальные гарантии справедливости прочно закреплены в законе и на практике;

- административное средство правовой защиты должно применяться исключительно по жалобе предполагаемого потерпевшего; следовательно, его не следует использовать одновременно с гражданским средством правовой защиты, а само дело следует прекратить в случае мирного урегулирования между сторонами.

Венецианская комиссия также рекомендует должным образом учитывать материальное положение правонарушителя и влияние на него финансовых санкций при наложении штрафов за клевету и оскорбление, а также снизить риск повторного необоснованного вмешательства.

В *заключении о внесении изменений в Закон Кыргызской Республики о нормативных правовых актах*¹ отмечается, что Венецианская комиссия признает, что проект поправок разработан с целью устранения существующих противоречий и проблем в правотворческой деятельности государственных органов и направлен на повышение качества принимаемых нормативных правовых актов. Также подчеркивается, что основные изменения, предусмотренные проектом поправок, включают уточнение видов законодательных актов, планирование законотворческой работы кабинетом министров, создание единого портала общественного обсуждения, правовое регулирование общественных отношений в пилотный режим – это позитивные изменения сами по себе, способные улучшить законотворческий процесс.

Однако Комиссия с обеспокоенностью отмечает, что проект поправок, по-видимому, способствует сокращению общественного обсуждения законопроекта. Ограниченные сроки публичных обсуждений, широкие исключения из публичных обсуждений и оценок воздействия (особенно в отношении срочных законопроектов) и регулирование пилотного режима способствуют тенденции к уменьшению участия общественности и парламента в законодательном процессе. Этот сдвиг, похоже, чрезмерно усиливает позиции исполнительной власти, особенно президента и кабинета министров, в ущерб участию населения и парламента. Такое чрезмерное перераспределение власти в пользу

¹ CDL-AD(2024)026-e. Kyrgyzstan - Opinion on the draft Law «On Amendments to the Law of the Kyrgyz Republic On Regulatory Legal Acts», adopted by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)026-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)026-e)

исполнительной власти может иметь серьезные последствия для разделения властей, потенциально подрывая баланс, необходимый для здоровой демократии и верховенства закона.

Венецианская комиссия сформулировала следующие рекомендации:

- в проекте поправок должно быть прямо указано, что конституционные законы и кодексы наряду с другими законами имеют более высокую юридическую силу, чем постановления Жогорку Кенеша; кроме того, проект поправок должен содержать четкие указания относительно иерархии между постановлениями Жогорку Кенеша и указами президента;

- Закон должен гарантировать ключевую роль парламента в планировании законодательной деятельности. Законодательный план не должен исключать другие законодательные предложения, особенно предложения самого парламента, и должен гарантировать, что парламентские инициативы, связанные с законопроектами, охватываемыми законодательным планом, в принципе не подлежат отклонению правительством;

- анализ регуляторного воздействия должен включать временные нормативные правовые акты со сроком действия менее одного года, а также правовые акты, направленные на достижение и поддержание стабильности цен, реализацию денежно-кредитной политики, обеспечение эффективности, безопасности и надежности банковской деятельности и платежных систем, за исключением редких и объективно обоснованных случаев;

- следует уточнить термин «введение нового регулирования общественных отношений» и уточнить документы, которые должны сопровождать правовые акты на Едином портале общественного обсуждения, предусмотрев также четкие ориентиры и процедурные принципы для кабинета министров. Венецианская комиссия также рекомендует исключить из публичного обсуждения временные законы, правовые акты, вытекающие из решений Конституционного суда или те, которые связаны со сферой обороны и национальной безопасности, а также те, которые регулируют стабильность цен, денежно-кредитную политику и эффективность банковской деятельности, ограничиваясь лишь исключительными и объективно обоснованными случаями;

- предложенные поправки к статье 23 Закона должны быть пересмотрены, а действующее положение о минимальном месячном сроке общественного обсуждения должно быть сохранено, за исключением должным образом обоснованных срочных случаев. Кроме того, Комиссия рекомендует исключить возможность сокращения периода общественных обсуждений до десяти дней в случае организации дополнительных мероприятий;

- регулирование общественных отношений в пилотном режиме должно быть пересмотрено, четко регламентируя статус и юридическую силу принятых в пилотном режиме правовых актов, порядок их принятия, области, которые не могут быть охвачены пилотными нормативными актами, а также предусмотрев решающую роль парламента в этом процессе.

В заключении о возможных законодательных решениях для проведения будущих избирательных процессов в Гаити¹ Венецианская комиссия отметила, что внесение поправок в Конституцию Гаити посредством конституционной процедуры не может быть предусмотрено в Гаити до восстановления государственных институтов, определенный баланс между противоположными потребностями – законностью и демократической легитимностью конституционных поправок и приоритетом эффективного управления – нужно будет найти. Подготовка конституционных поправок Переходным президентским советом, если он решит это сделать, должна основываться на предыдущих процессах внесения поправок в Конституцию; далее, следует предусмотреть одобрение поправок путем референдума, даже если эта процедура не имеет основы в действующей Конституции.

