ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО (ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ СОВЕТА ЕВРОПЫ)

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР ДОКЛАДОВ И ЗАКЛЮЧЕНИЙ, ПРИНЯТЫХ НА 105-й ПЛЕНАРНОЙ СЕССИИ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО (ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ)

КУРБАНОВ Рашад Афатович, заведующий отделом научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы) Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: kurbanov@izak.ru

ШВЕДКОВА Ольга Владимировна, ведущий научный сотрудник отдела научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы) Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: venkom@izak.ru

БЕЛЯЛОВА Асия Мидихатовна, научный сотрудник отдела научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы) Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: venkom@izak.ru

ДЕМИНА Анна Николаевна, младший научный сотрудник отдела научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы) Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: venkom@izak.ru

В статье представлен краткий обзор деятельности Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) в ходе проведения 105-й пленарной сессии, прошедшей в Венеции в декабре 2015 года.

Ключевые слова: Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), Совет Европы, 105-я пленарная сессия, права человека, верховенство права, судебная власть, конституционное правосудие, конституционная реформа, демократические принципы, европейские стандарты демократии, доклад.

ANALYTICAL REVIEW OF THE WORK OF THE 105th PLENARY SESSION OF THE EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION)

R. A. KURBANOV, head of the department of scientific support of the secretariat of Russian delegation in European Commission for Democracy through Law (the Venice Commission of the Council of Europe) of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of legal sciences, professor, honored lawyer of the Russian Federation

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: kurbanov@izak.ru

O. V. SHVEDKOVA, leading research fellow of the department of scientific support of the secretariat of Russian delegation in European Commission for Democracy through Law (the Venice Commission of the Council of Europe) of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: venkom@izak.ru

A. M. BELYALOVA, research fellow of the department of scientific support of the secretariat of Russian delegation in European Commission for Democracy through Law (the Venice Commission of the Council of Europe) of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: venkom@izak.ru

A. N. DEMINA, junior research fellow of the department of scientific support of the secretariat of Russian delegation in European Commission for Democracy through Law (the Venice Commission of the Council of Europe) of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: venkom@izak.ru

The article presents a brief review of the activities of the European Commission for democracy through law (Venice Commission) during the 105th plenary session held in Venice in December 2015.

Keywords: European Commission for democracy through law (Venice Commission), Council of Europe, the 105th plenary session, human rights, rule of law, judiciary, constitutional justice, constitutional reform, democratic principles, the European standards of democracy, report.

DOI: 10.12737/19216

18—19 декабря 2015 г. в Венеции состоялась 105-я пленарная сессия Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии).

Традиционно в рамках утвержденной повестки дня в первую очередь доклад о своей деятельности за период, прошедший со 104-й пленарной сессии, представил Президент Венецианской комиссии *Дж. Буккиккио*. В частности, он отметил свое участие в Расширенном заседании ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, посвященном 90-летию Института, подчеркнул важность развития сотрудничества Комиссии с данным ведущим российским научным юридическим центром и существенный вклад Института в популяризацию деятельности и целей Комиссии в России по укреплению демократических принципов верховенства права и уважения прав человека.

С докладом о деятельности Секретариата Комиссии выступил Директор Секретариата *Т. Маркерт*, который представил информацию об участии в V Международном конгрессе сравнительного правоведения «Конституционные реформы в XXI веке: новые горизонты», организованном Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ совместно с Венецианской комиссией.

В соответствии с регламентом Комиссии на 105-й сессии состоялись выборы Президента Комиссии, троих вице-президентов и четверых членов Бюро, а также председателей подкомиссий. Представитель Российской Федерации в Венецианской комиссии *Т. Я. Хабриева* сохранила свое членство в Бюро.

Принимая во внимание активное взаимодействие Комиссии с Комитетом министров Совета Европы, на 105-й пленарной сессии выступили Постоянный представитель Испании в Совете Европы, посол *Луис Хавьер Жиль Каталина*, который отметил, что Испания является одним из государств — основателей Венецианской комиссии и поддерживала ее деятель-

ность с момента создания. Посол подчеркнул, что, несмотря на различные кризисы в Европе, Испания остается демократическим государством, приверженным ценностям Совета Европы.

