



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

Отдел сравнительно-правовых исследований

Бюллетень

СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ

**Выпуск №3
Март, 2023 г.**

Бюллетень «Сравнительное правоведение». 2023, №3

Бюллетень подготовлен сотрудниками отдела сравнительно-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: заведующим отделом, заведующим кафедрой международного и европейского права ИЗиСП, доктором юридических наук, профессором, заслуженным юристом Российской Федерации Ковлером А. И.; ведущим научным сотрудником, кандидатом юридических наук Беяловой А.М.; ведущим научным сотрудником, кандидатом юридических наук Каширкиной А. А.; ведущим научным сотрудником, кандидатом юридических наук Чиркиным С. В.; старшим научным сотрудником, кандидатом юридических наук Мехтиевым М. Г.; старшим научным сотрудником, кандидатом юридических наук Налетовым К. И.; старшим научным сотрудником, кандидатом юридических наук Фокиным Е. А.; младшим научным сотрудником Хамчиевой З. Б.; специалистом первой категории Кошелевой Е. В.

Ответственные за выпуск: Фокин Е.А., Кошелева Е.В.

Содержание

I. Введение	4
II. Новые научные издания.....	5
Монография «Современная концепция взаимодействия международного и внутригосударственного права».....	5
III. Актуальные направления сравнительно-правовых исследований	7
Сравнительно-правовой и международно-правовой методы экспертной оценки в заключениях Венецианской комиссии.....	7
Новые горизонты интеграции в Латинской Америке (сравнительный анализ)	11
Реализация эффективного доступа к правосудию: основные международно-правовые подходы и позиции Суда ЕАЭС	16
IV. Материалы сессий Венецианской комиссии.....	21
ГРУЗИЯ	21
АРМЕНИЯ	23
РУМЫНИЯ	24
СЕРБИЯ.....	25
КОСОВО	28
МОЛДОВА.....	30
ЧЕРНОГОРИЯ.....	34
МОЛДОВА.....	36
ЧЕРНОГОРИЯ.....	40
V. Научная жизнь	43
Обзор круглого стола «Защита персональных данных: российский и международный опыт»	43
Обзор участия сотрудников отдела сравнительно-правовых исследований в международной конференции Суда ЕАЭС «Обеспечение эффективности доступа к правосудию в ЕАЭС»	44
VI. Сравнительное правоведение: краткий библиографический обзор	47
VII. Анонс следующего выпуска.....	51

I. Введение

Предлагаемый читателям третий выпуск Бюллетеня «Сравнительное правоведение» продолжает публикации актуальных материалов по сравнительному правоведению.

В данном выпуске представлены работы сотрудников отдела сравнительно-правовых исследований, как специально подготовленные для Бюллетеня (раздел III), так и дана информация о монографических работах, в которых участвовали сотрудники (раздел II).

По уже установившейся традиции продолжается публикация резюме заключений Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии). При этом отобраны наиболее интересные и актуальные тексты, которые могут быть использованы в научной и практической работе.

В хронике «Научная жизнь» дана информация о научных конференциях, в которых поднимались проблемы сравнительного правоведения и в которых участвовали сотрудники отдела.

В прошлом выпуске Бюллетеня был опубликован обзор диссертационных исследований по анализу правовых аспектов цифровизации. В этом выпуске представлен обзор библиографии (отечественной и зарубежной) по методологии сравнительного правоведения.

II. Новые научные издания

Монография «Современная концепция взаимодействия международного и внутригосударственного права»

М.Г. Мехтиев – старший научный сотрудник отдела сравнительно-правовых исследований, кандидат юридических наук

Вышла из печати монография «Современная концепция взаимодействия международного и внутригосударственного права»¹ под редакцией заведующего отделом международного права ИЗиСП, доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ А.Я. Капустина.

Монография посвящена взаимодействию международного и внутригосударственного права — объекту множества теорий, среди которых наиболее распространены являются монизм – прямое действие норм международного права во внутригосударственном праве – и дуализм, различающий их как отдельные правовые порядки. В настоящее время наблюдается глобальная тенденция к индивидуализации общего подхода к соотношению между международным и внутригосударственным правом. В монографии предпринята попытка выработать новую концепцию этого взаимодействия в свете внесенных в 2020 г. поправок в Конституцию Российской Федерации.