В нынешней ситуации, когда у власти Гаити нет выборного института, вопрос стабильности избирательного законодательства как таковой не возникает. Однако представляется целесообразным принять законодательство, применявшееся к последним выборам, как отправную точку для следующих выборов.

Безопасность и возможность проведения выборов являются двумя важными предварительными условиями для проведения выборов.

Чтобы обеспечить максимально возможное уважение права на свободные выборы, Венецианская комиссия рекомендует в приоритетном порядке до следующих выборов решить следующие вопросы:

- обеспечить, чтобы все граждане Гаити имели возможность принимать участие в избирательном процессе;
- обеспечить надлежащую регистрацию избирателей;
- обеспечить равный доступ к процессу голосования на всей территории;
- ограничение «порогов» права быть избранным случаями судимости по уголовным делам, а также рассмотрение вопроса о том, следует ли приостанавливать политические права граждан для граждан, ожидающих суда за тяжкие преступления;
- обеспечить сбалансированный состав нижней избирательной администрации без возможности увольнения ее членов по своему желанию;
- ускорить процесс передачи и объявления результатов и обеспечение его прозрачности;
- если введение судебного обжалования невозможно, пресечь или, по крайней мере, максимально ограничить случаи, когда Переходный избирательный совет принимает решения по апелляциям на собственные решения;

¹ CDL-AD(2024)017-e. Haiti - Interim Opinion on possible constitutional and legislative solutions to conduct future electoral processes, approved by the Council for Democratic Elections at its 80th meeting (Venice, 20 June 2024) and adopted by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)017-e)

- обеспечить полный доступ отечественных (партийных и беспартийных) и международных наблюдателей на все этапы избирательного процесса;
- обеспечить подготовку внутренних наблюдателей за выборами;
- обеспечить равный доступ к общественным СМИ;
- обеспечить эффективные меры по представительству и участию женщин и молодежи как в качестве кандидатов, так и в качестве избирателей.

После следующих выборов Венецианская комиссия рекомендует разработать законодательную базу, которая обеспечит полное уважение права на свободные выборы, и в частности:

- пересмотреть правила доступа к гаитянскому гражданству и его утраты и ограничения прав граждан с двойным гражданством;
- создание постоянных списков избирателей;
- создание независимого и беспристрастного Постоянного избирательного совета;
- пересмотр системы жалоб и апелляций, чтобы сделать возможным окончательное обращение в суд;
- пересмотр законодательства о политических партиях и СМИ в соответствии с международными стандартами;
- предусмотреть правила перераспределения избирательных округов, обеспечивающих равное количество голосов и регулярный пересмотр распределения мест;
- обеспечить эффективные законодательные меры по обеспечению гендерного паритета и надлежащего представительства молодежи.

В рамках рассматриваемой сессии Венецианская комиссия приняла ***Пересмотренную интерпретационную декларацию о стабильности избирательного права***¹, в которой установлено, что принцип, согласно которому основные элементы избирательного права не должны быть открыты для внесения поправок менее чем за год до выборов, не имеет приоритета над другими принципами Кодекса надлежащей практики в избирательных вопросах. Он не должен использоваться для поддержания ситуации, противоречащей международным избирательным стандартам, для предотвращения внесения поправок в соответствии с этими стандартами на основе консенсуса между правительством и оппозицией и на основе широких общественных консультаций или для предотвращения выполнения решений национальных конституционных судов или верховных судов с эквивалентной юрисдикцией, международных судов или рекомендаций международных организаций. Принцип одного года направлен на обеспечение правовой определенности, которая является ключевым элементом верховенства права. В избирательной сфере правовая определенность означает,

¹ CDL-AD(2024)027-e. Revised interpretative declaration on the Stability of electoral law, approved by the Council for Democratic Elections at its 80th meeting (Venice, 20 June 2024) and adopted by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)027-e)

что доверие к демократическим выборам в соответствии с международными стандартами не должно подрываться поздними поправками к первичному или вторичному законодательству, в том числе со стороны избирательных органов. Принцип касается основных правил избирательного права. Другие изменения в избирательном праве могут подчиняться этому принципу, если объем или сроки изменений могут негативно повлиять на правовую определенность для избирателей, кандидатов или избирательной администрации.

В частности, основополагающими правилами считаются следующие:

- правила, определяющие право голосовать и баллотироваться на выборах, включая регистрацию избирателей и кандидатов;
- установление границ избирательных округов и правил, касающихся распределения мест между избирательными округами;
- собственно избирательная система, т.е. правила, касающиеся преобразования голосов в места;
- основные элементы процесса голосования;
- правила, касающиеся членства, независимости и беспристрастности избирательных комиссий или другого органа, который организует голосование или может принимать решения по избирательным правам;
- правила, гарантирующие эффективность разрешения избирательных споров; доступ участников выборов к государственным средствам массовой информации.

