



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

Отдел сравнительно-правовых исследований

Бюллетень

СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ

Выпуск №1

Октябрь, 2022 г.

Посвящается памяти Михаила Николаевича Гернета, одного из основателей Института и основоположников сравнительного правоведения

Бюллетень «Сравнительное правоведение». 2022, №1

Бюллетень подготовлен отделом сравнительно-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: заведующий отделом, заведующий кафедрой международного и европейского права ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации Ковлер А. И.; главный научный сотрудник, доктор юридических наук, доцент Семилютина Н. Г.; ведущий научный сотрудник, кандидат юридических наук Белялова А.М.; ведущий научный сотрудник, кандидат юридических наук Каширкина А. А.; ведущий научный сотрудник, кандидат юридических наук Чиркин С. В.; старший научный сотрудник, кандидат юридических наук Мехтиев М. Г.; старший научный сотрудник, кандидат юридических наук Налетов К. И.; старший научный сотрудник, кандидат юридических наук Фокин Е. А.; старший научный сотрудник, кандидат юридических наук Шведкова О. В.; младший научный сотрудник Лебедева Я. И.; младший научный сотрудник Хамчиева З. Б.; специалист первой категории Кошелева Е. В.

Ответственные за выпуск: Белялова А.М., Мехтиев М.Г.

Содержание

I.	Введение.....	3
II.	Научные издания 2022 г.	5
	1. Монография «Венецианская комиссия о демократических основах конституционного развития.....	5
	2. Завершение многотомного издания «Конституции стран мира»	7
III.	Научная жизнь.....	14
	Круглый стол «Сравнительные конституционные исследования: понятийный аппарат»	14
IV.	Материалы сессий Венецианской Комиссии.....	16
	УКРАИНА.....	16
	АЗЕРБАЙДЖАН.....	19
	КОСОВО.....	25
	ТУРЦИЯ.....	28
	МОНГОЛИЯ.....	31
	ГРУЗИЯ.....	34
	ЛИВАН.....	37
	МОЛДОВА.....	39
	ТУНИС.....	41
V.	Труды сотрудников отдела.....	43
	Право Евразийского экономического союза: основные новеллы международных договоров за 2022 г.	43
	Новый Регламент ЕС 2019/1111 о юрисдикции, признании и исполнении решений по семейным делам и вопросам родительской ответственности, а также международного похищения детей (основные положения).....	47
VI.	Анонс следующего выпуска	52

I. Введение

Уважаемые коллеги,

Перед вами первый выпуск информационно-аналитического Бюллетеня «Сравнительное правоведение».

За годы существования Института сравнительные исследования сформировались в признанную в юридическом обществе школу. Изданы десятки монографий, опубликованы сотни статей. Издаваемый с 2005 г. Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения стал одним из ведущих научных журналов по сравнительно-правовой тематике. Вместе с тем, несмотря на «цифровизацию» научной информации, не исчезла потребность в оперативной информации о проводимых учеными Института сравнительных исследованиях. Составители Бюллетеня взяли на себя скромную миссию по восполнению этого пробела.

В первый выпуск Бюллетеня вошли материалы, подготовленные сотрудниками отдела, носившего до июля 2022 г. название отдела научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии). И хотя участие Российской Федерации в деятельности Венецианской комиссии, как и Совета Европы, в целом, прекращено в марте 2022 г., составители решили ознакомить читателей с информацией, касающейся деятельности Венецианской комиссии: прежде всего с монографией «Венецианская комиссия о демократических основах конституционного развития», вышедшей в сентябре 2022 г., в которой впервые на русском языке опубликованы тексты последних лет – заключения и доклады – Венецианской комиссии, а также научные статьи сотрудников Института по этой тематике. Публикуются также резюме заключений летней сессии (2022 г.) Комиссии: экспертные заключения по Украине, Азербайджану, Косово, Турции, Монголии, Грузии, Ливану, Молдове, Тунису – географический разброс весьма впечатляющий. Эти тексты впервые публикуются на русском языке и их нет на русскоязычном сайте Комиссии. Переводы сделаны сотрудниками отдела.

Бюллетень открывает рубрику «Труды сотрудников отдела». В этом году завершена серия публикаций конституций стран мира (тексты и комментарии), осуществленный силами Института. На сей раз это выпуск конституций Австралии, Новой Зеландии и островных государств Океании. Предыдущие тома содержали тексты (и комментарии) конституций Африки. Столь полное и научно комментируемое издание не имеет аналогов. Информация об этом проекте, как и анализ тенденций конституционного развития стран Африки и Океании, также опубликованы в Бюллетене. Публикуются также краткие резюме статей по проблемам интеграции в современном мире. Более подробное изложение позиций авторов будет опубликовано в следующем номере, который будет приурочен к Международному конгрессу сравнительного правоведения «Интеграция и регионализм в свете сравнительного правоведения».

По завершению этой работы в Институте в апреле 2022 г. проведен круглый стол специалистов по конституционному праву, который был посвящен теме перевода на русский язык понятий современного конституционного права, поскольку тенденция «национализации» конституций, причем не только в развивающихся странах, стала весьма заметной и в тексты конституций внесены понятия и нормы, отражающие специфику национальных ценностей. В Бюллетене опубликована краткая информация об этом круглом столе. Более подробная информация опубликована в выпуске 4 за 2022 г. Журнала зарубежного законодательства и сравнительного правоведения.

II. Научные издания 2022 г.

1. Монография «Венецианская комиссия о демократических основах конституционного развития»¹

В издании рассматриваются позиции Венецианской комиссии Совета Европы, отражающие влияние различных элементов демократии на конституционное развитие государства.

В первом разделе приводятся аналитические документы Венецианской комиссии, в которых она обращается к институциональным основам демократии — разделению властей, добросовестному (надлежащему) управлению, парламентаризму, самоуправлению и политическим партиям. Во втором разделе представлены исследования Комиссии, посвященные демократическим процедурам, прежде всего демократическим выборам (избирательным кампаниям), а также роли внеинституциональных субъектов в подобных процедурах. В третьем разделе содержатся заключения и доклады о демократических правах и свободах, в том числе о свободе ассоциаций, выражения мнений и средств массовой информации. Завершает работу цикл аналитических статей о демократических основах конституционного развития.

Для правоведов — ученых и практиков, представителей правозащитных организаций, депутатов, судей, преподавателей, студентов и аспирантов юридических вузов и факультетов, а также для широкого круга читателей, интересующихся вопросами деятельности международных организаций.

Мнения, выраженные в отдельных документах Венецианской комиссии, могут не совпадать с позицией ИЗиСП, но представлены для того, чтобы подчеркнуть важность и полноту научной дискуссии по рассматриваемым в книге вопросам.

Авторы

Монография «Венецианская комиссия о демократических основах конституционного развития» издана под редакцией академика РАН Т.Я. Хабриевой. Коллектив авторов также включает сотрудников отдела сравнительно-правовых исследований Института:

д.ю.н., профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий отделом Сравнительно-правовых исследований Ковлер А.И.;

к.ю.н., доцент, ведущий научный сотрудник Чиркин С.В.;

к.ю.н., ведущий научный сотрудник Каширкина А.А.;

к.ю.н., ведущий научный сотрудник Беялова А.М.;

к.ю.н., старший научный сотрудник Мехтиев М.Г.;

к.ю.н. старший научный сотрудник Фокин Е.А.;

младший научный сотрудник Лебедева Я.И.;

¹ Венецианская комиссия о демократических основах конституционного развития: монография / Т.Я. Хабриева, С.В. Чиркин, А.И. Ковлер и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М.: ИД «Юриспруденция», 2022. — 512 с.

специалист первой категории Кошелева Е.В.

Содержание

Раздел I. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ДЕМОКРАТИИ

Анализ понятий

«Добросовестная власть» и «надлежащее управление»

Компиляция заключений Венецианской комиссии, касающихся разделения властей

Компиляция заключений Венецианской комиссии, касающихся конституционных и правовых положений о защите местного самоуправления

Руководящие принципы регулирования политических партий

Раздел II. ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕДУРЫ

Сборник заключений и докладов Венецианской комиссии, касающихся избирательных кампаний

Доклад о роли внеинституциональных субъектов в демократической системе (лоббизм)

Параметры взаимоотношений парламентского большинства и оппозиции в демократии: контрольный список

Раздел III. ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ПРАВА И СВОБОДЫ

Компиляция заключений Венецианской комиссии о свободе ассоциаций

Сборник заключений и отчетов Венецианской комиссии, касающихся свободы выражения мнений и средств массовой информации

Раздел IV. АНАЛИТИЧЕСКИЕ СТАТЬИ

Конституция демократического государства (правовые позиции... венецианской комиссии)

Роль международных стандартов в демократическом государстве: подходы Венецианской комиссии

Независимость судебной власти в демократическом обществе: правовые позиции Венецианской комиссии

Цифровая демократия: сбор данных vs. децентрализация

Наднациональный лоббизм: проблемы демократической подотчетности

2. Завершение многотомного издания «Конституции стран мира» Современный конституционализм: самобытность, регионализм и универсализм в африканских конституциях

Чиркин С.В. – ведущий научный сотрудник
отдела сравнительно-правовых исследований,
кандидат юридических наук;

Кошелева Е.В. – специалист первой
категории отдела сравнительно-правовых
исследований

(о новом издании Института законодательства и сравнительного Правоведения при Правительстве Российской Федерации)

Институт законодательства и сравнительного правоведения заканчивает выпуск серии «Конституции Африки и Океании». Подготовлен к выходу и находится в издательстве заключительный, 5-й том сборника конституций с научными комментариями. Он посвящен конституциям Австралии, Новой Зеландии и других 12 государств «Океании».

Следует отметить, что до самого конца XX века переводы и издания конституций стран мира, представленные в отечественной юридической литературе, были довольно фрагментарны, далеки от систематизации. Комментарии ведущих специалистов в таких сборниках нередко отсутствовали. Исключение составляют издание в 1957 г. сборника части европейских конституций, а также выпуск в 1970-1980-х гг. переводов конституций отдельных стран в издательстве «Прогресс». Кроме того, в 1963-1966 гг. издательством «Иностранная литература» были опубликованы три тома конституций африканских стран.

Учитывая этот факт, а также то обстоятельство, что в самом конце XX и начале XXI века политическая карта мира очень существенно изменилась, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации принял решение о публикации наиболее полных сборников действующих в мире конституций, снабженных уточненными и обновленными переводами, дополнениями в виде конституционных законов и новейших поправок, а также комментариями ведущих специалистов в области конституционного права. Эта работа продолжается уже 25 лет и получила высокую оценку юридической общественности, государственного руководства страны. В результате этой деятельности, создан, по сути, некий *corpus juris* современного зарубежного конституционного законодательства.

В 1997 г. был выпущен сборник «Конституции государств Европейского Союза», а в 1999 – «Конституции государств-участников СНГ». В 2001 г. увидели свет три тома конституций государств Европы, в 2006 г. вышел трехтомник конституций государств Америки. В 2010 г. вышло еще более уникальное издание – три тома конституций государств Азии, включающий тексты, никогда ранее не публиковавшиеся на русском языке. Наконец, в 2018-2022 г. увидели свет четыре тома сборника «Конституции государств Африки и

Океании». Эта серия включает самые современные конституции Африки с изменениями на момент издания, а также ранее не публиковавшиеся на русском языке конституции островов тихоокеанского региона, имеющих собирательное название «Океания».

Таким образом, указанная серия изданий в своем окончательном виде охватит основные законы большинства государств всех континентов. Далее предстоит большая работа по внесению изменений в ранее выпущенные сборники с учетом вновь принятых и пересмотренных конституций, и такая работа будет периодически осуществляться. Вышедшие издания будут поддерживаться в актуальном состоянии. Как представляется, результаты этой деятельности имеют немалое значение для развития юридических (политических) наук, государствоведения и правоведения, в том числе и для научных исследований в области сравнительного конституционного права.

Конституции Африки и Океании – это не только весьма значительный массив среди существующих в мире основных законов (в Африке расположены 54 государства - члена ООН, и 14 в регионе «Океания», из 193 государств - членов ООН). Многие из ныне опубликованных конституций представляют собой, вероятно, наиболее оригинальные образцы современного конституционализма.

Большинство государств Африки, как известно, изначально выбирали в качестве образцов для подражания не только содержание, но и (нередко) саму структуру писаных конституций бывших метрополий. С учетом этого африканские страны можно условно разделить на государства-франкофоны, в которых конструируются аналоги Конституции Франции 1958 г., и государства-англофоны, придерживающиеся юридической техники англо-саксонской правовой семьи. В Африке имеется также несколько оригинальных конституций с португальскими корнями (Гвинея-Бисау, Кабо-Верде, Мозамбик). С точки зрения объема африканские «квазиконтинентальные» учредительные законы всегда отличались известной лаконичностью (например, в конституции одного из крупнейших государств мира – Мали – всего 122 статьи, а в Конституции Сенегала осталось 103 статьи). В то же время конституции англофонов являются гораздо более многословными, можно даже сказать «многозначными». Так, в Конституции Зимбабве 345 статей и 6 Приложений, в Конституции Нигерии - 320 статей и 7 Приложений...список можно продолжить. В значительной мере это обусловлено не только технологической стороной правотворчества, но и тем, что африканские государства-англофоны не имеют (в отличие от франкофонов) подходящего по всем параметрам писаного образца конституции. Их основные законы отличаются более значительным творческим разнообразием, хотя и составляют общую, вполне узнаваемую группу с определенными характеристиками. Таким образом, дихотомия англоязычного и франкоязычного культурно-политических сообществ Африки хорошо прослеживается в аспекте влияния не столько на объемы и

структурирование текстов основных законов, сколько на их содержательную сторону.

Англоязычные конституции, в которых рецепируются многие институты и юридический язык британского законодательства, содержат множество положений, которые обычно не включаются в основные законы государств романо-германской правовой семьи. Их отличает своеобразный билль о правах, изложение принципов «good government», закрепление статуса партий, оппозиции и ее лидера, более детальное описание различных парламентских, управленческих, а иногда и судебных процедур. Среди других особенностей – детализированные положения по вопросам гражданства, избирательной и партийной систем, подробная конституционная регламентация учреждений государственной гражданской службы, полиции и вооруженных сил, деятельности многочисленных независимых комиссий, выполняющих функции органов управления в различных сферах государственной деятельности, включение этического кодекса государственных служащих. Весьма детально регламентируется судебная система, порядок назначения и увольнения судей, их статус и вознаграждение. Кроме того, эти конституции снабжены большим количеством вспомогательных разделов и норм – глоссариями, схемами, текстами присяги, переходными положениями. Особый раздел обычно составляют принципы толкования и вопросы интерпретации.