Рассмотрены эволюция отечественной доктрины взаимодействия международного и внутригосударственного права, а также развитие конституционного и законодательного регулирования в этой сфере. Проведен философско-правовой анализ категории международного права с точки зрения различных научных интерпретаций и подходов. Приводятся примеры механизмов применения международного права в правовой системе России. Использован комплексный подход, позволивший рассмотреть современную интерпретацию судебного применения норм международного права с учетом конституционных поправок, а также проблему реализации международных стандартов правосудия в процессе функционирования судебной власти России. Особое внимание уделено анализу правовых основ деятельности международных экономических организаций и перспективам развития международного сотрудничества в данной области.

В работе над монографией приняли активное участие сотрудники отдела сравнительно-правовых исследований, подготовившие отдельные разделы:

Чиркин С.В. — § 2 гл. 2. «Венецианская комиссия о взаимодействии международного и национального права: конституционно-правовые аспекты»;

¹ Современная концепция взаимодействия международного и внутригосударственного права: монография / В. Р. Авхадеев, Г. М. Азнагулова, С. Б. Бальхаева и др.; отв. ред. А. Я. Капустин. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма: ИНФРА-М, 2023. 336 с.

Каширкина А.А. — § 3 гл. 3 «Взаимодействие международного и внутригосударственного права в свете внесенных в Конституцию Российской Федерации поправок» (в соавторстве с А.Н. Морозовым);

Мехтиев М.Г. — § 2 гл. 5 «Дилемма центральных банков в современном международном праве»;

Фокин Е.А. — § 2 гл. 4 «Российская судебная власть в свете поправок к Конституции 2020 года и международных стандартов справедливого правосудия».

III. Актуальные направления сравнительно-правовых исследований

Сравнительно-правовой и международно-правовой методы экспертной оценки в заключениях Венецианской комиссии

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

Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) продолжает активно использовать в своей экспертной деятельности сравнительно-правовой метод. При этом компаративистский метод применяется путем как внешнего, так и внутреннего сравнения, причем процессов, происходящих как на законодательном уровне, так и посредством изучения реагирования на вносимые изменения со стороны гражданского общества, то есть «негосударственной» сферы.

Кроме того, сравнительно-правовой метод используется Венецианской комиссией в непосредственной связи с методом международно-правового анализа: так, соответствие общепризнанным принципам и нормам международного права всех конституционных изменений, законодательных новелл является одним из ключевых критериев для вынесения рекомендаций государствам¹. Соответствие (или несоответствие) европейским стандартам, включая правосудие, права человека и т.д., с экспертной и методологической точки зрения также относится к разновидности международно-правового анализа.

При этом соответствие конституционных и законодательных реформ, осуществляемых государствами, именно европейским стандартам и ценностям, бесспорно, является главным мерилем экспертной оценки Венецианской комиссии.

В то же время необходимо отметить, что европейский ценностный каталог в отличие от международных стандартов, заложенных в международно-правовых актах, принятых под эгидой ООН, постоянно модернизируется, а границы перехода рекомендаций из категории «мягкого» права в «жесткое» право постепенно стираются, что является неоднозначной тенденцией как с точки зрения внутригосударственного, так и международного права.

Одновременно с этим усложняющаяся международная обстановка не дает оснований для однозначного восприятия международных рекомендательных актов как актов, обладающих юридической силой, даже принимаемых наиболее

¹ См. также по этому вопросу: Ковлер А.И., Кошелева Е.В. Сравнительно-правовой метод в актах Венецианской комиссии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2022. Т. 18. № 4. С. 102—112. DOI: 10.12737/jflcl.2022.053; Ковлер А.И., Фокин Е.А. Европейский Суд по правам человека и Венецианская комиссия: взаимодействие ради общих целей // Энциклопедия Европейского Суда по правам человека. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия): материалы и документы. М., 2021.

авторитетными международными органами, к которым, по нашему мнению, относится Европейская комиссия за демократию через право.

Однако политизация заключений Венецианской комиссии объективно наблюдается как в части выносимых рекомендаций, так и в части анализа законодательных и конституционных изменений, осуществляемых в отдельных государствах в последнее время. И в этом отношении можно привести примеры рассматриваемых заключений в рамках 132-й и 133-й пленарных сессий Венецианской комиссии, состоявшихся во второй половине 2022 г.