Постоянный представитель Словении в Совете Европы, посол *Е. Томич* подтвердила поддержку органов власти Словении Венецианской комиссии, отметила ее уникальную и неоценимую роль в разрешении кризисов и предотвращении конфликтов, а также ее эффективность и значительный географический охват деятельности. Посол напомнила Комиссии о решающей роли, которую сыграло заключение (представленное в 2000 г.) в разрешении конституционного кризиса в Словении мирным и конструктивным путем. Посол также подчеркнула важность вступления Словении в Европейский Союз.

Руководитель делегации Европейского Союза в Совете Европы, посол *Я. Вилен* выразил признательность ЕС за экспертизы Комиссии, отметил репутацию и географию деятельности, а также высокоэффективные и надежные взаимосвязи между двумя институтами. В частности, он отметил, что заключения Комиссии послужили основой для докладов о прогрессе европейской политики добрососедства и отчетов Генерального директората по расширению. ЕС высоко оценивает, в частности, вклад Венецианской комиссии в процесс конституционной реформы в Украине в целом и роль Комиссии в процессе реализации Минских соглашений. Посол также отметил необходимость панъевропейского подхода в Южном и Восточном Средиземноморье и в Центральной Азии. При этом, по его словам, следует обратить особое внимание на миграционный кризис и необходимость обеспечения возврата иммигрантов в их родные страны. ЕС готов продолжать оказывать поддержку, в том числе в финансовом отношении, работе Комиссии не только в государствах — членах Совета Европы, но и в соседних странах Центральной Азии и Южного Средиземноморья.

В соответствии с утвержденной повесткой далее выступил член Комитета по правовым вопросам и правам человека Парламентской ассамблеи Совета Европы *А. Д. Техера*, который сообщил Комиссии, что комитеты Ассамблеи одобрили доклады (о доступе к Интернету, о правах детей и о деятельности неправительственных организаций), в которых широко цитируются труды Комиссии.

В рамках сотрудничества Комиссии с Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы в заседании Комиссии принял участие Генеральный секретарь Конгресса *А. Кифер*, который проинформировал экспертов о последних мероприятиях в отношении так называемых «дорожных карт» для Грузии и Португалии, разработанных в 2015 г., и о предстоящих мероприятиях для Армении и Молдовы.

Далее на сессии выступил председатель правления Банка развития Совета Европы *Р. Венцель*. Он подчеркнул взаимодополняемость работы Банка и комиссии, а также отметил, что нынешними приоритетами Банка являются укрепление структуры судебной системы, а также срочная помощь мигрантам и беженцам и долгосрочная политика интеграции.

Несмотря на то что заключения Венецианской комиссии носят рекомендательный характер, Комиссия отслеживает реализацию рекомендаций, содержащихся в принятых ею заключениях. В ходе 105-й сессии Комиссия была кратко проинформирована о мероприятиях по реализации рекомендаций, содержащихся в следующих заключениях:

1) два заключения по проектам поправок к конституции Республики Армения¹.

Сотрудничество между Венецианской комиссией и Конституционной комиссией Армении началось с заключения по концепции конституционной реформы, принятого в октябре 2014 г., в дальнейшем последовало несколько встреч экспертов и было принято два предварительных заключения в июле 2015 г., два окончательных заключения в октябре 2015 г. Напомним, что в состав рабочей группы вошла член Комиссии *Т. Я. Хабриева*, при активном участии которой и были подготовлены соответствующие проекты заключений. Дальнейшие изменения были внесены в проект конституционных поправок, которые затем были приняты парламентом и представлены на референдуме 6 декабря 2015 г. Предварительные результаты, обнародованные Центральной избирательной комиссией, показали, что 63,5% (при явке 50,51%) избирателей проголосовали в пользу реформы. Конституционные поправки, соответственно, были приняты. Оппозиционные группы, неправительственные организации и средства массовой информации утвержда-

ли о допущении грубых нарушений. Делегации ПАСЕ изучили проведение референдума и выявили, что относительно низкая явка была результатом политических интересов в проведении реформ, а не результатом интересов населения. Процесс реформирования не был всеобъемлющим. Делегация ПАСЕ отметила несколько проблем, в частности, неточность списков избирателей, которые были предметом докладов Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ.