Следует отметить, что в современных африканских конституциях под влиянием их бурного исторического развития, а иногда и мгновенно изменяющейся политической обстановки, все чаще появляются оригинальные, самобытные установления, в значительной мере отражающие национальную специфику, долгосрочные и сиюминутные национальные устремления, культурное своеобразие этих народов. Можно отметить и тот факт, что многие традиционные институты в этих странах имеют тенденцию к той или иной модификации, по-новому встраиваясь в систему публичной власти и правовые системы. С другой стороны, значительная модернизация (и не только «вестернизация», как иногда говорят) некоторых африканских конституций в зоне влияния мусульманского права произошла под влиянием событий так называемой «арабской весны» первого десятилетия XXI в.

Одной из наиболее оригинальных конституций африканских стран-англофонов считается Конституция ЮАР 1996 г., которая провозглашает единую систему публичной власти, именуемую «кооперативная модель», и устанавливает «принципы сотрудничества» между уровнями власти. Иногда по форме правления ее также называют «суперпарламентской республикой» (термин, впрочем, не прижился), а по форме государственного устройства – регионалистским государством, формально унитарным, но в значительной степени децентрализованным (провинции имеют свои конституции и значительные полномочия). Взаимоотношения между центральными и прочими органами подробно описаны не только в основном тексте, но и в приложениях к Конституции, причем ряд положений специально посвящен возможным

коллизиям правовых норм общенационального и провинциального уровня, а также механизмам их разрешения.

Определенным своеобразием отличаются конституции немногих африканских стран с португальским влиянием (Кабо-Верде и Гвинея-Бисау в Западной Африке, Мозамбик – в Восточной). С точки зрения юридической техники их отличает некий гибридный характер, поскольку они напоминают европейские континентальные конституции с некоторыми элементами, свойственными скорее английским правовым текстам. Здесь нередко используются и правовые институты британского происхождения (*habeas corpus*, делегированное законодательство).

Особую группу африканских конституций составляют конституции государств преимущественно Северной и Центральной Африки, которые иногда именуется «исламскими». В них ислам провозглашен государственной религией (Марокко, Египет, Тунис, Алжир и некоторые другие). Всего в мире насчитывается около 30 таких государств. В африканском регионе многие из новейших конституций этого типа появились в результате революционных событий, именуемых «арабская весна». Среди них - Конституция Марокко 2011 г., Конституция Республики Южный Судан 2011 г., Временная Конституция Египта 2012 г. и Конституция Египта 2014 г., Конституция Туниса 2014 г., Конституция Алжира с поправками 2016 г. Их отличительной чертой является стремление зафиксировать компромисс между традиционными исламскими ценностями и новейшими конституционными институтами, особенно в области прав человека: ныне здесь особо выделяются положения не только о формальном равенстве прав, но и о стремлении обеспечить «реальное равенство» мужчин и женщин, о роли женщины в семье и обществе, об участии женщин в государственной жизни (в том числе нормы представительства в парламенте и на государственных должностях), о равенстве всех детей от разных жен (в том числе рожденных в браке и внебрачных). Кроме того, в политической системе закрепляются новые институты, более характерные для либерального конституционализма (например, в Марокко - многопартийность, парламентаризм, разделение властей и т.п.). В Конституции Египта 2014 г. очень подробно прописаны социальный и экономический разделы; встречаются самые современные, а иногда и оригинальные конституционные нормы и формулировки, касающиеся социального обеспечения, труда, страхования и инвестиций, медицинского обслуживания, образования и научных исследований, информационного пространства.

В конституциях Африки, как новых, так и модернизированных, обращает на себя внимание существенное расширение пределов и объектов конституционной регламентации, стремление включить в конституцию все важные проявления общественной жизни и широкий круг ценностей, в том числе и морально-этических, которые ранее не были предметом правового (и тем более - конституционного) регулирования. Таким образом, конституции следуют одному из обозначившихся в XXI в. трендов в пользу

конституционного закрепления основ национальной идентичности и самоидентификации различных народов. В африканских конституциях появляются специальные разделы не только об основных целях и принципах государственной политики, но и о «ценностях государства и нации». Так, в Конституции Буркина-Фасо (ред. 2014 г. и позднее) имеется глава «О ценностях», которыми должны руководствоваться все государственные органы и должностные лица. В Конституции Замбии (ред. 2015 г.) содержится перечень «национальных принципов и ценностей». В Конституции Нигера (ред. 2017 г.) упомянуты «основные ценности общества» и указано, что именно они формируют человеческую личность. При этом в конституциях многих стран Африки одной из главных «целей и ценностей» также провозглашается региональная или общеафриканская интеграция.

Как представляется, новейшие африканские конституции в части регламентации национальных конституционных ценностей во многом заслуживают внимания отечественных конституционалистов: они нередко превосходят в этом аспекте соответствующие правовые акты государств из других регионов планеты. Вместе с тем, можно отметить недостаточную системность представлений об этих ценностях, и, как результат, их изложения в конституциях.

Впрочем, пробелы в классификации конституционных ценностей (как и ценностей общества и государства в целом) являются ныне одним из общих недостатков конструирования «ценностной шкалы» национального и мирового конституционализма. Особенно это заметно на фоне деградации так называемых традиционных «западных» ценностей, произошедших отнюдь не внезапно, под влиянием современной политической обстановки (как принято сейчас говорить). Еще Г. Берман в своей инновационной работе «Западная традиция права: эпоха формирования» (1983 г., на русском языке – 1998 г.) отмечал свое «интуитивное ощущение», что «человек Запада находится в гуще беспрецедентного кризиса правовых ценностей и правовой мысли...поколебалось само здание западной законности, постройка которого началась еще в XI – XII столетиях».

Думается, что работа над ценностными аспектами конституционализма и права в целом, а в ряде случаев и их переосмысление, в том числе с точки зрения распространенных стереотипов — одна из актуальных задач современного сравнительного правоведения.

Значительным своеобразием отличается и конституционное регулирование отдельных институтов общественной и государственной жизни, политических систем африканских обществ. В конституциях Африки представлено большое разнообразие форм государства (правления, государственного устройства), отличающихся от устоявшихся классификаций. Кроме того, почти повсеместно регламентируются и модифицируются традиционные институты, в первую очередь – институт вождества. Чаще всего палаты (советы, коллегии) вождей в африканских странах предварительно

рассматривают законопроекты, направляемые им законодательной или исполнительной властью, особенно по вопросам соблюдения обычаев и традиций, а также по любым вопросам, затрагивающим интересы племен, и дают свои рекомендации и заключения. Кроме того, в ряде стран эти органы могут инициировать рассмотрение парламентом мер, касающихся социально-экономического развития отдельных территорий, а также вопросов кодификации обычного права.

В качестве одного из специальных разделов англоязычных конституций Африки часто выступает Кодекс поведения (этики) должностных (или руководящих) лиц; в ином варианте обычно имеется указание на обязательность его соблюдения, если он утвержден отдельными правовыми актами. Положения этих кодексов достаточно стандартны. Их целью провозглашается обеспечение прозрачности деятельности государственных руководителей, их подотчетности народу, приверженности принципам верховенства закона, справедливого правосудия и общего блага, недопустимости злоупотребления полномочиями и осуществления деятельности, приводящей к коррупции. В этических кодексах также перечислены обязанности госслужащих, запреты и ограничения, предупреждающие конфликт интересов, запрещенные виды деятельности для чиновников, сроки и способы подачи служащими деклараций об активах и финансовых обязательствах, ответственность за несоблюдение требований кодекса. Еще чаще в конституциях встречаются специальные антикоррупционные разделы. Где-то такие нормы встроены в общие принципы «good government», где-то представляют собой специальные правила.

Представляет вполне закономерным, что в большинстве африканских конституций встречаются особые разделы о земле, природных ресурсах и их защите. Особенно актуальными являются правила землепользования и водопользования, которые нередко возведены на уровень конституционного регулирования, а также принципы использования природных и экологических ресурсов. В ряде конституций упоминается, что доходы, получаемые от эксплуатации и использования природных ресурсов, должны справедливо распределяться среди населения страны.

Другой тенденцией африканского конституционализма, в особенности в странах, заимствовавших французские конституционные традиции, стало развитие конституционного правосудия. В частности, можно констатировать общее расширение круга субъектов, которые уполномочены подавать запросы в Конституционный суд или аналогичные ему органы: таким полномочием обладают уже не только глава государства и глава Парламента, но и иные субъекты. Конституции Африки стали предусматривать как абстрактный, так и конкретный нормоконтроль.

Обращает на себя внимание и одна из новейших тенденций не только в африканском, но и мировом конституционализме: закрепление в конституциях принципов «добросовестного управления» (good government). В конституциях Африки перед государством ставится задача разрабатывать и исполнять

комплекс мер (включая их ресурсное обеспечение), связанных с созданием необходимых условий для повышения эффективности, компетентности, ответственности, прозрачности, открытости, персональной честности и неподкупности в деятельности всех уровней управления, органов, организаций и должностных лиц. Эти меры должны обеспечивать, в том числе, искоренение коррупции, недопущение злоупотребления властью, неуклонное соблюдение законности и верховенства права.

Конституционные реформы разной степени радикализма, направленные как на модернизацию конституций в духе современных требований, так и на укрепление основ национальной идентичности, проводятся и в государствах Океании.

Так, например, в Конституцию Независимого государства Самоа с момента ее принятия изменения вносились уже 12 раз; последние из них вступили в силу 4 января 2021 г. и являются продолжением реформы 2019 г.. Пояснительная записка к конституционной реформе содержит красноречивую мотивировку: «Законопроект является ответом Самоа на вызовы «правового плюрализма» ... Обзор конституций всех других Тихоокеанских островов показывает, что с момента обретения политической независимости Тихоокеанские острова явно стремились включить в свои конституции и законы контекст своей культуры, обычаев и традиций, к которым они принадлежат. Однако до сегодняшнего дня многие страны [региона] проявляют осторожность и не закрепляют в своих Основных Законах положения, которые бы учитывали одновременно как свои собственные, традиционные, так и современные западно-правовые системы...»

Самой поздней, на сегодняшний день, является конституционная реформа в Республике Науру, внесшая изменения 8 июня 2022 в статью 31 Конституции. Новые положения вводят ограничения пассивного избирательного права для парламентариев по признаку гражданства. В частности, лица, которые приобрели гражданство путем натурализации, вне зависимости от продолжительности проживания на территории Республики, не могут быть избраны в парламент страны (п. «h» ст. 31 Конституции).

Поправки 2020 г. в некодифицированную конституцию Новой Зеландии расширили функции Комиссии по правам человека; ее первичные функции пополнились содействием расовому равенству и культурному разнообразию, поощрением равных возможностей трудоустройства, защитой прав инвалидов.

Подробнее о характерных чертах и особенностях новейших конституций Африки можно прочитать в очередном номере «Журнала зарубежного законодательства и сравнительного правоведения». О конституциях Океании будут дополнительные материалы в последующих номерах Бюллетеня.

III. Научная жизнь

Круглый стол «Сравнительные конституционные исследования: понятийный аппарат»

27 апреля 2022 г. в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ состоялся круглый стол «Сравнительные конституционные исследования: понятийный аппарат». Мероприятие было приурочено к завершению многотомного издания «Конституции стран мира» (тома публиковались в 2001-2021 гг.). Кроме того, круглый стол был задуман как первая часть регулярного семинара, посвященного методологическим проблемам сравнительно-правовых исследований, преимущественно в области публично-правовых наук.

С приветственным словом к участникам круглого стола обратилась директор ИЗиСП при Правительстве РФ, академик РАН Т.Я. Хабриева, которая отметила важность и актуальность тематики круглого стола, а многолетний выпуск русскоязычных текстов конституций стран мира оценила как большой успех и серьезный вклад в науку сравнительного правоведения.

Модераторами круглого стола выступили заведующий отделом научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии), доктор юридических наук, профессор А.И. Ковлер, а также работники того же отдела – ведущий научный сотрудник, кандидат юридических наук А.М. Беялова; старший научный сотрудник, кандидат юридических наук Е.А. Фокин.

Со вступительным докладом «Ценностные основы современных конституций» (в котором вновь был обобщен многолетний опыт переводов Конституций стран мира) выступил доктор юридических наук, профессор А.И. Ковлер.

В докладе «Путь в поисках себя: сравнительное конституционно-правовое исследование» доктор юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права МГУ им. М.В. Ломоносова А.А. Троицкая обобщила методологические проблемы использования понятийного аппарата в сравнительных конституционных исследованиях.

Содержательными были выступления представителей Института государства и права РАН – доктора юридических наук Т.А. Васильевой (доклад на тему «Сравнительные исследования как средство предотвращения «провинциализма» конституционного права») и кандидата юридических наук Н.В. Варламовой (доклад «Предмет сравнительного конституционного права и национальная конституционная идентичность»).

С докладами выступили сотрудники отдела конституционного права ИЗиСП при Правительстве РФ: главный научный сотрудник, доктор юридических наук Н.М. Колосова (доклад «Конституционное понятие

государственного суверенитета»), ведущий научный сотрудник, кандидат юридических наук Л.Н. Васильева (доклад «Государственный язык и официальный язык: особенности правового статуса»), ведущий научный сотрудник, кандидат юридических наук А.Е. Помазанский (доклад «Трансформация конституционных понятий под влиянием конституционно-правовой идентичности»).

В ходе круглого стола была представлена и интеграционная проблематика. Ведущий научный сотрудник отдела международного права, кандидат юридических наук А.Н. Морозов выступил с докладом «Реализация международно-правовых актов в правовых системах государств-членов ЕАЭС: конституционные и международно-правовые аспекты», а ведущий научный сотрудник отдела научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии), кандидат юридических наук А.А. Каширкина с докладом «Международная правосубъектность ЕАЭС и Союзного государства России и Беларуси: сравнительно-правовые аспекты и перспективы реализации».