Так, окончательное Заключение по конституционной реформе в Республике Беларусь (CDL-AD(2022)035-e)¹ является в целом критическим и предусматривает, в частности, что конституционные поправки вводят некоторые спорные общие положения: принцип демократии помещен в рамки «идеологии белорусского государства» с обязательной «исторической политикой». Содержание этой «идеологии» является неопределенным и может представлять угрозу применению конституционных положений о правах человека и основных свободах. Что касается основных прав, то поправки в Конституцию Республики Беларусь вводят оговорки, которые, по мнению экспертов Венецианской комиссии, открывают возможность для произвольных ограничений осуществления основных прав и свобод. В то же время не секрет, что ценностный каталог европейских стандартов также формирует прочный идейный каркас, опирающийся на европейское право и документы Совета Европы. Суд ЕС и ЕСПЧ требуют от государств четкого и неукоснительного соблюдения этих стандартов, подкрепляя судебные механизмы санкционными мерами воздействия на нарушителей. Таким образом, существует специфическая европейская идеология, которая не озвучивается как таковая, но основана на известных европейских ценностях, однако она никогда не рассматривается экспертами Венецианской комиссии в негативной коннотации, хотя, по нашему мнению, имеет целый ряд критических дискурсов.

Относительно институциональной структуры и разделения властей в Республике Беларусь после конституционной реформы в Заключении указано, что поправки сохраняют чрезвычайно важную роль президента по отношению к другим государственным органам. Также в Заключении с определенной долей опасения обращается внимание на то, что Всебелорусское народное собрание является новым конституционным органом и будет обладать широкими и разнородными полномочиями.

Несомненно, представляют интерес экспертные подходы Венецианской комиссии к анализу законодательных нововведений и в других государствах. Так, в Кратком экспертном заключении для Конституционного суда Республики Молдова о признании политической партии неконституционной (CDL-

¹ CDL-AD(2022)035-e. Belarus - Final Opinion on the Constitutional Reform, adopted by the Venice Commission at its 132nd Plenary Session (Venice, 21-22 October 2022) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)035-e)

AD(2022)051-e)¹ Венецианская комиссия отметила, что государствам не запрещается регулировать деятельность политических партий или даже осуществлять запрещение, роспуск и/или введение иных мер ограничительного характера в отношении определенных политических партий. При этом Венецианская комиссия подчеркивает, что заявление о неконституционности политической партии будет представлять собой вмешательство в право на свободу объединения, гарантированное статьей 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и, следовательно, при таком вмешательстве должны быть соблюдены три требования правомерных ограничений:

- законности введения подобных ограничений (меры непосредственно предусмотрены законом);
- законности реализации (меры направлены и преследует законную цель);
- необходимости и соразмерности (меры являются необходимыми в демократическом обществе и соразмерны своим последствиям).

При этом выделенная Венецианской комиссией «триада» для легитимации вводимых ограничений деятельности политических партий, тем не менее, имеет очень широкий охват как для толкования, так и для правоприменения, что по отношению к другим вопросам и государствам отмечается экспертами Венецианской комиссии как негативный фактор законодательства, поскольку подобные формулировки могут привести к чрезмерно широкому пониманию и злоупотреблению.

Но применительно к толкованию данных подходов в рассматриваемом заключении Венецианская комиссия не указывает на такие опасения, наоборот, относительно действий, которые могут привести к признанию партии неконституционной, и решению вопроса о том, что если бы заявление о неконституционности соответствовало бы критерию «необходимости в демократическом обществе», Венецианская комиссия считает, что Конституционный Суд Республики Молдова имеет больше возможностей для оценки того, существует ли «насущная общественная необходимость» объявить партию неконституционной по одному или любому из оснований, перечисленных в части 4 статьи 41 Конституции Молдовы.

С такими оценочными критериями трудно согласиться, сравнивая указанные подходы с подходами, применяемыми в отношении законодательства Российской Федерации, в частности, в Заключении Венецианской комиссии о соответствии международным стандартам в области прав человека ряда законопроектов, внесенных Государственной Думой Федерального Собрания

¹ CDL-AD(2022)051-e. Republic of Moldova - Amicus curiae brief on declaring a political party unconstitutional, adopted by the Venice Commission at its 133rd Plenary Session (Venice, 16-17 December 2022) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)051-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)051-e)

Российской Федерации с 10 по 23 ноября 2020 года, о внесении изменений в законы, затрагивающие иностранных агентов (CDL-AD(2021)027-e)¹.