Что касается реализации конституционных поправок, новый Избирательный кодекс должен быть подготовлен до июня 2016 г. Президент Армении обязался провести максимально открытые и всеобъемлющие обсуждения реформы. В Венеции в октябре 2015 г. спикер парламента Армении *Г. Саакян* запросил у экспертов поддержки в имплементации конституции, Комиссия выразила готовность в оказании помощи;

2) краткое экспертное заключение о совместимости с принципом недискриминации в выборе Дня Республики Сербской².

В Кратком экспертном заключении 2013 г., представленном по запросу Конституционного суда Боснии и Герцеговины (БиГ), Венецианская комиссия выразила мнение, что выбор 9 января в качестве Дня Республики Сербской (РС), скорее всего, приведет к дискриминации в отношении боснийцев и хорватов и тех, кто живет в РС. В решении от 26 ноября 2015 г. Конституционный суд БиГ заключил, что в основном выбор Дня Республики Сербской Венецианской комиссией является неконституционным. Принятое решение вызвало критику со стороны политических лидеров РС, которые призвали суд отменить решение, а парламент БиГ — принять новый закон о Конституционном суде (в частности, в целях отстранения «иностранцев» судей), в противном случае по данному вопросу будет проведен референдум и рассмотрен вопрос об их увольнении;

3) заключение по проекту Закона о Конституционном суде Черногории³.

Данное заключение было принято Венецианской комиссией на 100-й пленарной сессии в октябре 2014 г. Эксперты в целом положительно оценили законопроект «как прочную основу для работы Конституционного суда», однако сформулировали рекомендации по совершенствованию ряда его положений.

В принятом 4 марта 2015 г. Законе власти Черногории учли большинство рекомендаций Венецианской комиссии. Вместе с тем ряд рекомендаций остался без внимания, в том числе необходимость более четкого определения поведения судьи, которое может привести к серьезным правовым последствиям. Не были удалены положения об исключении правовой помощи по конституционным жалобам и возможность возбуждения дела Конституционным судом по собственной

¹ Первое заключение по проекту поправок к Конституции (гл. 1—7 и 10) Республики Армения (CDL-AD(2015)037) и второе заключение по проекту поправок к Конституции (гл. 8, 9, 11—16) Республики Армения (CDL-AD(2015)038).

² CDL-AD(2013)027.

³ CDL-AD(2014)033.

инициативе. Такое положение, по мнению Комиссии, потенциально может вывести Конституционный суд на политическую арену, чего следует избегать;

4) заключение по проектам законов о судах, о правах и обязанностях судей и о Судебном совете Черногории⁴.

В своем заключении 2014 г. Комиссия рекомендовала повысить гарантии внутренней независимости судей и независимости судебной власти в целом. Принятый закон отражает усилия властей по реализации данных рекомендаций: правовая система принципов, принятая на пленарном заседании Верховного суда и на пленарном заседании судей, больше не обязательна; исключены положения, устанавливающие иерархическую связь между судами разных уровней, позволяющую вышестоящему суду контролировать работу суда низшей инстанции, пересматривать решения и оценивать работу судей. Кроме того, полномочие председателя суда по рассмотрению дел, направленных судьям, было ограничено ситуациями невыполнения ими своих обязанностей в соответствии с законом. Надзорные полномочия исполнительной власти были также определены и ограничены в вопросах организации и управления судами;

5) заключение по проекту органического закона о Конституционном суде Туниса⁵.

В заключении был положительно оценен проект органического закона о Конституционном суде Туниса, который должен был стать весомым вкладом в создание эффективного механизма функционирования суда.

Этот закон был принят Ассамблеей народных представителей 20 ноября 2015 г. Большинство рекомендаций экспертов касалось обеспечения независимости судей от правительства при назначениях. Кроме того, Комиссия рекомендовала внести изменения в части последствий принятых решений, которые должны быть определены законом и не должны быть оставлены на усмотрение суда. В закон были внесены и другие изменения, в частности положение о том, что кандидаты в члены Конституционного суда не могут занимать ответственные посты в политических партиях (центральных, региональных или местных) или быть кандидатами от партии или коалиции, для того чтобы будущие члены суда не были политизированы. Что касается иммунитета против уголовного преследования члена суда при осуществлении им своих функций, он может быть снят абсолютным большинством членов в случае задержания на месте преступления.