Кроме того, на круглом столе были заслушаны выступления кандидата юридических наук, научного сотрудника отдела правоведения ИНИОН РАН А.В. Ульянова (доклад «Конституционные основы права собственности: сравнительный анализ»), кандидата юридических наук, заведующего кафедрой «Конституционное и административное право» Севастопольского государственного университета С.А. Васильева, преподавателя и аспиранта Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского Т.В. Рехачевой (доклад «Понятие конституционного нигилизма»).

Также в ходе круглого стола были презентованы направления научных исследований сотрудников отдела научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) Е.В. Кошелевой (доклад «Контекстный метод и этноцентризм в сравнительных конституционных исследованиях»), Я.И. Лебедевой (доклад «Общие принципы права как инструмент «автономизации» правового порядка»), кандидата юридических наук М.Г. Мехтиева (доклад «Особенности судебных систем островных государств Океании»), аспирантки З.Б. Хамчиевой (доклад «Конституционное развитие: сравнительно-правовой аспект»).

Свои комментарии заслушанному докладом дали главный научный сотрудник центра фундаментальных правовых исследований, доктор юридических наук В.В. Лазарев, заведующий центром судебного права, доктор юридических наук Н.С. Бондарь, советник директора ИЗиСП, доктор юридических наук Р.А. Курбанов.

С заключительным словом, подводящим итоги круглого стола, выступил модератор, кандидат юридических наук Е.А. Фокин.

IV. Материалы сессий Венецианской Комиссии

УКРАИНА

Краткое экспертное заключение [CDL-AD\(2022\)012-e](#) о пределах последующего (апостериорного) рассмотрения конституционных поправок Конституционным Судом Украины

18 ноября 2021 г. исполняющий обязанности Председателя Конституционного Суда Украины запросил у Венецианской комиссии Краткое экспертное заключение о пределах последующего (апостериорного) рассмотрения конституционных изменений Конституционным судом. В качестве докладчиков по данному Краткому экспертному заключению выступили Анжелика Нуссбергер (член от Германии), Ян Велаерс (член от Бельгии) и Хосе Варгас Вальдес (член от Мексики). 18 мая 2022 г. Бюро Венецианской комиссии решило рассмотреть данный документ на 131-й пленарной сессии (Венеция, 17-18 июня 2022 г.).

Исполняющий обязанности Председателя Конституционного Суда объяснил подоплеку запроса следующим образом:

Конституционный Суд Украины (далее — КСУ) вынес решение по конституционному обращению 29 января 2020 г., подписанное 50 народными депутатами Украины, оспаривающий конституционность Закона Украины «О внесении изменений в статью 80 Конституции Украины (относительно неприкосновенности народных депутатов Украины)», принятый 3 сентября 2019 г. Верховной Радой Украины (Закон 27-IX, ранее – Законопроект 7203). Заявители утверждают, что при принятии этого Закона Верховная Рада не соблюла конституционную процедуру.

17 октября 2017 г. бывший Президент Украины Петр Порошенко внес в Верховную Раду проект Закона № 7203 «О внесении изменений в статью 80 Конституции Украины (относительно неприкосновенности народных депутатов Украины)».

19 июня 2018 г. КСУ в соответствии со статьей 159 Конституции Украины принял заключение № 2-в/2018², в котором признал Законопроект № 7203 соответствующим требованиям статей 157 и 158 Конституции³.

² Статья 159

Проект закона о внесении изменений в Конституцию Украины рассматривается Верховной Радой Украины при наличии заключения Конституционного Суда Украины о соответствии проекта закона требованиям статей 157 и 158 настоящей Конституции.

³ Статья 157

Конституция Украины не подлежит изменению, если изменения предусматривают отмену или ограничение прав и свобод человека и гражданина или если они направлены на ликвидацию независимости или нарушение территориальной целостности Украины.

20 сентября 2018 г. по рекомендации Комитета Верховной Рады по вопросам правовой политики и правосудия Парламент принял Постановление «О дальнейшей работе над Проектом Закона о внесении изменений в Конституцию Украины (относительно неприкосновенности народных депутатов Украины)». Постановлением № 2557-VIII установлена дата представления предложений и поправок к Законопроекту.

21 мая 2019 г. действующий Президент Украины Владимир Зеленский издал Указ № 303/2019 «О досрочном прекращении полномочий Верховной Рады Украины и назначении досрочных выборов». 21 июля 2019 г. состоялись внеочередные парламентские выборы.

29 августа 2019 г. новоизбранная Верховная Рада девятого созыва приняла Постановление №23-IX, признав недействительным Постановление № 2557-VIII в связи с истечением установленного последним сроком. Кроме того, на официальном сайте Верховной Рады была опубликована информация об отзыве законопроекта № 7203.

30 августа 2019 г. Верховная Рада перерегистрировала Законопроект № 7203 с предположительно тем же текстом⁴, что и Законопроект №7203, первоначально зарегистрированный 17 октября 2017 г. и рассмотренный в Заключении КСУ № 2-v/2018 от 19 июня 2018 г.. В тот же день Верховная Рада приняла Постановление № 24-IX «О предварительном одобрении Проекта Закона о внесении изменений в статью 80 Конституции Украины (относительно неприкосновенности народных депутатов Украины)».

3 сентября 2019 г. Законопроект № 7203 (перерегистрирован 30 августа 2019 г.) был принят.

Основываясь на фактических обстоятельствах, заявители в Конституционном суде утверждают, что Законопроект № 7203 от 30 августа 2019 г. был ранее одобрен и в конечном итоге принят в качестве закона без соблюдения конституционной процедуры внесения изменений в Конституцию. В частности, делается ссылка на отсутствие заключения КСУ (как того требует

Конституция Украины не может быть изменена в условиях военного или чрезвычайного положения.

Статья 158

Законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины, рассмотренный Верховной Радой Украины и не принятый, может быть внесен в Верховную Раду Украины не ранее чем через год со дня принятия решения по этому законопроекту.

В течение срока своих полномочий Верховная Рада Украины не может дважды вносить изменения в одни и те же положения Конституции.

⁴ Запрос на Краткое экспертное заключение не описывает и не предоставляет содержание Законопроекта 7203, представленного 17 октября 2017 г., или того, который был перерегистрирован 30 августа 2019 г. и позже принят Верховной Радой Украины. Следовательно, в данном документе не будет рассматриваться или оцениваться, действительно ли содержание первоначального предложения и утвержденных поправок идентичны или нет, даже если это может иметь отношение к рассматриваемому вопросу.

статья 159 Конституции) о соответствии Законопроекта № 7203 от 30 августа 2019 г. статьям 157 и 158 Конституции Украины.

Во время рассмотрения этой конституционной петиции КСУ столкнулся с вопросом о пределах полномочий Конституционного Суда в делах, касающихся соблюдения конституционной процедуры рассмотрения и принятия законов о внесении изменений в Конституцию (последующий конституционный пересмотр)⁵.

В отсутствие единой правовой позиции и последовательной судебной практики КСУ по вопросу апостериорного пересмотра конституционных поправок Конституционным судом Венецианской комиссии было предложено ответить на следующие вопросы:

1) Подразумевает ли текст Конституции Украины особенности осуществления конституционного контроля законов о внесении изменений в Конституцию Украины после их принятия и вступления в силу?

2) Позволяет ли положение статьи 152.1 Конституции Конституционному Суду осуществлять конституционный контроль законов, вносящих изменения в Конституцию, после их принятия и вступления в силу?

3) Может ли Конституционный Суд Украины признать закон о внесении изменений в Конституцию Украины соответствующим или не соответствующим Конституции Украины (является конституционным или неконституционным), и если да, то в каких случаях?

4) Каковы могут быть правовые последствия признания закона о внесении изменений в Конституцию Украины принятым с нарушением конституционной процедуры его рассмотрения, принятия или вступления в силу?

Указанные выше вопросы можно разделить на две категории: с одной стороны, вопросы, касающиеся объема полномочий Конституционного Суда по проверке конституционности законов, вносящих поправки в Конституцию (вопросы 1, 2 и 3); и, с другой стороны, вопрос о последствиях наделения КСУ такими полномочиями (вопрос 4).

Выводы. В данном Кратком экспертном заключении Венецианская комиссия повторяет, что это компетенция и задача Конституционного Суда Украины, учреждения, уполномоченного давать окончательное толкование Конституции, решать, допускает ли конституционная система Украины апостериорный пересмотр конституционных поправок Конституционным Судом.

Выводы, сделанные по вопросам 1-3 в данном Кратком экспертном заключении, заключаются в следующем:

«Венецианская комиссия отмечает, что в тексте Конституции нет четкого и ясного ответа на вопрос о компетенции КСУ осуществлять апостериорный пересмотр конституционных поправок.»

⁵ Венецианская комиссия будет применять термин “апостериорный пересмотр”.

Венецианская комиссия придерживается мнения, что, по-видимому, возможны два противоположных толкования Конституции: Конституция не исключает апостериорного пересмотра конституционных поправок и Конституция исключает апостериорный пересмотр конституционных поправок. Окончательное толкование остается за КСУ. Однако если КСУ сочтет трудным толковать Конституцию за или против апостериорного пересмотра конституции, Комиссия считает, что есть веские аргументы, которые можно использовать для обоснования признания этого права, по крайней мере, когда это необходимо для обеспечения пересмотра поправок, которые не были должным образом представлены на априорное рассмотрение. Однако такие полномочия могут осуществляться только в четко определенных пределах и для целей статей 5, 157, 158 и 159 Конституции и не должны лишать силы полномочия или акты учредительного законодателя.

Что касается вопроса № 4, Венецианская комиссия отмечает, что статья 152.2 Конституции Украины прямо устанавливает последствия объявления неконституционности акта или закона – они теряют юридическую силу со дня принятия КСУ решения об их неконституционности, если иное не установлено самим решением. Это было дополнительно истолковано и подтверждено Решением № 20-рп/2010 ККУ. Тем не менее, Венецианская комиссия отмечает, что признание конституционных поправок неконституционными из-за нарушения процедуры их рассмотрения и принятия не должно приводить к лишению действия актов учредительного законодателя. Более того, когда решение суда основано только на формальных или процессуальных основаниях, как это имеет место в случае с находящимся на рассмотрении ходатайством в КСУ, следует учитывать существенное влияние такого решения и применять критерий соразмерности».

АЗЕРБАЙДЖАН

CDL-AD(2022)009

Совместное заключение Венецианской комиссии и Генерального директората по правам человека и верховенству права (ДГИ) Совета Европы по Закону «О СМИ Азербайджана»

2 февраля 2022 г. Комитет по соблюдению обязательств и обязанностей государствами-членами Совета Европы (Мониторинговый комитет) Парламентской Ассамблеи Совета Европы (далее — ПАСЕ) запросил заключение Венецианской комиссии по Закону о СМИ Азербайджана, который на тот момент находился на стадии законопроекта.

В качестве докладчиков по данному заключению выступили Нейла Шаабане (заместитель члена от Туниса), Хердис Кьерульф Торгейшдоттир (член

от Исландии), Бен Вермюлен (член от Нидерландов) и Кристина Розгони (эксперт департамента информационного общества ДГИ).

Власти Азербайджана проинформировали Секретариат о том, что они не считают, что встреча с докладчиками необходима или целесообразна для подготовки данного заключения, так как оно было запрошено Мониторинговым комитетом ПАСЕ, а не самим Азербайджаном. Как следствие, докладчики при содействии Тани ван Дейк из Секретариата провели только (онлайн) встречи с журналистами, юристами в сфере СМИ, представителями международного сообщества в Азербайджане и Офиса Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ 10 и 12 мая 2022 г. Комиссия сожалеет о том, что докладчики не смогли провести открытый диалог с властями по ключевым вопросам, вызывающим озабоченность. Также, учитывая отсутствие пояснительной записки и того факта, что докладчикам не была предоставлена соответствующая информация и разъяснения со стороны властей, цели некоторых положений Закона могут не подлежать дальнейшему разъяснению, кроме письменных комментариев к проекту заключения, предоставленного Агентством по развитию СМИ, полученного 13 июня 2022 г. Настоящее заключение было принято Венецианской комиссией на 131-й пленарной сессии (Венеция, 17-18 июня 2022 г.).

30 декабря 2021 г. Милли Меджлис (парламент) Азербайджана принял в третьем и окончательном чтении новый Закон «О средствах массовой информации» (далее — Закон). Идея нового закона была впервые представлена в январе 2021 г. после Указа Президента № 1249 от 12 января 2021 г. «Об углублении реформ средств массовой информации в Азербайджанской Республике», в котором предусматривалось создание нового медиа-агентства, Агентства по развитию СМИ, замена существующего государственного учреждения, а также учреждения Государственного фонда развития средств массовой информации. Впоследствии Агентству по развитию СМИ было поручено разработать проект нового закона.

Проект Закона, разработанный Агентством по развитию СМИ, был распространен 10 декабря 2021 г. среди избранной группы адресатов по случаю совместного заседания парламентских комитетов по правам человека, законодательству и государственному строительству⁶. Он был размещен на сайте парламента только 14 декабря 2021 г., в тот самый день, когда законопроект был принят в первом чтении⁷. По сообщениям, в ходе этих разбирательств в законопроект были внесены некоторые поправки, в частности — авторские права журналистов. Накануне третьего и окончательного чтения, 30

⁶ См.: <https://meclis.gov.az/news.php?id=3798&lang=az>.

⁷ См. <https://meclis.gov.az/news.php?id=3808&lang=az>. Уже на следующий день, 15 декабря 2021 г., группа представителей гражданского общества призвала Милли Меджлис снять законопроект с повестки дня (и обсудить его с участием представителей гражданского общества), поскольку это создаст «благоприятные условия для ненужного вмешательства в свободу выражения мнений и СМИ».

декабря 2021 г., в Милли Меджлисе были проведены обсуждения с избранной частью медиа-сообщества. Проект Закона был принят в тот же день без существенных изменений.