Указанное заключение ВК, принятое в 2021 г., оценивало, соответствуют ли поправки к российскому законодательству об иностранных агентах международным стандартам в области прав человека. В частности, оно рассматривало их соответствие следующим основополагающим правам человека, таким как: право на свободу объединений и выражения мнения, право на неприкосновенность частной жизни, право участвовать в управлении государством, а также право на запрет дискриминации.

Венецианская комиссия указала, в частности, что эти права защищают физических и юридических лиц, в том числе таких юридических лиц, которые имеют форму неправительственных организаций (НПО), и кодифицируются в международных договорах по правам человека, включая Европейскую конвенцию о правах человека (ЕКПЧ) и Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), в которых участвует Российская Федерация и которые она (Россия) обязана добросовестно выполнять.

В данном случае Венецианская комиссия отметила, что, несмотря на отсутствие у выше обозначенных прав абсолютного характера, вмешиваться в них можно только при соблюдении строгих условий, предусмотренных в соответствующих документах по правам человека.

В то же время в принятом ВК заключении по законодательству Российской Федерации встречается очень много выкладок интерпретационного характера, где довольно четко прослеживается субъективное и политизированное мнение экспертов и их позиции по оценке рассматриваемого вопроса. В частности, Венецианская комиссия уже признавала ранее право государства отслеживать иностранное финансирование и вводить для подобного финансирования деятельности НКО из-за рубежа законодательные критерии с условием, что они должны быть максимально четкими, ясными и не носить характер необоснованных ограничений². Однако применительно к оценке поправок в российское законодательство «об иностранных агентах» Комиссия сочла такие критерии «размытыми» и не вполне четкими, позволяющими иметь широкую дискрецию.

¹ CDL-AD(2021)027-e. Russian Federation - Opinion on the Compatibility with international human rights standards of a series of Bills introduced to the Russian State Duma between 10 and 23 November 2020, to amend laws affecting «foreign agents», adopted by the Venice Commission at its 127th Plenary session (Venice and online, 2-3 July 2021) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)027-e)

² Данную позицию Венецианской комиссии можно проследить в следующем документе: CDL-AD(2010)024. Положение о правовом регулировании деятельности политических партий под редакцией ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии. Принято Венецианской комиссией на 84-ом пленарном заседании (г. Венеция, 15-16 октября 2010 года) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-rus) .

Таким образом, на приведенных примерах можно увидеть, что экспертные позиции Венецианской комиссии могут быть максимально формализованными и ориентированы на включение в законодательные акты наиболее четких, прозрачных и понятных формулировок, особенно если законодательные поправки касаются прав и свобод человека, по сути, отвергают дискрецию конституционных норм, но в целом ряде заключений Венецианская комиссия вполне допускает «широту усмотрения» отдельными судебными инстанциями в отдельных государствах и ориентирует на это, как на положительное явление. Однако подобные разночтения с учетом сравнительно-правового анализа могут говорить о том, что в экспертной оценке Венецианской комиссии существуют субъективные оценочные моменты, которые, тем не менее, закладываются в тексты принимаемых заключений, а сама оценка нередко имеет политическую предрасположенность к тем или иным государствам.

Новые горизонты интеграции в Латинской Америке (сравнительный анализ)

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

Основной вехой в области интеграционных процессов на территории, имеющей, пожалуй, самую насыщенную историю гармонизации и унификации права, Южной Америки стал распад наиболее сильного интеграционного объединения латиноамериканских государств – УНАСУР (даже получивший название «Сурамекзит») ¹. Более того, в 2019 году под руководством Президента Республики Колумбия Ивана Дуке и Президента Республики Чили Себастьяна Пинейры было создано альтернативное интеграционное объединение Просур (Prosur) – Форум во имя прогресса Южной Америки (el Foro para el Progreso de América del Sur). Инициаторы не скрывали намерения, во-первых, заменить УНАСУР как наиболее сильное в прошлом интеграционное объединение на территории Южной Америки, во-вторых, представить политическую альтернативу господствовавшему в УНАСУР левоцентристским политическим взглядам ².

22 марта 2019 г. президентами государств присоединившихся к ПРОСУР 14 января 2019 г. Аргентины, Бразилии, Чили, Колумбии, Эквадора, Парагвая, Перу и послом Гайяны в Чили была подписана Президентская Декларация Сантьяго об обновлении и укреплении Южной Америки (la Declaración Presidencial de Santiago para la renovación y el fortalecimiento de América del Sur).