Центральное место в повестке первого дня сессии заняло рассмотрение двух вопросов по законодательству Украины.

В октябре 2015 г. на 104-й пленарной сессии Венецианской комиссией было принято заключение по проекту поправок к конституции Украины, касающихся судебной системы, в котором Комиссией были положительно оценены внесенные изменения (в их числе отмена полномочий президента по увольнению судей; предоставление Верховной Раде права слова в составе Высшего совета юстиции; возможность для депутатов — не менее 45 депутатов — обратиться в Конституционный суд касательно конституционности вопросов, которые будут поставлены на всеукраинский референдум), а также представлен ряд рекомендаций. В дальнейшем проект поправок был доработан и 25 ноября 2015 г. Президент Украины П. Порошенко направил этот доработанный проект поправок на рассмотрение Верховной Рады.

На 105-й пленарной сессии проект поправок представил член Конституционной комиссии Украины *С. Голловатый*, отметивший плодотворное сотрудничество между Венецианской комиссией и Конституционной комиссией Украины, результатом которого стала разработка текста, в котором были учтены практически все рекомендации экспертов. По его словам, единственное исключение связано с требованием большинства в 2/3 голосов для назначения Верховной Радой двух членов Высшего совета юстиции и шестерых судей Конституционного суда и для согласия на назначение и отстранение Президентом Генерального прокурора. Венецианская комиссия приняла к сведению Меморандум секретариата о соответствии предлагаемых изменений в Конституцию Украины относительно судебной власти в форме, представленной Председателем Верховной Рады 25 ноября 2015 г. с окончательным заключением, принятым Венецианской комиссией на октябрьской сессии 2015 г., в котором содержится аналогичный вывод⁶.

Одним из активно обсуждаемых на сессии вопросов стал принятый 9 апреля 2015 г. украинский Закон № 317-VIII «Об осуждении коммунистического и национал-социалистического (нацистского) тоталитарных режимов в Украине и запрет пропаганды их символики»⁷.

На различных исторических этапах многие государства принимали законы о запрете движений тоталитарной направленности. Так, подобный запрет был установлен в период 1933—2002 гг. в Германии, Швеции, Великобритании. В ряде зарубежных стран запрещение идеологии фашизма и нацизма установлено на конституционном уровне (Италия, Польша, Португалия).

Что касается коммунистического режима, отметим, что в ряде развитых европейских стран соответствующий запрет отсутствует (например, в Германии, Швейцарии). При

⁶ CDL-AD(2015)027.

⁷ Закон был принят в качестве части пакета из четырех так называемых законов о «декоммунизации». Данный Закон направлен на криминализацию коммунизма и национал-социализма, в том числе пропаганды этих режимов.

⁴ CDL-AD(2014)038.

⁵ CDL-AD(2015)024.

этом запрет символики как таковой встречается крайне редко, поскольку он рассматривается как противоречащий концепции свободы выражения мнений, что подтверждается практикой ЕСПЧ. Так, в 2008 г., рассматривая дело «Важный против Венгрии» по жалобе № 33629/06, ЕСПЧ осудил Венгрию за нарушение права на свободу выражения мнения в связи с применением уголовного наказания к одному члену партии за прикрепление к одежде коммунистического символа во время публичной демонстрации. Европейский Суд установил, что по отношению к заявителям внутренние судебные инстанции вышли за рамки ограничения свободы выражения мнения.

В настоящее время легальный запрет на использование коммунистической и нацистской символики действует в Польше, Венгрии, Литве, Латвии, Эстонии, Молдове.

24 сентября 2015 г. Председатель Комитета Парламентской ассамблеи по соблюдению обязанностей и обязательств государствами — членами Совета Европы С. Шенах запросил заключение Венецианской комиссии по данному Закону. ОБСЕ/БДИПЧ присоединилось к работе Венецианской комиссии над этим заключением.