Принятие Закона вызвало критику как внутри страны, так и за рубежом из-за потенциальных негативных последствий Закона для свободы выражения мнений, включая свободу СМИ, в Азербайджане⁸. Эта критика касалась во многом созданию единого реестра средств массовой информации с довольно серьезными ограничительными условиями для включения журналистов в этот реестр, выдаче пресс-карт государственным агентством, имеющим на это право журналистам, требованиях, касающихся создания средств массовой информации, включая онлайн-СМИ, лицензирование всех аудиовизуальных СМИ и ограничения на иностранное владение СМИ. Кроме того, по мнению внутренних и международных наблюдателей, Закон был принят без обстоятельных консультаций с независимыми СМИ или экспертами, специализирующимися на свободе выражения мнений. С другой стороны, власти Азербайджана заявили, что «процесс разработки нового закона был проведен инклюзивным и прозрачным образом»⁹, и что, например, в период с 10 по 17 декабря 2022 г. в Милли Меджлисе были проведены дискуссии с участием более чем 110 руководителями различных медиа-структур, главными редакторами, журналистами и медиа-экспертами.

Закон был подписан Президентом Азербайджана и вступил в силу 8 февраля 2022 г., сопровождаемый Президентским Указом, содержащим сроки и условия реализации Закона¹⁰. После вступления в силу Закона в тот же день

⁸ Например, в письме от 18 января 2022 г. на имя Президента Азербайджана Комиссар Совета Европы по правам человека выразила обеспокоенность тем, что Закон «по-видимому, чрезмерно регулирует сферу СМИ и деятельность журналистов, что противоречит принципам свободных, независимых, не подвергающихся цензуре СМИ и плюрализма, которые необходимы в демократическом обществе в соответствии с устоявшейся прецедентной практикой Европейского суда по правам человека». Она указывает, что Закон «ухудшает ситуацию, предоставляя дискреционные полномочия государственным органам, регулирующим сектор СМИ, в том числе посредством лицензирования, чрезмерно ограничивая работу журналистов и вводя ряд ограничений на финансовую, юридическую и операционную деятельность медиа-компаний и организаций ... Закон еще больше ограничит возможности журналистов и частных лиц получать информацию из множества надежных источников».

⁹ См.: ответ Исполнительного директора Агентства по развитию СМИ на вышеупомянутое письмо Комиссара Совета Европы по правам человека от 24 января 2022 г., в котором говорится, что «более 800 журналистов и многие медиа-эксперты имели возможность обсудить законопроект о СМИ до того, как он был внесен на рассмотрение в Милли Меджлисе. Кроме того, на парламентском уровне было организовано несколько публичных дискуссий с участием многочисленных экспертов, представителей СМИ и гражданского общества».

¹⁰ В этом Указе говорится, например, что Кабинет министров должен в течение двух месяцев представить предложения по приведению правовых актов в соответствие с Законом о СМИ и законопроект, устанавливающий административную ответственность за нарушения

ранее принятые Закон «О средствах массовой информации» и Закон «О телевидении и радиовещании» прекратили свое существование. Ряд положений нового Закона будут полностью реализованы только в течение шести месяцев после его вступления в силу (т.е. по состоянию на 8 августа 2022 г.), когда СМИ будут выдаваться лицензии на осуществление соответствующей деятельности, а Реестр СМИ начнет функционировать в полном объеме.

Венецианская комиссия в предыдущих заключениях уже указывала на серьезные проблемы, связанные с осуществлением свободы выражения мнений в Азербайджане, и связанные с этим сложные условия, в которых работают журналисты и СМИ в целом¹¹. Комиссар Совета Европы по правам человека в своем отчете за 2019 г. по итогам визита в Азербайджан выразила сожаление по поводу «отсутствия никакого-либо прогресса в отношении защиты свободы выражения мнений в Азербайджане», заявив, что она «по-прежнему особенно обеспокоена отсутствием плюрализма в средствах массовой информации страны и неконтролируемым вмешательством в свободу СМИ»¹².

Сфера охвата Заключения. Согласно преамбуле рассматриваемый Закон определяет «организационные, правовые и экономические основы деятельности в области средств массовой информации, а также общие правила приобретения, подготовки, передачи, производства и распространения массовой информации» в Азербайджане. Таким образом, Закон очень подробно регулирует фундаментальные аспекты медиа сферы. Способ регулирования некоторых из этих аспектов представляется сомнительным, поскольку в нем, например, используются узкие определения (например, термины «средства массовой информации» и «журналисты» в статье 1 Закона), необъяснимые различия (например, определения различных форм СМИ и классификация аудиовизуальных и дистрибьюторских услуг в статье 1 Закона) или чрезмерно детализированные (например, положения статьи 12 Закона об обязательном использовании уникального логотипа субъектами СМИ)¹³. Однако, Венецианская комиссия ограничивается лишь ключевыми аспектами Закона (в хронологическом порядке), которые, по ее мнению, могут оказать наиболее непосредственное влияние на свободу СМИ в Азербайджане и должны быть

Закона о СМИ, или представить проект правил о реестре СМИ и форме пресс-карты в течение трех месяцев.

¹¹ Венецианская комиссия, CDL-AD(2013)024, Заключение по законодательству Азербайджанской Республики, касающееся защиты от диффамации, пункт 12.

¹² Доклад Комиссара Совета Европы по правам человека Дуњи Миятович по итогам ее визита в Азербайджан с 8 по 12 июля 2019 г. CommDH(2019)27 от 11 декабря 2019 г., в котором также уделяется особое внимание практике задержания и лишения свободы журналистов и активистов социальных сетей, которые выразили несогласие или критику властей по целому ряду обвинений.

¹³ Подробное обсуждение этих аспектов см.: ОБСЕ, Правовой анализ Закона Азербайджанской Республики «О средствах массовой информации», подготовленный по запросу Офиса Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ доктором Джоаном Барата Мир, независимым экспертом по свободе СМИ (февраль 2022 г.).

пересмотрены в приоритетном порядке. Отсутствие комментариев к другим положениям Закона не следует рассматривать как молчаливое одобрение этих положений.

Выводы. Венецианская комиссия заключила, что «в контексте и без того крайне ограниченного пространства для независимой журналистики и СМИ в Азербайджане Закон будет оказывать дополнительный “сдерживающий эффект” в данной области. Многие положения не соответствуют европейским стандартам свободы выражения мнений и свободы СМИ и не позволяют СМИ эффективно играть характерную для роль “общественного сторожевого пса”. Поэтому Закон не должен применяться в его нынешнем виде. Если Закон, тем не менее, не будет отменен полностью, Венецианская комиссия настоятельно призывает власти Азербайджана:

- отменить чрезмерные ограничения на создание средств массовой информации в статье 26 Закона, в том числе в отношении иностранной собственности и иностранного финансирования, в целях содействия плюрализму средств массовой информации;
- либо отменить Реестр СМИ, либо чрезмерно ограничительные условия для включения в Реестр СМИ журналистов и представителей СМИ, в частности условия, касающиеся предоставления подробной личной информации, требований в отношении образования, трудового договора, отсутствия судимости, опыта работы журналистов и непрерывной работы средств массовой информации и обеспечение того, чтобы широкий круг организаций, занимающихся информированием общественности, мог осуществлять свою деятельность;
- отменить систему аккредитации журналистов;
- внести поправки в статью 14 Закона, чтобы обеспечить соответствие ограничений на контент прецедентному праву ЕСПЧ по статье 10 ЕКПЧ;
- внести поправки в пункт 3 статьи 15 Закона, дополнив право журналистов не раскрывать свои источники информации в соответствии с пунктом 2 статьи 15 четкими положениями, указывающими, что суд может распорядиться о раскрытии информации только в том случае, если все разумные альтернативные меры были исчерпаны и законный интерес в раскрытии информации имеет достаточно важное значение и серьезный характер, отвечающий насущной социальной потребности, которая перевешивает общественный интерес к неразглашению;
- предусмотреть только регистрацию, чтобы медиа платформы, поставщики услуг по запросу и операторы платформ не попадали под лицензирование;

- разъяснить, что требование подачи заявки на публикацию и распространение продукции печатных и онлайн-СМИ является не более чем требованием об уведомлении властей;
- внести поправки в положения о приостановлении и прекращении действия лицензий аудиовизуальных средств массовой информации и о приостановлении и прекращении деятельности печатных и онлайн СМИ, чтобы обеспечить соразмерность таких санкций (т.е. ограничиваться ситуациями, которые оправдывали бы такую исключительную меру), постепенно применялись независимым регулирующим органом и предусматривали прозрачную и справедливую процедуру, в ходе которой владелец лицензии заслушивается и может пересмотреть решение о приостановлении или прекращении действия лицензии.

Кроме того, Венецианская комиссия считает, что:

- термин “журналист” в статье 1 Закона необходимо будет расширить и определить в соответствии с их “ролью общественного наблюдателя”;
- ссылки в статье 3 Закона на экстерриториальную сферу применения Закона необходимо исключить;
- статьи 7, 8 и 9 Закона необходимо изменить, чтобы предусмотреть четкие и доступные правовые основания для ограничения осуществления свободы выражения мнений во время чрезвычайного положения, военного положения, во время специальных антитеррористических операций или специальных операций против религиозного экстремизма, с необходимыми процессуальными гарантиями;
- ссылки на взаимность ограничений в пункте 4 статьи 11 Закона необходимо исключить;
- общее требование к журналистам и средствам массовой информации в соответствии с подпунктами 3 и 4 пункта 1 статьи 15 Закона запрашивать предварительное разрешение на публикацию информации о предварительных расследованиях или судебных преследованиях необходимо будет исключить; или, по крайней мере, уточнить в Законе узко определенный набор конкретных документов, требуемый для такой деятельности (посредством чего можно определить обоснованность требования предварительного разрешения на публикацию);
- категорический запрет на использование секретных аудио- и видеозаписей и фотографий без согласия заинтересованного лица или судебного приказа необходимо заменить положением, допускающим такое использование в случаях, когда существует

явный общественный интерес в публикации таких материалов, при условии, если соблюдение прав третьих сторон гарантированы;

- необходимо пересмотреть существующую институциональную модель Совета по СМИ в соответствии с европейскими стандартами, чтобы гарантировать, что он будет осуществлять свою деятельность как независимый регулирующий орган».

КОСОВО

CDL-AD(2022)014

Заключение Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) по проекту закона Косово №08/L-121 «О Государственном бюро по проверке и конфискации необоснованных активов»

4 марта 2022 г. Председатель Ассамблеи Косово (Национального парламента) Глаук Конюфка обратился к Венецианской комиссии с просьбой дать заключение по проекту закона №08/L-121 «О Государственном бюро по контролю и конфискации необоснованных активов».

10–11 мая 2022 г. делегация Комиссии в составе Джеймса Гамильтона (член от Израиля) и Дэна Меридора (бывший член от Ирландии, эксперт) в сопровождении Майкла Янсена из Секретариата Венецианской комиссии провела встречи в Приштине с органами государственной власти, представителями гражданского общества и международных организаций. Проект заключения был рассмотрен на совместном заседании Подкомиссии по основным правам и по Средиземноморскому бассейну 16 июня 2022 г. и принят на 131-й пленарной сессии (Венеция, 17-18 июня 2022 г.)

Предметом рассматриваемого совместно заключения послужили изменения вносимые в рамках законопроекта «О Государственном бюро по проверке и конфискации необоснованных активов», который вводит новый правовой механизм, а именно гражданско-правовую конфискацию, не требующую вынесения обвинительного приговора, активов, приобретенных определенными категориями должностных и других лиц, в качестве дополнительного инструмента для борьбы с организованной преступностью и коррупцией, ориентируясь на финансовые мотивы таких действий. Законопроект также учреждает новый орган – Бюро, компетентное инициировать и проводить процедуры проверки и представлять предложения о конфискации в суд. Таким образом, законопроект разрешает две задачи: (1) учреждает и определяет полномочия Государственного бюро по проверке и конфискации незаконно приобретенных активов; и (2) определяет процедуру проверки и конфискации незаконно приобретенных активов.

Согласно запросу на заключение, представленному спикером Парламента, законопроект разработан по инициативе Министерства юстиции для укрепления верховенства права и совершенствования процедуры конфискации в Косово.

Учитывая тенденцию к росту преступлений, совершенных из корыстных побуждений, целью данной правовой инициативы является «пресечение преступности в тех случаях, когда традиционная система уголовной конфискации была недостаточной или безуспешной».

Законопроект был подготовлен на основе Концептуального документа Министерства юстиции от апреля 2021 г., согласно которому за предшествующие шесть лет сумма замораживаний и арестов активов достигла 180 миллионов евро, в то время как стоимость окончательной конфискации составила 3,5 млн. евро. Документ обращает внимание на небольшое количество конфискаций, совершенных в Косово, и отмечает, что конфискация активов, на основании обвинительного приговора за совершение уголовного преступления, часто недоступна государственной прокуратуре в случаях, когда у последней нет достаточных доказательств для связи активов осужденного лица с совершенным уголовным преступлением, или когда расследование срывается и преступнику в результате удается скрыться или продать незаконно приобретенные активы.

Венецианская комиссия считает, что гражданско-правовая конфискация может стать действенным средством борьбы с организованной преступностью и коррупцией и предотвращения использования незаконно полученных средств, в том числе в целях дальнейшей преступной деятельности. В случае с Косово такая мера может иметь важное значение для обеспечения экономического развития страны. В то же время Венецианская комиссия напоминает, что, несмотря на обоснованную цель, гражданские процедуры конфискации, инициируемые без вынесения обвинительного приговора, должны разрабатываться и осуществляться в соответствии с конституцией, которая включает прямое применение Европейской конвенции по правам человека и учет европейских стандартов верховенства права и уважения прав человека.

Ряд докладчиков указали на то, что небольшое количество конфискаций, осуществленных в Косово, может быть результатом неправильного применения действующего законодательства, а не недостатков самого законодательства. Венецианская комиссия подчеркивает, что не следует ожидать, что предлагаемый законопроект сам по себе решит все проблемы, связанные с коррупцией. Оно (законодательство) должно быть составной частью более широкого подхода, который включал бы ряд практических мер, направленных на повышение эффективности правоохранительной системы.

Кроме того, существуют сомнения, что создание нового органа повысит эффективность борьбы с коррупцией, и скорее усложнит всю систему, которая включает в себя ряд таких органов, как полиция, прокуратура, налоговые и таможенные органы, а также Агентство по борьбе с коррупцией. В связи с этим Венецианская комиссия считает, что новая система проверки и конфискации незаконно приобретенных активов должна быть каким-то образом интегрирована с существующей процедурой декларирования активов высокопоставленных государственных должностных лиц, входящей в компетенцию Агентства по борьбе с коррупцией.