Также в указанном документе предусмотрено, что в дополнение к принципу «одного года»:

- после объявления выборов не следует вносить никаких поправок в избирательное право, если только они не являются строго необходимыми для выполнения обязательных решений национальных конституционных судов или верховных судов с эквивалентной юрисдикцией или международных судов;
- любая реформа избирательного законодательства, которая будет применяться во время выборов, должна происходить достаточно рано, чтобы кандидаты и избиратели могли понять изменения, а органы управления выборами — понять и применить их.

Также в рамках 139-ой пленарной сессии был принят *Доклад об отношениях между парламентом и правительством: доверие и ответственность*¹, в котором установлено, что парламентские системы определяются тем фактом, что правительство несет ответственность перед парламентом: правительство черпает свою легитимность из парламента и, точнее, из своей способности заручиться его поддержкой («доверием»). Большинство стран с парламентской системой регулируют отношения доверия между правительством и парламентом посредством вотумов доверия и вотумов недоверия. Одним из основных инструментов, которые исполнительная власть

¹ CDL-AD(2024)016-e. Report on the relations between Parliament and the Government: confidence and responsibility, adopted by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)016-e)

может использовать для дисциплинирования своих членов и членов парламентского большинства, поддерживающего правительство, и таким образом обеспечить поддержку большинства, является постановка вопроса о доверии в связи с принятием законодательного законопроекта, который, если не будет удовлетворен, может привести к отставке правительства, потенциальному роспуску выборной палаты и досрочным выборам. Однако в большинстве рассмотренных правовых порядков такие вопросы доверия используются нечасто. Конкретной формой вотума доверия является принятие ответственности правительством в связи с принятием общей политики или конкретного законопроекта.

В государствах, ответивших на вопросник, и где вотум доверия может быть объединен с законодательным процессом, сочетание вопроса доверия и принятия конкретного законопроекта в основном проявляется в следующих формах:

- голосование по законопроекту и вотум доверия проводятся либо совместно (Германия), либо по отдельности (Польша, Финляндия). Голосование по законопроекту «поглощает» вотум доверия: парламент должен рассматривать принятие такого законопроекта как вопрос доверия правительству, а доверие правительству является следствием принятия законопроекта. Вотум доверия «поглощает» голосование по законопроекту: вотум доверия правительству влечет за собой принятие законопроекта. Похоже, что это существует только в Армении. Не требуется никакого голосования, ни по законопроекту, ни по доверию: если не подан вотум недоверия, законопроект принимается без голосования и даже без обсуждения. Это существует в трех государствах-членах Венецианской комиссии: Франции, Румынии и Республике Молдова;

- в случаях, когда вотум доверия «поглощает» голосование по принятию законопроекта, и в случаях принятия правительством ответственности, парламент голосует по вопросу доверия правительству, а не по принятию законопроекта: это означает, что законопроект становится законом без формального голосования парламента (или одной из его палат);

- вопросы доверия и принятия правительством ответственности являются двумя ключевыми инструментами, которые используются правительствами, чтобы заставить свое большинство поддержать их под угрозой отставки правительства. Таким образом, они способствуют стабильности правительства. Они ограничивают возможности парламента контролировать исполнительную власть, тем самым ослабляя позицию парламента в парламентской форме правления. В частности, вопросы доверия, связанные с принятием конкретного законопроекта, изменяют полномочия исполнительной власти в законодательном процессе, поскольку они ограничивают полномочия законодательного органа по обсуждению содержания законопроекта, если правительство не потерпит поражение в процедурах вотума доверия.

Заключение

В ходе проанализированных сессий Венецианской комиссии были рассмотрены и приняты заключения по законодательству таких государств, как: Армения, Грузия, Молдова, Украина, Испания, Ливан, Болгария, Венгрия, Босния и Герцеговина, Гаити, Кыргызстан, Черногория, Польша.

В орбите экспертной деятельности Венецианской комиссии были законодательные акты в самых различных сферах, включая избирательное законодательство, судебную систему, защиту персональных данных, противодействие коррупции, функционирования прокуратуры, права человека, политические партии, вопросы амнистии, защиту суверенитета, законодательство о защите от иностранного влияния, национальных меньшинствах, защиту семейных ценностей и несовершеннолетних, законодательство о нормативных правовых актах и т.д.

Значительное место традиционно в деятельности Венецианской комиссии занимает подготовка комплексных компаративистских обзоров, построенных на сравнительном анализе законодательства различных государств, как например, Пересмотренная интерпретационная декларация о стабильности избирательного права, Доклад об отношениях между парламентом и правительством: доверие и ответственность (июнь 2024 г.)

В ряде заключений Венецианская комиссия продолжает последовательную критическую оценку законодательства тех государств, которые пытаются формировать самостоятельные правовые нормы, отличные от стандартов Совета Европы, что означает активную деятельность Венецианской комиссии по их политической и правовой экстраполяции даже в те правопорядки, которые в настоящее время придерживаются иных взглядов на ценностные ориентиры (защита детей и семьи, законодательство об «иностраннных агентах» и др.).