В ходе обсуждения данного заключения Комиссии был представлен комментарий члена Комиссии от Российской Федерации академика *Т. Я. Хабриевой*, в котором также был высказан ряд замечаний и рекомендаций к украинскому Закону. Поддержав в целом выводы и рекомендации, содержащиеся в проекте заключения, она представила ряд дополнительных комментариев. В частности, расплывчатое и неоднозначное содержание имеет используемая в Законе формулировка «оправдание преступного характера установления советской власти на территории Украины или в отдельных административно-территориальных единицах», включенное в понятие «пропаганда». Установление советской власти на территории Украины — это исторический факт, который отражает определенный период в сложном и противоречивом развитии и становлении государственности на территории Украины. Законодательно определить исторический период как преступный довольно затруднительно с точки зрения права, поскольку не ясно, относится ли такая оценка к каждому событию, факту, интерпретации целей деятельности конкретных лиц или только ко всему периоду в целом. Кроме того, признавая право государства на запрет использования символики и распространения идей, связанных с прежним режимом с целью «излечить раны прошлого», *Т. Я. Хабриева* указала на искажение выбранного украинским законодателем пути достижения «благой цели» — осуждения коммунистического и национал-социалистического (нацистского) тоталитарных режимов в Украине и запрета пропаганды их символики. По сути своего регулятивного воздействия это является прямым карательным механизмом для большей части граждан Украины, направ-

ленным на силовое выхолащивание памяти о коммунистическом наследии под угрозой серьезных уголовных санкций. Подобная государственная политика Украины, наглядно продемонстрированная в данном Законе, не может считаться соответствующей общепризнанным демократическим принципам и нормам.

Отметим, что в Международном пакте о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.⁸ (ст. 19) закреплены право беспрепятственно придерживаться своих мнений, право на свободное выражение своего мнения, что предполагает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения или иными способами по своему выбору. Указанные права могут быть ограничены только законом и являться необходимыми для уважения прав и репутации других лиц, для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Резолюция ПАСЕ № 1481(2006) о необходимости осуждения международным сообществом преступлений тоталитарных коммунистических режимов⁹ осуждает преступления бывших коммунистических тоталитарных систем, нарушения прав человека, но не коммунистическую идеологию как таковую.

Один из основополагающих международных документов в рассматриваемой сфере, а именно Резолюция ПАСЕ № 1096 (1996) о мерах по ликвидации наследия бывших коммунистических тоталитарных систем рекомендует государствам-членам демонтировать наследие бывшего коммунистического тоталитарного режима по реструктуризации старых правовых и институциональных систем на основе принципов демилитаризации, децентрализации, демонополизации и приватизации, а также дебюрократизации¹⁰. Такой процесс должен включать преобразование народного менталитета — это долгий, а не одномоментный процесс. При этом ПАСЕ особо отметила, что при ликвидации последствий действующих в стране тоталитарных режимов демократическое государство не может и не должно «удовлетворять жажду мести вместо правосудия». Путь, избранный украинским законодателем в установлении запретов и криминализации соответствующих деяний, не только противоречит международному законодательству, но и ведет к установлению тоталитаризма в стране, не все общество которой разделяет идеологию приравнивания коммунистического режима к нацистскому.

Основываясь на международном законодательстве, *Т. Я. Хабриева* также отметила неоправданность введе-

⁸ Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

⁹ URL: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/Eres1481.htm>.

¹⁰ URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16507&lang=EN>.

ния уголовной ответственности за изготовление, распространение коммунистической символики и пропаганду коммунистического режима (Законом предусмотрено дополнение Уголовного кодекса Украины ст. 426-1 «Изготовление, распространение коммунистической, нацистской символики и пропаганда коммунистического и национал-социалистического (нацистского) тоталитарных режимов»). Подобный подход к криминализации деяний не согласуется даже с нормами Уголовного кодекса Украины, в ст. 11 которого закреплено, что не являются преступлениями малозначительные по степени общественной опасности деяния, т. е. которые не причинили и не могли причинить существенного вреда физическому либо юридическому лицу, обществу или государству. Комментируя положения украинского Закона, российский представитель отдельно указала также на несогласованность норм Закона с положениями Конституции Украины в части регулирования деятельности политических партий. В частности, Закон не согласуется с идеей политического и идеологического плюрализма, закрепленной в ст. 15 Конституции Украины, согласно которой общественная жизнь в Украине основывается на принципах политического, экономического и идеологического многообразия, никакая идеология не может признаваться государством как обязательная, цензура запрещена. При этом государство гарантирует свободу политической деятельности, не запрещенной Конституцией и законами Украины.