Венецианская комиссия подчеркивает, что регулирование, предложенное в проекте закона, затрагивает права человека и может быть приемлемым только в том случае, если оно основано на независимом механизме, обладающем всеми необходимыми полномочиями и ресурсами для эффективной борьбы с коррупцией и организованной преступностью на высоком уровне. Так, Комиссия считает, что текущих положений данного законопроекта недостаточно для достижения поставленной цели.

Венецианская комиссия указывает, что «законопроект в его нынешней редакции содержит ряд недостатков, а его реализация может привести к нарушению основных прав, гарантированных Конституцией Косово и ЕКПЧ».

«В связи с этим Венецианская комиссия представляет следующие основные рекомендации:

- 1) более точно и исчерпывающе формулировать общие и государственные интересы, цели и задачи нового закона;
- 2) пересмотреть необходимость и целесообразность создания нового органа — Бюро, и, в случае если власть в Косово примет решение о такой необходимости: обеспечить надежные гарантии независимости Бюро; и обеспечить Бюро достаточным количеством специализированного персонала, наделенного соответствующими полномочиями;
- 3) прояснить: при каких условиях и в соответствии с какими критериями Бюро должно собирать информацию до начала официальной процедуры проверки; при каких условиях процедура проверки может и должна быть инициирована; и приоритетные направления работы Бюро, гарантирующие, что оно будет сосредоточено на особо важных делах;
- 4) разъяснить, что бремя доказывания переходит к стороне, участвующей в процедуре, только после того, как компетентный орган (согласно действующему законопроекту — Бюро) представит обоснованные (или, по крайней мере, вероятные) свидетельства незаконного приобретения активов, основываясь на стандартах доказывания в гражданском процессе на основе «принципа большей вероятности»; дать более точное определение указанному «принципу большей вероятности», который, согласно действующему законопроекту, должен также применяться судом;
- 5) усилить гарантии прав сторон и других лиц, в частности, путем: указания на то, что решение о начале процедуры проверки должно, по меньшей мере, доводиться до сведения участника процедуры, который имеет право на защиту; обеспечения невозможности использования заявлений и документов, предоставленных стороной в обязательном порядке в гражданском судебном разбирательстве, против него/нее в уголовном процессе; обозначения того, что члены семьи преследуемой стороны могут привлекаться к делу только как «третьи лица»; пересмотра положения о том, что физические и юридические лица могут быть принуждены судом к сотрудничеству с Бюро; определения того, как выявляются «третьи стороны, имеющие законный интерес», и каковы их

- права в рамках процедуры проверки и конфискации; обеспечения того, чтобы лица, к которым была применена процедура конфискации, не были лишены всего своего имущества; и гарантирования возмещения убытков, понесенных стороной в случае неправомерной процедуры конфискации;
- б) ввести адекватный доказательственный порог для временных мер безопасности и разъяснить, что такие меры могут быть приняты в рамках гражданского судопроизводства, даже если было начато уголовное расследование».

ТУРЦИЯ

CDL-AD(2022)016

Совместное Заключение Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека по Закону Турции № 7393 от 31 марта 2022 г. «О внесении изменений в избирательное законодательство»

1 апреля 2022 г. Председатель Комитета по надзору за выполнением обязательств государствами-членами Совета Европы (Мониторинговый комитет) Парламентской Ассамблеи Пьеро Фассино обратился к Венецианской комиссии с запросом на подготовку заключения по Закону Турции «О внесении изменений в Закон «О парламентских выборах» и некоторые другие законы» (Закон № 7393 от 5 апреля 2022 г., см. CDL-REF(2022)016-cor). Согласно установившейся практике, заключение было составлено Венецианской комиссией совместно с Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (далее – ОБСЕ/БДИПЧ).

10-11 мая 2022 г. совместная делегация в составе Вероники Билковой (член от Чешской Республики) и Пьера Гарроне, секретаря Совета по демократическим выборам, со стороны Венецианской комиссии в сопровождении г-жи Елены Ковалевой и г-жи Кеары Кастальдо от имени ОБСЕ/БДИПЧ посетила Анкару и провела встречи с представителями государственных органов Турции, неправительственными организациями (НПО) и с другими заинтересованными сторонами. Данное Заключение было принято Венецианской комиссией на 131-й пленарной сессии (Венеция, 17-18 июня 2022 г.).

Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ уже изучали избирательное законодательство Турции несколько раз при подготовке Заключения «О поправках к Конституции» 2017 г.¹⁴, Совместного заключения Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ «О поправках к избирательному законодательству и

¹⁴ Венецианская комиссия, CDL-AD (2017)005, Турция – Заключение по поправкам к Конституции, принятым Великим Национальным Собранием 21 января 2017 г. и подлежащем вынесению на всенародный референдум 16 апреля 2017 г.

связанных с ними «законах о гармонизации»», принятых в 2018 г.¹⁵, и Заключения «О замене избранных кандидатов и мэров», принятое в 2020 г.»¹⁶ Однако оценка реализации ранних рекомендаций, в том числе рекомендаций миссии Парламентской Ассамблеи Совета Европы¹⁷ и ОБСЕ/БДИПЧ, не вошла в сферу действия рассматриваемого заключения. Предыдущие рекомендации миссии Парламентской Ассамблеи Совета Европы и ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами будут рассматриваться только в части вопросов, связанных с предлагаемыми поправками.

Предметом рассматриваемого совместного заключения послужили новые поправки, касающиеся избирательной системы Турции, внесенные Законом № 7393 «О внесении изменений в Закон «О парламентских выборах» и некоторые другие законы Турецкой Республики», вступившие в силу 6 апреля 2022 г. (далее – Закон № 7393), а также иные нормативные акты, измененные в связи со вступлением в силу данного закона. Основное внимание в Заключении уделяется соответствию поправок международным стандартам, нормам и правоприменительной практике, также предпринимается попытка выявить потенциальное воздействие поправок на национальный правовой порядок.

В результате внесения поправок в Конституцию в 2017 г. и перехода от парламентской к президентской форме правления, изменения в избирательном законодательстве Турции давно ожидалось. Закон № 7393 «О внесении изменений в Закон «О парламентских выборах» и некоторые другие законы», вносящий изменения в порядок проведения выборов, был принят парламентом Турции 31 марта 2022 г. и официально опубликован в турецкой Официальной газете 6 апреля этого года, когда он официально вступил в силу. Закон вносит изменения в несколько положений Закона № 2839 «О парламентских выборах», Закон № 298 «Об общих принципах выборов и избирательных списках» и Закон № 2820 «О политических партиях». Вносимые поправки затрагивают права кандидатов на участие в парламентских выборах и правила, регулирующие порядок их регистрации, распределения депутатских мандатов, формирования органов управления выборами, а также некоторые нормы, касающиеся регистрации избирателей и злоупотребления административным ресурсом в ходе избирательных кампаний.

Согласно информации, полученной в ходе визита представителей Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ в Анкару, планируется принятие

¹⁵ Венецианская комиссия и БДИПЧ, CDL-AD (2018)031, Турция – Совместное заключение по поправкам к избирательному законодательству и соответствующим «законам о гармонизации», принятым в марте и апреле 2018 г.

¹⁶ Венецианская комиссия, CDL-AD (2020)011, Турция – Заключение о замене Избранных кандидатов и мэров.

¹⁷ См., например, Заключительный отчет МНВ БДИПЧ за 2018 г. о досрочных президентских и парламентских выборах и Отчет Парламентской Ассамблеи Совета Европы о наблюдении за досрочными парламентскими и президентскими выборами в Турции (24 июня 2018 г.).

исполнительного акта (циркуляра), который будет осуществлять и дополнительно развивать некоторые положения Закона № 7393. Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ считают, что такой акт может решить некоторые проблемы и преодолеть неопределенности, связанные с принимаемыми поправками. В соответствии со статьей 14(5) Закона № 298 от 13 апреля 2022 г. Высший избирательный совет издает циркуляр, в котором детально излагается порядок выбора судей для назначения в провинциальные и окружные избирательные комиссии, председателя и членов провинциальных избирательных комиссий и окружных избирательных комиссий, а также процедур, которые будут применяться в случае образования вакансий после формирования комиссий.

В совместном заключении Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ признали, что, внесение поправок в Избирательный кодекс Турции стал особенно актуальным после перехода в 2018 г. от парламентской к президентской форме правления, и, что некоторые поправки, принятые 31 марта 2022 г. и вступивших в силу с 6 апреля 2022 г., отвечают этой потребности. Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ также отметили усилия Турецкой республики по приведению своего законодательства в соответствие с рекомендациями, содержащимся в предыдущих заключениях и отчетах БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за выборами, в части снижения избирательного порога с 10% до 7%, а также в части введения нового механизма, облегчающего участие в выборах лиц с нарушениями зрения.

Однако Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ указали на то, что поправки были приняты в течение нескольких недель в рамках процесса, который не был полностью инклюзивным, поскольку участие оппозиции было ограниченным, а представители гражданского общества были исключены из процесса, а также подчеркнули, что избирательный порог остается одним из самых высоких в Европе даже после его снижения, что негативно влияет на избирательную систему.

В свете вышеизложенного «Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ вынесли следующие *рекомендации*:

- a. уточнить, что закон не вносит изменений в условия участия политических партий в выборах, которые де-факто невозможны в период между принятием поправок и следующими выборами и которые, следовательно, могут лишить некоторых партий прав участвовать в выборах;¹⁸
- b. пересмотреть изменения, касающиеся порядка формирования окружных и провинциальных избирательных комиссий, которые заменили систему автоматического назначения на основе выслуги

¹⁸ В ст. 67 п. 7 Конституции Турецкой республики указано, что: «*поправки к избирательному законодательству не применяются к выборам, которые должны быть проведены в течение одного года с даты вступления поправок в силу*» (пункт 7).

лет лотерейной системой, поскольку в новой системе отсутствуют гарантии от давления на судей, отвечающих новым критериям отбора;

- c. добавить ссылки на Президента в статьях 65, 66 или 155 Закона № 298, где ранее были ссылки на премьер-министра.
- d. Еще раз оценить, соблюден ли баланс между принципами справедливого представительства и стабильности функционирования органов власти при избирательном пороге в 7% в дополнение к введению президентской формы правления.
- e. Пересмотреть поправки, касающиеся модели распределения мест, т.е. замены двухэтапного распределения мест одноэтапным, по-прежнему используя метод д'Ондта, который может ограничить возможности небольших политических партий, даже если они входят в избирательный альянс».

МОНГОЛИЯ

CDL-AD(2022)013

Совместное заключение CDL – AD (2022)013 Европейской комиссии за демократию через право и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека о проекте закона Монголии о политических партиях

24 декабря 2021 г. Председатель Великого Государственного Хурала (Парламента Монголии) запросил заключение Венецианской комиссии по законопроекту Монголии о политических партиях в Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (далее ОБСЕ/БДИПЧ) для оценки его соответствия международным стандартам в области прав человека и обязательствам перед ОБСЕ.

10-11 мая 2022 г. совместная делегация в составе Ренаты Дескоски (член от Северной Македонии) и Рафаэля Рубио Нуньеса (замещающий член от Испании) от Венецианской комиссии и Фернандо Казаля Бертоа (эксперт ОБСЕ/БДИПЧ) приняла участие в серии встреч в режиме видеоконференции с представителями государственных структур Монголии, неправительственными организациями (НПО) и другими заинтересованными сторонами. Заключение было принято Венецианской комиссией на 131-й пленарной сессии (Венеция, 17-18 июня 2022 г.).

Вопросы избирательного законодательства Монголии уже были предметом заключений ОБСЕ/БДИПЧ в 2019 г., когда было принято заключение по законопроекту о политических партиях (Заключение от 27 ноября 2019 г.)¹⁹, а

¹⁹ ОБСЕ/БДИПЧ, Заключение по законопроекту о политических партиях Монголии, 27 ноября 2019 г. // URL: <https://legislationline.org/.pdf>.

также заключение на законопроекты о президентских, парламентских и местных выборах (заключение от 25 ноября 2019 г.)²⁰.

Предметом настоящего совместного заключения послужили новые поправки в законопроект о политических партиях, подготовленный в продолжение конституционной реформы 2019 г. В том же году 14 ноября в Конституцию Монголии был добавлен п. 2 в статью 191, согласно которому *«политическая партия создается не менее чем одним процентом граждан Монголии, имеющих право голосовать на выборах и объединившихся для этого»*²¹. Статья 191(3) Конституции далее гласит, что *«внутренняя организация / структура политической партии должна соответствовать демократическим принципам, а ее источники финансирования, доходов и расходов должны быть прозрачными для общественности»*, и что *«[внутренняя] организация / структура [политической] партии должны быть прозрачными для общественности»*, *«порядок работы, финансирование и условия государственной финансовой поддержки [политической] партии определяются законом»*.

Регулируя обозначенные конституционной реформой вопросы, поправки в законопроект, таким образом, коснулись: некоторых основных понятий (например: в определении «политической партии» делается отсылка на ее коллективную ответственность как на одну из ее характеристик), порядка создания, регистрации политической партии и присоединения к ее деятельности (например: в отношении ограничений активного избирательного права заключенных; в отношении ограничений пассивного избирательного права; в отношении открытого перечня оснований для ограничения прав на создание политической партии и присоединение к ее деятельности; в части усложнения порядка создания партии и другие), их внутренней организации (общее увеличение числа положений, регулирующих внутренние вопросы деятельности политической партии, в частности введение новых требований к избирательным программам), порядка роспуска (например: введение новых оснований для роспуска в связи нерегулярным участием в парламентских выборах), финансирования (запрет внесения пожертвований со стороны целого ряда физических и юридических лиц, в том числе от иностранных граждан, апатридов, международных организаций; введение порога в 3 процента голосов для получения государственного финансирования и другие) и налагаемых санкций в случае нарушений (в некоторых случаях законопроект вводит достаточно жесткие санкции, в некоторых — не вводит их вообще).

ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия отметили усилия Монголии по внесению изменений в законодательство, касающегося политических партий, с

²⁰ ОБСЕ/БДИПЧ, Заключение по законопроекту Монголии о президентских, парламентских и местных выборах, 25 ноября 2019 г. // URL: <https://legislationline.org/pdf>.

²¹ Поправка должна вступить в силу в 2028 г., см. подробнее п. 46 совместного заключения CDL – AD (2022)013.

целью его приведения в соответствие с международными стандартами в области прав человека. Законопроект хорошо структурирован, затрагивает большинство основных вопросов, которые должны регулироваться такого рода законодательством, и учитывает ряд рекомендаций, сделанных ОБСЕ/БДИПЧ в заключении 2019 г. Законопроект принес значительные улучшения, такие как: снятие запрета на религиозные или этнические политические партии, что следует приветствовать; отмена обязательного членства только в одной партии одновременно и введение критериев гендерного равенства и разнообразия для распределения государственного финансирования; а также введение ряда других положений, направленных на поощрение участия женщин, молодежи и инвалидов.

В то же время в законопроекте все еще требуются некоторые уточнения и улучшения, чтобы обеспечить его полное соответствие международным стандартам и обязательствам ОБСЕ. В частности, в нынешнем виде процесс формирования и регистрации остается чрезмерно сложным и обременительным, а также существуют чрезмерные ограничения права создавать политические партии и вступать в них. Законопроект сохраняет свою казуистичность по вопросам, которые обычно оставляют на усмотрении самим политическим партиям, такие как их внутренняя структура и процессы принятия решений. Это вызывает обеспокоенность по поводу внутренней автономии партий, которая должна быть защищена правом на свободу ассоциации. Некоторые положения по-прежнему наделяют парламентские политические партии доминирующей ролью в ущерб непарламентским или вновь созданным партиям и независимым кандидатам. Причины, которые могут служить основанием для роспуска политической партии из-за ее бездействия, остаются слишком широкими, не отражая серьезности (потенциальных) правонарушений и не предусматривая эффективных средств правовой защиты.

В свете вышеизложенного «ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия сформулировали следующие основные рекомендации:

- a. упростить процедуру создания и регистрации политической партии и гарантировать автономию политических партий в отношении их внутренней организации, структуры и правил принятия в объединение. При этом рекомендуется исключить положения, допускающие чрезмерное вмешательство государства во внутреннее функционирование политических партий;
- b. исключить из статьи 5.1 законопроекта требование «иметь право» на создание или вступление в политическую партию и, в более общем плане, отменить или пересмотреть существующие ограничения, касающиеся пассивного избирательного права;
- c. пересмотреть следующие основания для роспуска партий: двухлетнее бездействие, непредставление кандидатов на выборы в Великий Хурал в течение двух сроков подряд или бездействия его руководящих органов в течение пяти лет; смягчить санкции, такие как: временное, частичное или

- полное приостановление государственных льгот для упорядочения деятельности или отмены регистрации (без роспуска); а также рекомендуется снять запрет на участие партии в выборах, если она считается неактивной, но не распущенной;
- d. отменить требование о том, чтобы избирательные программы политических партий были подтверждены Государственным ревизионным управлением на предмет их экономической целесообразности и соответствия конкретным политическим требованиям;
 - e. ввиду условий в Монголии рассмотреть вопрос о снижении порога в 3 процента от общего числа голосов для доступа к государственному финансированию, а также рассмотреть более справедливые условия государственного финансирования, чтобы гарантировать равенство непарламентских партий и вновь созданных партий и гарантировать политический плюрализм; разрешить выделение средств на ранних стадиях избирательного процесса, чтобы гарантировать равные возможности в течение всего периода избирательной кампании;
 - f. рассмотреть возможность введения положения, которое повлечет за собой приостановку государственного финансирования в случае несоблюдения определенных нормативных требований только по истечении разумного периода времени (например, через несколько месяцев) после получения предупреждения от компетентных органов с тем, чтобы дать политическим партиям возможность исправить ситуацию;
 - g. ввести санкции, которые были бы объективными, эффективными и соразмерными цели по обеспечению соблюдения законодательства; и
 - h. указать в законопроекте или любом другом применимом законодательстве, что Верховный суд обладает всем объемом полномочий по принятию решений, вне зависимости от заключения Центральной избирательной комиссии, в отношении роспуска политической партии.

ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия отметили, что настоящее совместное заключение не охватывает все аспекты законопроекта, и что оно не мешает им в будущем сформулировать дополнительные рекомендации».

ГРУЗИЯ

CDL-AD(2022)010

Заключение по поправкам в Органический закон о судах общей юрисдикции, принятых в декабре 2021 г.

2 февраля 2022 г. председатель Комитета по мониторингу Парламентской ассамблеи Совета Европы Пьеро Фассино запросил заключение Венецианской комиссии относительно внесенных в декабре 2021 г. поправок в Органический

закон Грузии о судах общей юрисдикции. В качестве докладчиков выступили Явуз Атар (член от Турции), Эйрик Хольмёвик (член от Норвегии) и Йорген Стин Соренсен (член от Дании). Заключение было принято Венецианской комиссией на 131-й пленарной сессии (Венеция, 17–18 июня 2022 г.).

За предыдущие четыре года Венецианская комиссия приняла несколько заключений по Органическому закону Грузии «О судах общей юрисдикции»: Срочное заключение по поправкам к Органическому закону «О судах общей юрисдикции» (2021)²²; Заключение по проекту Органического закона о внесении изменений в Органический закон «О судах общей юрисдикции» (2020)²³; Срочное заключение по отбору и назначению судей Верховного суда Грузии (2019)²⁴.

Рассматриваемое заключение касается еще одних поправок к Органическому закону «О судах общей юрисдикции», которые были приняты в декабре 2021 г. Несмотря на то что они были приняты недавно, Венецианской комиссии было предложено проанализировать эти поправки, которые в основном касаются назначения судей, прикомандирования (перевода) судей, членства в Высшем совете юстиции и дисциплинарной ответственности судей.

По результатам рассмотрения поправок в Органический закон Грузии «О судах общей юрисдикции» Венецианская комиссия сделала следующие выводы:

«78. Венецианская комиссия отмечает, что, хотя формальная ускоренная законодательная процедура, как представляется, была соблюдена, она сожалеет о том, что принятие поправок к Органическому закону «О судах общей юрисдикции в Грузии» декабря 2021 г. было осуществлено с чрезмерной поспешностью, нарушениями транспарентности по поводу его мотивов и целей и без широких и эффективных консультаций.

79. Демократическое законотворчество это не формальное понятие, и Венецианская комиссия всегда критически относится к поспешному принятию актов парламента, регулирующих важные аспекты правопорядка, без нормальных консультаций с оппозицией, экспертами или гражданским обществом.

80. Венецианская комиссия хотела бы подчеркнуть, что совокупный эффект поспешного принятия поправок 2021 г. и их введения в виде расширения полномочий Высшего совета юстиции по командированию / переводу судей без их согласия, а также новых и нечетких оснований для дисциплинарных взысканий за ненадлежащее поведение и приостановка выплаты зарплаты судье в случае дисциплинарного расследования – могут, если говорить в контексте

²² Венецианская комиссия, CDL-AD(2021)020, Грузия — Срочное заключение по поправкам к органическому закону о судах общей юрисдикции.

²³ Венецианская комиссия, CDL-AD(2020)021, Грузия — Заключение по проекту Органического закона, вносящего поправки в Органический закон о судах общей юрисдикции.

²⁴ Венецианская комиссия, CDL-AD(2019)009, Грузия — Срочное заключение по отбору и назначению судей Верховного суда.

законодательства Грузии, оказать сдерживающее воздействие на свободу выражения мнений судей и внутреннюю судебскую независимость.

81. Поэтому Венецианская комиссия выносит следующие рекомендации в отношении поправок 2021 г.:

«1. *Перераспределение судей*: следует уточнить, что кандидат в судьи, назначенный по итогам второго тура, должен соответствовать всем требованиям конкретной вакансии, например, требованиям специализации.

2. *Прикомандирование или перевод судей*: прикомандирование судей против их воли должно быть возможно только в исключительных случаях и оправдано законной целью. Должны быть предусмотрены чёткие и узко сформулированные критерии, а также более короткие периоды времени для прикомандирования. Следует вновь ввести объективную процедуру с географическим ограничением.

3. *Отвод судей районных и апелляционных судов от судебного разбирательства*.

- С учётом тяжести оснований отвода критерий «обоснованное убеждение, что, оставаясь на этой должности, судья будет препятствовать привлечению к дисциплинарной ответственности и / или взысканию убытков, причинённых дисциплинарным проступком, и / или продолжит нарушение трудовой дисциплины» выглядит слишком расплывчато и широко.
- Сроки подачи апелляции (три дня) и рассмотрения апелляции (пять дней) кажутся слишком короткими, чтобы дать судье достаточно времени для представления своего дела в Дисциплинарной палате.
- Выплата заработной платы судьи не может быть приостановлена до того, как будет доказан факт дисциплинарного проступка и принято решение о привлечении к дисциплинарной ответственности.

4. *Дисциплинарная ответственность судей*. В соответствии с рекомендацией Венецианской комиссии, содержащейся в Заключении 2014 г., Поправки 2021 г. снижают требование большинства с двух третей до абсолютного большинства для решений Высшего совета юстиции по «дисциплинарным вопросам». Тем не менее, Венецианская комиссия хотела бы подчеркнуть, что постоянные и широко распространённые заявления о корпоративизме и корыстных интересах в Высшем совете юстиции подрывают общественное доверие к судебной системе, и к ним следует относиться серьёзно.

5. *Новые основания дисциплинарной ответственности*: если формулировка «политический нейтралитет» будет сохранена, закон должен квалифицировать основания для дисциплинарных санкций только как проявление нарушений обязанности нейтралитета или путем исключения определённых типов вопросов, таких как реформы судебной системы и законодательные преобразования.

82. Венецианская комиссия также хотела бы повторить рекомендацию, сделанную в Заключении 2014 г., в частности, уточнить момент начала

дисциплинарного производства, чтобы позволить судье воспользоваться своим правом на адвоката на ранних стадиях».

ЛИВАН

CDL-AD(2022)020

Заключение по Проекту закона о независимости судебных органов

6 сентября 2021 г. министр юстиции Ливана Мари Клод Наджм запросила заключение Венецианской комиссии по проекту закона о независимости судебных органов, который заменит Законодательный декрет № 150/1983 об организации судебной власти. В марте 2022 г. текст законопроекта на арабском языке был передан Венецианской комиссии, и новый министр юстиции Анри Эль-Кури подтвердил просьбу своего предшественника.

В качестве докладчиков по данному Заклучению выступили Надя Бернусси (член от Марокко), Майкл Френдо (член от Мальта) и Бертран МАТЬЕ (член от Монако). Заключение было принято Венецианской комиссией на 131-й пленарной сессии (Венеция, 17–18 июня 2022 г.).

Организация судебной системы в Ливане регулируется Законодательным декретом № 150/83 от 16 сентября 1983 г. с последующими изменениями. В 2018 г. коалиция нескольких НПО Ливана предложила реформу законодательства об организации судебной власти с целью укрепления гарантий независимости судей и повышения прозрачности судебного управления. Это предложение было поддержано несколькими депутатами, которые внесли на рассмотрение парламента законопроект, заменяющий Законодательный декрет № 150/1983. После обсуждений в парламентском комитете по вопросам администрирования и правосудия законопроект был направлен в Министерство юстиции, которое решило направить запрос в Венецианскую комиссию по этому законопроекту. Параллельно Министерство юстиции продолжало консультации с соответствующими заинтересованными сторонами, в частности с Высшим советом магистратуры (ВСМ), о возможных доработках законопроекта.

Хотя первоначальный законопроект был значительно изменен в Парламенте, его основная направленность осталась прежней: законопроект изменяет состав и полномочия ВСМ, который является центральным органом судебного управления в Ливане, а также переопределяет роль исполнительной власти в вопросах судебного управления.

Рассмотрев представленный Ливаном законопроект, Венецианская комиссия пришла к следующим выводам:

«105. Венецианская комиссия с самого начала отмечает, что система судебного управления в Ливане не имеет четкой конституционной основы. Комиссия предлагает властям рассмотреть возможность конституционного закрепления некоторых основных черт этой системы и, в частности, полномочий и состава ВСМ. Вместе с тем в закон можно было бы включить временное положение, требующее пересмотра несколько лет спустя.

106. Основные положения, которые следует доработать, следующие:

- позитивно, что в будущем семь членов ВСМ будут избираться своими коллегами. Однако необходимо увеличить представительство судей нижестоящих судов среди избранных членов судебной системы;
- Венецианская комиссия рекомендует упростить процедуру назначения трех высших должностных лиц в судебной системе (Председателя Кассационного суда, Генерального прокурора Кассационного суда и Председателя Судебной инспекции), предусмотрев, что каждый из них избирается Правительством из списка, составленного ВСМ после проведения прозрачного конкурса с участием достаточно большого числа кандидатов, и что в случае, если правительству не удастся выбрать одного из них, ВСМ может продолжить функционировать в сокращенном составе;
- властям следует рассмотреть возможность доступа в ВСМ для внешних членов, не представляющих судебную или исполнительную власть. Метод избрания этих членов привнес бы элемент демократической легитимности и плюрализма в ВСМ;
- члены Судебной инспекции не должны назначаться исполнительной властью единолично, а скорее с обязательным заключением ВСМ. Если это будет реализовано, министр юстиции может сохранить за собой право возбуждать дисциплинарное производство наряду с инспекцией. Отстранение судей от должности в ожидании дисциплинарного разбирательства (или «некомпетентности») должно применяться только на основе обязательного заключения ВСМ;
- члены оценочной комиссии должны назначаться на основе обязательного заключения ВСМ; властям следует рассмотреть вопрос о снижении большинства, необходимого для ВСМ, чтобы преодолеть вето министра и правительства в вопросах переводов и продвижения по службе;
- список дисциплинарных нарушений должен быть пересмотрен, а определения уточнены с четкой ссылкой на принцип пропорциональности. Понятие «некомпетентность» должно быть четко разъяснено;
- ассоциации судей должны иметь возможность действовать в тех областях, которые регулируются законопроектом, используя все законные средства, которые закон предоставляет ассоциациям частного права, соблюдая при этом ограничения, связанные с соблюдением обязанности судей по обеспечению беспристрастности; при этом все публично-правовые полномочия будут оставаться в уставных органах судебного управления».