С разъяснениями целей и необходимости принятия данного Закона выступили заместитель министра юстиции Украины по европейской интеграции *С. Петухов* и председатель Комитета по правовой политике и правосудию Верховной Рады Украины *Н. Новак*. *С. Петухов*, обосновывая целесообразность принятия закона о декоммунизации, ссылаясь на упомянутую Резолюцию ПАСЕ № 1096(1996), при этом он согласился, что уголовные санкции, предусмотренные Законом, необходимо пересмотреть, так как они могут быть оценены как несоразмерные. Выступление *Н. Новак* было полностью сосредоточено на осуждении коммунистического режима и носило исключительно эмоциональную окраску, при этом никаких правовых обоснований представлено не было, а нацистский режим вообще не затрагивался.

В последующей дискуссии приняли участие докладчики Комиссии по данному заключению: *С. Бартоле*, *В. Билкова*, *Х. Сухоцкая*. Главным спорным вопросом было принятие окончательного или промежуточного заключения. Украинская сторона настаивала на принятии окончательного заключения, при этом выражая согласие с необходимостью внесения изменений в Закон, связанных со смягчением непропорциональных санкций, однако не соглашаясь с мнением докладчиков и настаивая на том, что украинские радикальные добровольческие пронацистские отряды не должны подпадать под действие Закона.

В результате Комиссия приняла Совместное временное заключение по Закону Украины¹¹, изложив в нем следующие выводы.

Признавая в целом право каждого государства на запрет использования определенных символов и пропаганду тоталитарных режимов, Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ отметили чрезмерно широкую сферу его применения и несоразмерность преследуемой правовой цели предусмотренным в нем санкциям. Расплывчатость многих формулировок не дает правильного понимания запрещаемой модели поведения. В результате, по мнению экспертов, представленный документ «не придерживается трехстороннего теста на законность, легитимность и необходимость в демократическом обществе».

Кроме того, в качестве серьезного недостатка в заключении отмечается, что «...в отличие от списка символов коммунистического тоталитарного режима, этот список ограничивается исключительно символикой, связанной с Германией периода с 1939 по 1945 г., и не включает в себя украинские пронацистские силы или другие иностранные режимы, связанные с нацистской Германией. Закон, запрещающий пропаганду и отдельные символы, связанные с двумя конкретными идеологиями, в идеале должен быть согласован с точки зрения охвата и детализации описания деятельности обеих идеологий».

В итоге Комиссия в категоричной форме отметила, что в нынешнем виде представленный Закон «ставит под угрозу цели самого Закона: препятствуя историческим исследованиям и блокируя публичные дебаты, закон может препятствовать примирению с исторической и социальной несправедливостью, а не облегчить этот процесс. Он также может препятствовать формированию плюралистического общества, основанного на толерантности к различным взглядам и мнениям, в том числе мнениям, связанным с современной историей Украины».

В ходе сессии было также принято промежуточное заключение по проекту поправок в Конституцию Албании, касающихся судебной системы¹².

Председатель Комиссии *Дж. Букиккио* сообщил, что в сентябре 2015 г. Специальный комитет по реформированию судебной системы албанского парламента запросил заключение экспертов по тексту проекта конституционных поправок, подготовленных группой экспертов Специального комитета. Албанские власти выразили готовность пересмотреть проект с учетом рекомендаций Венецианской комиссии и представить пересмотренный текст проекта поправок Комиссии в январе 2016 г. с целью принятия окончательного заключения в марте 2016 г.

Представленный законопроект охватывает несколько областей, в том числе вопросы европейской

¹¹ CDL-AD(2015)041.

¹² CDL-AD(2015)045.

интеграции, реформы Конституционного суда, создание Высшего административного суда, реформу Высшего судебного совета и Высшего совета прокуроров, а также создание нескольких новых дисциплинарных органов для судей и прокуроров. Одна из основных частей реформы касается процесса отстранения от занимаемой должности действующих судей и прокуроров. Предусмотренный механизм предполагает проверку всех действующих судей и прокуроров в целях отстранения коррумпированных и некомпетентных судей независимой квалификационной комиссией, функционирующей под контролем международных наблюдателей.