МОЛДОВА
CDL-AD(2022)019

Заключение Венецианской Комиссии и Директората по правам человека и верховенству права Совета Европы о Законопроекте, вносящем изменения в отдельные законодательные акты (судебная власть)²⁵

7 марта 2022 г. министр юстиции Республики Молдова Сергей Литвиненко запросил заключение Венецианской комиссии по проекту закона «О внесении изменений в некоторые нормативные акты» (о судебной власти), а 23 мая 2022 г. С. Литвиненко попросил Венецианскую комиссию ответить на дополнительные вопросы, которые могли стать причиной дополнительных изменений в законопроекте. Докладчиками по данному заключению выступили Александр Барамидзе (бывший замещающий член от Грузии), Ричард Барретт (член от Ирландии), Нина Бетето (эксперт Директорат по правам человека, Словения) и Антонио Энрике Гаспар (член от Португалия). Заключение было принято Венецианской комиссией на 131-й пленарной сессии (Венеция, 17–18 июня 2022 г.).

В 2020 г. Комиссия уже рассматривала проект конституционных поправок, касающихся судебной власти, и вынесла два заключения: «О проекте закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию в отношении Высшего совета магистратуры»²⁶ и «О пересмотренном проекте положений о внесении изменений и дополнений в Конституцию в отношении Высшего совета магистратуры»²⁷. В своих заключениях Комиссии положительно оценила предлагаемые конституционные поправки, в частности отмену испытательных сроков для судей; назначение судей Верховного Суда Президентом по предложению Высшего совета магистратуры (далее – ВСМ); положение о функциональном иммунитете на конституционном уровне; новое конституционное правило о том, что половина членов ВСМ будут судьями, избранными их коллегами, и что судьи – члены ВСМ должны представлять суды всех уровней; указание точного числа членов ВСМ на конституционном уровне; введение конституционного требования о квалифицированном большинстве депутатов для избрания непрофессиональных членов ВСМ; ссылка в Конституции к анти-блокировочному механизму в случае, если парламент не сможет набрать квалифицированное большинство.

²⁵ [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)019-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)019-e).

²⁶ Венецианская комиссия, CDL-AD(2020)001, Совместное заключение по проекту закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию в отношении Высшего совета магистратуры.

²⁷ Венецианская комиссия, CDL-AD(2020)007, Совместное заключение по пересмотренному проекту положений о внесении изменений и дополнений в Конституцию в отношении Высшего совета магистратуры.

Вышеупомянутые конституционные поправки вступили в силу 1 апреля 2022 г.

В развитие принятых конституционных поправок Министерство юстиции Молдовы разработало соответствующее законодательство. Рассматриваемым законопроектом предполагается внести следующие ключевые поправки в Закон «О статусе судей»: (а) отмена 5-летнего испытательного срока и назначение судей до достижения пенсионного возраста; (б) поправки к процедуре назначения судей с целью устранения политического влияния: законопроект предусматривает, что судьи будут назначаться Президентом Республики по предложению ВСМ; (с) подтверждение принципа функционального иммунитета судей.

По результатам рассмотрения проекта закона Венецианская комиссия пришла к следующим выводам:

«51. Венецианская комиссия приветствует, в частности, следующие поправки к законодательству:

- отмена испытательных сроков для судей;
- унификация процедуры назначения судей, исключая участие парламента;
- передача полномочий по назначению председателей и заместителей председателей судов Высшему совету магистратуры (ВСМ);
- внедрение новой модели состава ВСМ и избрания его членов;
- консультативная роль ВСМ в подготовке бюджета судебной системы

52. Для дальнейшего улучшения законопроекта Венецианская комиссия дает следующие основные рекомендации:

- добровольный перевод судьи в суд того же уровня или в нижестоящий суд может осуществляться без участия Президента Республики;
- ВСМ должен иметь возможность мотивированным решением не согласиться с предложением Коллегии по отбору и карьере судей (Коллегии) о назначении председателей и заместителей председателей судов;
- Закон должен содержать более подробную информацию о процедурных аспектах конкурса, который предшествует избранию депутатов ВСМ Парламентом;
- в отношении избрания непрофессиональных членов ВСМ механизм противодействия тупиковой ситуации может быть изменён в соответствии с рекомендациями, указанным в п. 30 настоящего Заключения;
- принцип гарантии пребывания в должности должен быть разработан в законодательстве для обеспечения надлежащих материально-правовых и процессуальных гарантий в судопроизводстве в отношении членов ВСМ».

ТУНИС

CDL-AD(2022)021

Заключение по проекту Кодекса о государственном имуществе

22 декабря 2021 г. министр государственного имущества и земельных дел Туниса М. Мохаммед Рекик запросил заключение по проекту Кодекса о государственной собственности Туниса.

Проект Кодекса о государственном имуществе был подготовлен Министерством государственного имущества и земельных дел. Он представлен в исключительно правовом и политическом контексте, который ранее уже был проанализирован в Венецианской комиссией в Срочном заключении о конституционных и законодательных основах, касающихся референдума и выборов, объявленных Президентом Республики, и, в частности, о Декрете-законе № 22 от 21 апреля 2022 г.²⁸ Докладчиками по данному заключению выступили Регина Кинер (член от Швейцарии), Панайотис Вояцис (замещающий член от Греции) и Себастьян Феррари (эксперт от Франции). Заключение было принято Венецианской комиссией на 131-й пленарной сессии (Венеция, 17–18 июня 2022 г.).

Проект Кодекса о государственном имуществе был разработан в целях упрощения законодательства, модернизации процедур, усиления защиты государственной собственности и борьбы с коррупцией. Он представляет собой консолидированный текст, объединяющий положения о государственной собственности, разбросанные в различных правовых актах.

В пояснительной записке к проекту отмечалось, что тунисское государство понесло значительный урон от волны нарушений в отношении государственных сельскохозяйственных и несельскохозяйственных земель. Это и привело к необходимости принятия более жестких положений о наказании в целях сохранения целостности государственной собственности.

Проанализировав проект Кодекса Туниса о государственной собственности, Венецианская комиссия пришла к следующим выводам:

«136. Венецианская комиссия подтверждает свою позицию относительно совместимости текущей политической и правовой ситуации с принципами демократии, верховенства права и уважения прав человека, и, в частности, относительно процедуры подготовки и «принятия» этого Кодекса в свете перечня принципов верховенства права, перечисленных в Контрольном списке.

137. Комиссия придерживается мнения, что проект Кодекса преследует законную цель и достигает реального прогресса за счет определенного упрощения законодательства путем объединения некоторых текстов и формализации некоторых процедур.

²⁸ CDL-PI(2022)026.

138. Однако анализ показывает, что проект содержит многочисленные недостатки в отношении международных стандартов защиты права на уважение собственности.

139. Действительно, многие концепции и правила остаются неточными и недостаточно закрепленными в законодательстве, что оставляет государственным органам значительную степень свободы действий.

140. Чтобы сделать проект кодекса совместимым с вышеупомянутыми международными стандартами, Венецианская комиссия рекомендует, в частности:

- Устранить недостаток понятий, включая доработку определения частных и общественных благ;
- Внести больше ясности и четкости в формулировку стандартов, избегая чрезмерно открытых формулировок;
- Значительно сократить исключения и отступления от общего режима, такие как процедуры прямого согласования; в случае их сохранения, необходимо четко установить процедурные гарантии;
- Ввести четкие процессуальные правила, чтобы можно было надлежащим образом защитить государственную собственность и гарантировать права третьих сторон;
- Пересмотреть уровень предусмотренных санкций, принимая во внимание необходимость соразмерности;
- Ввести смягчающие обстоятельства, включая добросовестность».

V. Труды сотрудников отдела

Право Евразийского экономического союза: основные новеллы международных договоров за 2022 г.

Каширкина А.А. – ведущий научный сотрудник
отдела сравнительно-правовых исследований,
кандидат юридических наук

Несмотря на деформацию международного правопорядка в глобальном измерении, Евразийский экономический союз (ЕАЭС) развивается и движется в порядке поступательного формационного развития: наращивается «радиус» принятия международных договоров, заключенных от имени ЕАЭС, с третьими странами, детализируются посредством принятия соглашений и протоколов отдельные сферы сотрудничества государств-членов ЕАЭС, принимаемые в развитие конкретных положений Договора о ЕАЭС, проводится дальнейшая работа по ратификации ранее принятых международных договоров, подписанных в рамках ЕАЭС.

Так, среди **основных международных договоров**, заключенных в рамках ЕАЭС в 2022 г.²⁹, можно отметить **Протокол от 31 марта 2022 г. о внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.**, содержит более 130 поправок в Договор. Протокол содержит положения, касающиеся следующих сфер интеграционного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза:

- признание квалификаций в области педагогической и юридической деятельности, а также документов об ученых степенях и ученых званиях в соответствии с действующими международными договорами в рамках Евразийского экономического союза;
- закрепление возможности для трудящихся изменить цель въезда, не покидая при этом территорию государства трудоустройства;
- введение риск-ориентированного подхода в рамках контрольно-надзорных процедур;
- расширение сферы применения оценки регулирующего воздействия актов, составляющих право Евразийского экономического союза, и введение процедуры оценки их фактического действия.

Таким образом, посредством Протокола вносятся изменения в Договор как важнейший акт, составляющий право Евразийского экономического союза, и приложения к нему, которые являются его неотъемлемой частью.

Содержащиеся в Протоколе изменения направлены на:

²⁹ См.: Правовой портал Евразийского экономического союза // <https://docs.eaeunion.org/ru-ru/Pages/AllDocuments.aspx#npbdocumentbelongs>.

- устранение пробелов в международно-правовом регулировании в рамках Евразийского экономического союза, выявленных в ходе правоприменительной практики;
- приведение к единообразию терминологии Договора;
- наделение Евразийской экономической комиссии как постоянно действующего регулирующего органа Союза рядом новых полномочий, в частности, в таких сферах как стандартизация, специальные защитные, антидемпинговые и компенсационные меры по отношению к третьим странам, санитарные, ветеринарно-санитарные и карантинные фитосанитарные меры, конкуренция, регулирование деятельности субъектов естественных монополий.

В Протоколе содержатся положения, касающиеся подготовки и принятия решений Евразийской экономической комиссией, что имеет непосредственное значение для развития права Евразийского экономического союза, поскольку решения Евразийской экономической комиссии входят в право Евразийского экономического союза и подлежат непосредственному применению на территориях государств-членов (п. 13 Положения о Евразийской экономической комиссии).

Внесение изменений в Договор, по мнению специалистов, будет способствовать достижению целей Евразийского экономического союза, закрепленных в ст. 4 Договора, и в целом позитивно отразиться на интеграционных процессах в рамках Союза.

Важнейший сегмент прав человека – пенсионное обеспечение, - получило свое развитие в другом международном договоре, подписанном в рамках ЕАЭС в 2022 г.: **Протоколе от 24 марта 2022 г. о внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года в части пенсионного обеспечения должностных лиц и сотрудников Евразийской экономической комиссии и Суда Евразийского экономического союза, являющихся гражданами Российской Федерации.** Указанный Протокол разработан с учетом положений ст. 115 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, которая предусматривает, что в Договор могут быть внесены изменения и дополнения, которые оформляются отдельными протоколами и являются неотъемлемой частью Договора.

Рассматриваемый Протокол подлежит ратификации на основании подпунктов «а» и «б» пункта 1 статьи 15 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», поскольку устанавливает правила иные, чем предусмотренные законодательством Российской Федерации, а также содержит положения, предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина.

Важной новеллой права ЕАЭС в области перевозок и перемещения товаров является **Соглашение о применении в Евразийском экономическом союзе навигационных пломб для отслеживания перевозок** (далее - Соглашение), подписанное 19 апреля 2022 г. в г. Москве.

Указанное Соглашение определяет правовые основы регулирования применения в Евразийском экономическом союзе электронных навигационных пломб для отслеживания перевозок по территориям двух и более государств-членов и механизм организации осуществления такого отслеживания. Предполагается, что предусмотренный в Соглашении механизм отслеживания позволит минимизировать контрольные мероприятия со стороны таможенных и иных органов на внутренних границах Евразийского экономического союза, повысить транзитную привлекательность государств-членов, а также обеспечить оборот товаров на территории Союза в соответствии с правом Евразийского экономического союза и национальным законодательством государств-членов ЕАЭС.

Другой международный договор, заключенный в рамках ЕАЭС в 2022 г., вносит точечные, но не менее важные изменения в действующую международно-правовую базу ЕАЭС. В частности, **Протокол о внесении изменения в Соглашение о единых принципах и правилах обращения медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники) в рамках Евразийского экономического союза** был подписан в г. Нур-Султан 10 июня 2022 г.

Соглашением о единых принципах и правилах обращения медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники) в рамках Евразийского экономического союза (далее – Союз), заключенным государствами - членами Союза в г. Москве 23 декабря 2014 г. (далее – Соглашение), устанавливаются единые принципы и правила обращения медицинских изделий в рамках Союза в целях формирования общего рынка медицинских изделий с учетом целесообразности проведения скоординированной политики в сфере обращения медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники) (ст. 1 Соглашения).

Соглашение является международным договором, заключенным в рамках Союза, и входит в право Союза.

Согласно ст. 11 Соглашения документы, подтверждающие факт государственной регистрации медицинских изделий и выданные уполномоченным органом до вступления Соглашения в силу, действуют на территории государства-члена до окончания срока их действия, но не позднее 31 декабря 2021 г. В соответствии со ст. 1 Протокола этот срок продлевается до 31 декабря 2022 г.

Важнейшее направление сотрудничества и развитие права ЕАЭС в целом проявляется в реализации международной правосубъектности Евразийского экономического союза, предусмотренной в Договоре о ЕАЭС. Ярким примером реализации международной правосубъектности ЕАЭС по заключению международных договоров от имени международной организации является **Протокол к Временному соглашению, ведущему к образованию зоны свободной торговли между Евразийским экономическим союзом и его государствами-членами, с одной стороны, и Исламской Республикой Иран,**

с другой стороны, от 17 мая 2018 года (далее – Протокол), подписанный 14 марта 2022 г.