В целом положительно оценив стремление албанских властей к проведению реформирования судебной системы, эксперты критически отнеслись к ряду положений документа. Так, по их мнению, министерство юстиции наделено излишними полномочиями в отношении деятельности дисциплинарных органов. Было рекомендовано создать два отдельных совета (один для судей, а другой для прокуроров). Необходимо уточнить статус международных наблюдателей и независимость квалификационных комиссий, а также укрепить процессуальные гарантии для судей и прокуроров, проходящих проверку, и т. д.

В соответствии с утвержденной повесткой было принято заключение по законодательству о дисциплинарной ответственности и отстранении судей и их профессиональной оценке в «бывшей Югославской Республике Македония»¹³, в котором докладчики подчеркнули, что македонское законодательство о дисциплинарной ответственности судей является излишне сложным, непоследовательным, при этом делает упор на статистические данные о деятельности судей и времени пересмотра их решений. По мнению экспертов, такой подход может создать негативное воздействие на судебную систему и поставить под угрозу независимость судебной власти. В заключении рекомендовано внести в закон изменения, направленные на обеспечение гарантий независимости судей и недопущение привлечения к ответственности за задержки или невыполнение судебных обязанностей, которые могут быть вызваны неправильной работой судебной системы в целом. Кроме того, «дисциплинарные санкции не должны влиять на независимость судьи в принятии решений и не должны распространяться на различия в юридическом толковании закона или судебных ошибок».

В заключении также поставлена под сомнение целесообразность создания нового органа — Совета по выявлению фактов, созданного в 2015 г. в целях рассмотрения вопросов, связанных с дисциплинарной ответственностью. Комиссия настоятельно рекомендует передать его функции Совету судей, как это было ранее. Однако если македонские власти настаи-

вают на сохранении данного нового органа, эксперты предлагают пересмотреть его состав: значительная часть его членов должна быть избрана парламентом квалифицированным большинством голосов.

В соответствии с утвержденной повесткой на сессии был принят краткий доклад об избирательных правах граждан, фактически проживающих за рубежом¹⁴. В июне 2013 г. Совет по демократическим выборам впервые затронул вопрос об избирателях, де-факто проживающих за рубежом в качестве резидентов, зарегистрированных в стране. Был подготовлен ряд документов и комментариев, а также сводный доклад, представленный Комиссией с целью рассмотрения проблем, связанных с реализацией избирательных прав граждан, которые де-факто проживают за границей.

В докладе подчеркнуто отсутствие каких-либо международных стандартов, предусматривающих право голоса проживающих за рубежом граждан. В решении данных вопросов государства пользуются широкой свободой в применении критериев места проживания, однако в соответствии с позицией Европейского суда по правам человека они не должны быть неограниченными. Граждан, фактически находящихся за рубежом в период выборов, условно можно разделить на три категории: граждане, которые постоянно проживают за границей (при этом они могут иметь двойное гражданство); граждане, временно находящиеся за рубежом (например, в академических или трудовых целях); граждане, которые находятся за рубежом с личными целями (например, путешественники).

В целях предотвращения имперсонализации в докладе рекомендовано установить особый контроль за идентификацией на избирательных участках с учетом соблюдения тайны голосования, а также применять более эффективный метод выдачи идентификационных документов избирателей. В числе целесообразных мер эксперты назвали следующие: использование биометрических документов для выявления дублирования записей; принятие мер по предотвращению подделки идентификационных документов; онлайн-проверка личности избирателей; контролируемое уничтожение документов, удостоверяющих личность, которые остаются не востребованными гражданами.

В ходе сессии Комиссия одобрила компиляцию заключений и отчетов Венецианской комиссии по вопросам конституционных и правовых положений о внесении изменений в конституцию¹⁵ и об избирательных порогах¹⁶.

Далее экспертам была предоставлена информация об институциональных изменениях в государствах-наблюдателях (наблюдатель от Японии осветил судебную практику, сформировавшуюся в реализации кон-

¹³ CDL-AD(2015)042.

¹⁴ CDL-AD(2015)040.

¹⁵ CDL-PI(2015)023.

¹⁶ CDL-PI(2015)022.

ституционных прав в Японии, в основном в области семейного права. Верховный суд Японии за последнее время принял несколько решений, существенно повышающих роль принципа равенства перед законом мужчин и женщин, особенно в родительских правах, а также по вопросу использования одной фамилии супружескими парами); о сотрудничестве с другими странами (в Лиме, столице Перу, с 28 июня по 1 июля 2016 г. состоится XI Иbero-американская конференция по конституционному правосудию «Правовое государство и экономическое развитие»).