Временное соглашение, ведущее к образованию зоны свободной торговли между Евразийским экономическим союзом и его государствами -членами, с одной стороны, и Исламской Республикой Иран (далее - Временное соглашение), вступило в силу 27 октября 2019 года, его участниками являются Евразийский экономический союз как международная организация региональной экономической интеграции, обладающая международной правосубъектностью, государства-члены, а также Исламская Республика Иран. В соответствии с главой 9 Временного соглашения срок его действия продлевается до 27 октября 2025 года или до вступления в силу соглашения о свободной торговле.

Указанный Протокол был ратифицирован Российской Федерацией в соответствии с Федеральным законом от 14 июля 2022 г. №243-ФЗ.

Подводя промежуточный итог развитию права ЕАЭС за три квартала 2022 г. можно отметить следующее.

Договорная база ЕАЭС развивается по всем трем основным направлениям: заключение международных договоров, предусмотренных Договором о ЕАЭС, в развитие конкретных направлений сотрудничества в рамках ЕАЭС; внесение изменений в действующие соглашения ЕАЭС в формате протоколов; заключение международных договоров с третьими государствами, т.е. государствами, не являющимися членами ЕАЭС.

Особо следует отметить заключение международных договоров о зоне свободной торговли с государствами, не являющимися членами ЕАЭС. В частности, в такую орбиту уже включена Исламская Республика Иран, прорабатывается вопрос о целесообразности заключения соглашения о свободной торговле с Объединенными Арабскими Эмиратами, с Республикой Индонезией. При заключении подобных международных договоров ЕАЭС реализует свою международную правосубъектность, предусмотренную Договором о ЕАЭС, что в свою очередь говорит о переходе ЕАЭС из формации становления в формацию зрелого межгосударственного интеграционного объединения.

Новый Регламент ЕС 2019/1111 о юрисдикции, признании и исполнении решений по семейным делам и вопросам родительской ответственности, а также международного похищения детей (основные положения)

Налетов К.И. – ведущий научный сотрудник
отдела сравнительно-правовых исследований,
кандидат юридических наук

25.06.2019 был принят Регламент 2019/1111/ЕС о юрисдикции, признании и исполнении решений по семейным делам и вопросам родительской ответственности, а также международного похищения детей (Регламент Brussels II ter)³⁰. С 1 августа 2022 г., прекратилось действие действовавшего более 15 лет Регламента Совета ЕС 2201/2003 от 27 ноября 2003 г. «О юрисдикции, признании и приведении в исполнение судебных решений по семейным делам и делам об обязанностях родителей» (Регламент Брюссель II bis).

С принятием данного Регламента изменился подход законодателей государств-членов ЕС в отношении: 1) коллизионно-правового регулирования вопросов родительской ответственности; 2) признания и (или) исполнения решений судов (и других органов) иностранных государств-членов ЕС судами других государств-членов, в т.ч. в случаях международного похищения детей в пределах ЕС; 3) определения компетенции судов по разрешению споров, касающихся родительской ответственности, а также судебных форм прекращения брака – разводов, юридического разделения супругов и признания недействительными браков с иностранным элементом.

Новый Регламент применяется с 1 августа 2022 г. исключительно к юридическим процедурам и юридическим инструментам (authentic instruments), в том числе к соглашениям, вступившим в юридическую силу (formally drawn up) или зарегистрированным 1 августа 2022 г. или позднее (ст.100.2. нового Регламента). В отношении решений, принятых в рамках уже начатых юридических процедур, юридических инструментов, вступивших в силу или зарегистрированных, а также соглашений, приобретших качество исполнимости на территории государств-членов ЕС, где они были заключены до 1 августа 2022 г. применяется Регламент ЕС № 2201/2003.

Согласно ст. 94 (1) нового Регламента его нормы отменяют положения двух- и многосторонних международных договоров, существовавших на дату вступления в юридическую силу Регламента ЕС № 2201/2003 и регулирующих те же отношения. Международные договоры, над нормами которых он имеет

³⁰ COUNCIL REGULATION (EU) 2019/1111 of 25 June 2019 on jurisdiction, the recognition and enforcement of decisions in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, and on international child abduction.

приоритет, перечислены в ст. 95 нового Регламента³¹. В случае неправомерного перемещения ребенка на территорию другого государства-члена ЕС, нежели государство его привычного места жительства, или его неправомерного удержания главы III и IV данного Регламента являются дополняющими по отношению к нормам (*as complemented by*) Гаагской Конвенции о международном похищении детей 1980 г., кроме случаев, когда вынесенное решение о возврате ребенка должно быть признано и исполнено на территории другого государства-члена ЕС.

Ключевым для применения положений данного Регламента является не гражданство супругов или ребенка, а нахождение «места обычного проживания» указанных лиц на территории государства-члена ЕС.

Гаагская конвенция от 19 октября 1996 г. о юрисдикции, применимом праве, признании, исполнении и сотрудничестве в отношении родительской ответственности и мерах по защите детей применяется к случаям, когда ребенок не имеет постоянного места жительства на территории государства-члена ЕС. В противном случае применяются положения нового Регламента.

Статья 1(2) нового Регламента устанавливает ориентировочный перечень правоотношений, составляющих объем «родительской ответственности». Это права опеки и права доступа; охрана детства (*guardianship*), его кураторство (*curatorship*) или иные подобные правоотношения. Также это правоотношения по назначению и функционированию лица или органа, защищающего личность ребенка или его имущество, а равно представляющего его интересы или содействующее ему; по помещению ребенка в детское учреждение или в приемную семью; правоотношения по принятию мер защиты ребенка, связанные с управлением, сохранением или распоряжением его имуществом.

В статьях 2.2.7. – 2.2.9. Регламента объем понятия «родительская ответственность» определен как «все права и обязанности, относящиеся к личности или имуществу ребенка, переданные физическому или юридическому лицу на основании решения, в силу закона или договора, имеющего юридическую силу, включая права опеки и права доступа». В объем понятия «права опеки» включены права и обязанности, связанные с заботой о личности ребенка и, в частности, право определять место жительства ребенка, тогда как «права доступа» означают права доступа к ребенку, включая право перемещать ребенка в место, отличное от его обычного места жительства, на ограниченный период времени. Следует отметить, что новый Регламент не дает окончательного определения понятию родительской ответственности, предусматривая лишь ориентировочный перечень аспектов родительно-детских

³¹ Гаагская конвенция от 5 октября 1961 г. о полномочиях властей и применимом праве в отношении защиты несовершеннолетних; Люксембургская конвенция от 8 сентября 1967 г. о признании решений, касающихся действительности брака; Гаагская конвенция от 1 июня 1970 г. о признании разводов и раздельного проживания граждан; Европейская конвенция от 20 мая 1980 г. о признании и приведении в исполнение решений об опеке над детьми и о восстановлении опеки над детьми.

отношений. Очевидно, что в понимании данного Регламента она не ограничена правами опеки и доступа к ребенку.

Новый Регламент ввел унифицированные нормы о компетенции национальных судов государств-членов ЕС по рассмотрению дел о разводах, юридическом разделении супругов и недействительности брака и споров по вопросам родительской ответственности с иностранным элементом, а также признанию и приведению в исполнение таких решений на территории государств-членов ЕС.

In personam согласно параграфу 17 Преамбулы новый Регламент применяется в отношении детей, не достигших возраста 18 лет, даже если они достигли правосубъектности до достижения этого возраста в соответствии с их личным законом (путем, например, эмансипации или заключения брака), что серьезно отличается от аналогичного правила Регламента ЕС № 2201/2003, который не содержал даже понятия «несовершеннолетнее лицо», оставляя решение данного вопроса в компетенции законодателя каждого из государств-членов ЕС.

In rem согласно ст.1 Регламент применяется к гражданско-правовым аспектам прекращения семейной жизни (разводу, юридическому разделению семьи и аннулированию брака), а также к гражданско-правовым аспектам жизненных циклов (возникновению, осуществлению, делегированию, ограничению или прекращению) родительских прав и обязанностей (родительской ответственности). Положения Регламента о признании и исполнении судебных решений (Глава III) и о противодействии международному похищению ребенка (глава IV) применяются при затрагивающему более одного государства-члена ЕС незаконном перемещении ребенка или при незаконном его удержании в смысле Конвенции 1980 года

В объем понятия «судебные решения» в смысле нового Регламента входят не только судебные решения в общепринятом смысле этого слова, но и так называемые «аналогичные инструменты». Согласно ст. 2 Регламента под термином «суд» понимается любой орган власти государства-члена ЕС, обладающий юрисдикцией в отношениях, подпадающих под действие Регламента. То есть если орган государства-члена ЕС, а не суд уполномочен на вынесение решений, то его решения также подпадают под действие нового Регламента.

Рассмотрение дел в отношении жизненных циклов брака осуществляется согласно ст.3 Регламента судами государства, на территории которого супруги имеют «обычное место жительства» (или имели таковое и один из них до сих пор проживает в этом месте); место жительства одного из супругов (в случае подачи ими совместного заявления); обычное место жительства ответчика; обычное место жительства заявителя³²; или судами государства, гражданство

³² Если он проживает в нем в течение года до даты подачи заявления или полугода до его подачи, при условии что он является гражданином государства-члена ЕС.

которого имеют оба супруга. Если определение подсудности таким образом невозможно, она определяется на основе национального законодательства любого государства-члена ЕС, включая международно-правовые инструменты, являющиеся частью его правовой системы (параграф 29 Регламента).

Дела о возникновении, осуществлении, делегировании, ограничении или прекращении родительских прав и обязанностей (родительской ответственности) подсудны, в свою очередь, судам государства обычного местонахождения ребенка в момент рассмотрения дела (*seised*)³³. При этом новый Регламент не определяет ключевое условие его применения – местонахождение ребенка, считающееся обычным, оставляя данный вопрос на усмотрение правоприменителей.

Статья 30 (1) Регламента требует признания решений, вынесенных в государстве-члене ЕС, на которые распространяется его действие на территории других государств-членов ЕС.

Для приведения такого решения в исполнение необходимо представить в суд государства места исполнения решения копию решения и сертификат, выдаваемый судом, вынесшим его (ст. 36 Регламента).

Решения по вопросам родительской ответственности, в силу ст.34 Регламента, действуют на территории всех государств-членов ЕС и не требуют процедуры признания.

В отношении решения по вопросам прав доступа к ребенку суд, вынесший его, вправе даже придать ему на временной основе характер исполнительного документа независимо от наличия апелляционной жалобы стороны, против интересов которой это решение вынесено ((2) ст. 34 Регламента). В последнем случае заинтересованная в исполнении сторона ((с) (2) ст. 35 Регламента) представляет в суд государства места исполнения решения расширенную версию сертификата³⁴.

Основания для отказа в признании решений в отношении решений судов о жизненных циклах брака Регламентом все же предусмотрены (ст. 38). Это, прежде всего, нарушения публичного порядка государства предполагаемого признания решения; факт вынесения решения без присутствия ответчика (*default of appearance*); неполучение, несвоевременное получение ответчиком жалобы истца (кроме случаев, когда ответчик согласился с иском заявлением

³³ Ст.17 Регламента суд считается рассматривающим дело, когда иск или любое другое заявление, являющееся основанием для начала судебного разбирательства, представлено в суд при условии надлежащего уведомления заявителем ответчика либо, в случае необходимости соблюдения предварительной процедуры (*served*), – в момент ее начала при условии надлежащего уведомления противной стороны разбирательства, либо если разбирательство начато по инициативе суда – в момент принятия судом соответствующего решения, а если такое решение не нужно – в момент регистрации дела судом.

³⁴ Он должен подтверждать компетенцию суда, вынесшего определение о применении предварительных мер, и факт вынесения им решения об обеспечении безопасности для похищенного или удерживаемого ребенка согласно ст.27 (5) Регламента.

безусловно; несовместимость решения, предполагаемого к признанию, с уже вынесенным решением на территории государства предполагаемого признания решения между теми же лицами (не обязательно по тому же вопросу) или несовместимость с решением, вынесенным ранее на территории другого государства-члена ЕС или не являющегося членом ЕС между теми же сторонами, при условии, что более раннее решение отвечает необходимым требованиям для его признания на территории государства предполагаемого признания решения.

Статья 39 Регламента, в свою очередь, предусматривает безусловные основания для отказа в признании решений по вопросам родительской ответственности, среди которых публичный порядок государства-члена, на территории которого истребуется признание³⁵; вынесение решения при неявке заинтересованного лица при условии, что он не был своевременно извещен документом о начале слушаний, так чтобы это лицо подготовилось к защите своих прав (если не установлено, что оно согласилось с решением); наличие заявления заинтересованного лица о нарушении решением возможности исполнять родительские обязанности и осуществлять родительские права, если оно вынесено в условиях, когда оно не было выслушано; несовместимость с другим решением относительно вопросов родительской ответственности, вынесенным на территории государства места предполагаемого признания решения. В отличие от оснований отказа в признании решений, предусмотренных в отношении решений судов о жизненных циклах брака, в отношении решений по вопросам родительской ответственности возможности суда шире – он вправе отказать в признании решения, в ходе вынесения которого не был заслушан ребенок (при условии, что он был в состоянии сформулировать собственное мнение)³⁶.

³⁵ Следует отметить, что статья (а) (1) 39 Регламента обуславливает применение данной оговорки о публичном порядке о необходимости принимать во внимание наилучшее обеспечение интересов ребенка

³⁶ Из этого правила предусмотрено 2 исключения: 1) если вопрос касался исключительно имущества ребенка, в связи с чем его мнение не имело юридического значения согласно законодательству государства места вынесения решения; и 2) наличие серьезных оснований для игнорирования мнения ребенка (например, срочность разбирательства)

VI. Анонс следующего выпуска

Предполагается посвятить следующие выпуски Бюллетеня сравнительным исследованиям в отдельных отраслях права, а также методологии современных сравнительно-правовых исследований. Возможно в ближайшем выпуске (конец ноября 2022 г.) будет дана исходная информация по тематике предстоящего Международного конгресса сравнительного правоведения «Интеграция и регионализм в свете сравнительного правоведения».

Составители будут признательны за любую информацию и аналитические материалы (в пределах 5 страниц), которые просьба направлять по адресу: venkom@izak.ru.