Эксперты оценили сложившуюся ситуацию по поводу Закона о Конституционном суде Польши, который привлек внимание международной общественности. 26 июня 2015 г. в данный Закон уходящим парламентом были внесены поправки, которые предоставили ему право избрания всех судей Конституционного суда, чьи полномочия истекают в 2016 г. (т. е. по окончании мандата уходящего парламента). Эти поправки также предусматривают досрочное прекращение полномочий председателя суда и его заместителя. Решением Конституционного трибунала от 3 декабря 2015 г. положения Закона, позволяющие предыдущему парламенту проводить выборы двух из пяти судей, было признано неконституционными. При этом выборы трех других судей были признаны действительными. Однако уже 9 декабря 2015 г. Суд признал противоречащими Основному закону и эти выборы.

С учетом важности конституционного правосудия в демократическом государстве и особой роли Венецианской комиссии в его обеспечении в Европе и во всем мире ее члены приняли решение поручить президенту Комиссии следить за дальнейшим развитием событий не только в Боснии и Герцеговине, но и в Хорватии и Польше, в том числе посредством (в случае необходимости) публичных заявлений Бюро.

В рамках сотрудничества Комиссии с Межамериканским судом по правам человека эксперты были проинформированы о наиболее важных проблемах, стоящих перед судом. Заместитель председателя Межамериканского суда по правам человека и будущий председатель суда (с 1 января 2016 г.) *Р. Кальдас* подчеркнул, что, несмотря на различные полномочия Венецианской комиссии и Суда, они выполняют общую задачу — упрочения общего наследия международного права в области демократии, верховенства права и прав человека.

Далее на сессии выступил председатель Европейского отделения Международного института омбудсмена *Р. Рибо*, который проинформировал Комиссию об угрозах, возникших в последние годы у ряда ев-

ропейских национальных омбудсменов (сокращение бюджета, ограничение полномочий, снижение количества персонала и т. д.). Он призвал Венецианскую комиссию задуматься о том, что могло бы поддержать институт омбудсмена, а также предложил экспертам обсудить данные вопросы в ходе конференции в апреле 2016 г.

В соответствии с утвержденной повесткой сессии Комиссия была проинформирована о результатах конференции «Конституционная защита уязвимых групп: судебный диалог» и заседания Подкомиссии по Латинской Америке (Сантьяго, 4—5 декабря 2015 г.). В конференции приняли участие члены Венецианской комиссии от Европы и Латинской Америки, судьи Европейского суда по правам человека и Межамериканского суда по правам человека, а также судьи конституционных судов из более чем 12 стран Латинской Америки, включая Бразилию, Чили, Колумбию, Коста-Рику, Эквадор, Сальвадор, Мексику, Парагвай, Перу и Уругвай.

Идея конференции заключалась в способствовании судебному диалогу в решении одной из сложнейших задач. Тематами, выбранными для обсуждения, были следующие: защита мигрантов как уязвимых групп населения; меньшинства и коренные народы и их уязвимость; защита инвалидов; защита уязвимых лиц в зависимости от возраста: дети, пожилые люди. В рамках обсуждения были проанализированы прецеденты Межамериканского суда по правам человека, Европейского суда по правам человека и представлены национальные примеры, связанные с осуществлением прецедентного права.

Далее членам Комиссии были представлены отчеты о заседаниях Совета по демократическим выборам, Подкомиссии по вопросам верховенства права, состоявшихся накануне 105-й пленарной сессии, а также информация об Ассоциации бывших членов Венецианской комиссии.

В заключение хотелось бы отметить, что Венецианская комиссия подала заявки на три премии от Международного центра парламентских исследований: Международную премию институционального развития, Премию за продвижение гендерного равенства и Премию за продвижение прав меньшинств. На церемонии вручения премий, состоявшейся в Пуэрто-Вальярта (Мексика) 14 ноября 2015 г., Венецианская комиссия получила Премию за вклад в развитие международных институтов, что свидетельствует о растущей роли Европейской комиссии за демократию через право.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
 URL: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/Eres1481.htm>.
 URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16507&lang=EN>.