¹ Распад наиболее результативного объединения государств Южной Америки – УНАСУР стал следствием утраты власти руководителями левоцентристской ориентации, направленными на противостояние с США. В настоящее время членами УНАСУР являются только Боливия, Венесуэла, Суринам и Гайана.

² Стоит процитировать выражение тогдашнего Президента Аргентины Маурицио Макри: «УНАСУР это последняя ошибка, в которой превалировала идеология».

Интеграция в рамках ПРОСУР является мостом к укреплению многосторонности и полной действенности международного права, основным инструментам для эффективного участия в четвертой промышленной революции.

Гражданам государств – членов ПРОСУР необходимо предоставить возможность проявить свои таланты, способность к инновациям и предпринимательству.

Наконец, заявление Декларации о признании вклада предыдущих южноамериканских интеграционных процессов, а также необходимость сохранения этого наследия в рамках нового интеграционного пространства, более эффективного, прагматичного и с простой структурой, позволяющего консолидировать свои достижения и развиваться без дублирования усилий в направлении более интегрированного региона, является очевидной заявкой на замещение ранее возникших интеграционных процессов.

Данные заявления были конкретизированы в п. 3 и 5 данной Декларации, согласно которым пространство ПРОСУР будет внедряться постепенно, иметь гибкую, легкую и незатратную структуру, с четкими правилами работы и гибким механизмом принятия решений, что являлось своеобразной антитезой УНАСУР и другим интеграционным объединениям, получившим развитие в период развития Латинской Америки в рамках левого политического спектра¹.

Пункт 5 Декларации установил основными требованиями для участия в ПРОСУР – реальность демократии, соответствующие конституционные порядки, соблюдение принципа разделения государственных властей, а также поощрение, защита, уважение и гарантия прав человека и основных свобод, суверенитет и территориальная целостность государств при соблюдении международного права.

22 января 2022 г. к ПРОСУР присоединился Суринам, 4 апреля 2022 г. Чили, напротив, вышла из него.

28 января 2022 г. на встрече президентов государств – членов ПРОСУР были приняты следующие решения:

1. Формирование Рабочей группы по вопросам окружающей среды (Grupo de Medio Ambiente). В том числе подготовлен, представлен и утвержден рабочий план, включающий конкретные задачи этой рабочей группы на 5-летнюю перспективу и инициативы, которые не разрабатываются в других региональных механизмах.

2. Запуск проекта «Наращивание потенциала иммунизации в государствах – членах ПРОСУР» (Escalamiento de Capacidades de Inmunización en los países de PROSUR) с целью укрепления потенциала устойчивого производства вакцин в одном регионе, чтобы гарантировать справедливый и своевременный доступ для государств – членов ПРОСУР.

¹ Налетов К. И., Нестеров В. Г., Нестерова Е. В. Естественно-правовые начала в российском гражданском законодательстве // Право и образование. 2009. № 10. С. 68-72.

3. В рамках совместного Форума по вопросам региональной безопасности и гибридных угроз (Foro sobre Seguridad Regional y Amenazas Híbridas) с Секретариатом комплексной безопасности Организации американских государств (ОАГ) были определены срочные действия для реагирования на возникающие вызовы безопасности, такие как сотрудничество в вопросах разведки, укрепление компьютерных возможностей государственных сил и цифровой грамотности населения для предотвращения неправомерного использования информации и киберпространства.

4. Организация Форума «Вызовы и возможности военной промышленности в контексте биобезопасности» и подготовка «Руководства по передовой практике киберзащиты критически важных оборонных активов».

5. Подготовка типовой региональной медико-миграционной формы для въезда на территории государств – членов ПРОСУР.

Начало интеграции государств под эгидой УНАСУР было положено Декларацией Куско 18 декабря 2004 г. на III Южноамериканской встрече президентов 12 государств Южной Америки (III Cumbre Suramericana), на которой было принято решение о создании интеграционного объединения под названием «Сообщество Южноамериканских Наций» (Comunidad de Naciones Suramericanas).

На встрече, прошедшей на острове Маргарита (Венесуэла) 17 апреля 2007 г., было решено переименовать интеграционное объединение Сообщество Южноамериканских Наций в УНАСУР (Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)).

Основным инструментом регулирования отношений в рамках УНАСУР является Договор о Южноамериканском союзе наций (El Tratado constitutivo de Unasur (УНАСУР) от 23 мая 2008 г., который вступил в силу лишь в 2011 году¹. Однако первичным источником права УНАСУР являются цели перечисленные в Декларации Куско 2004 г. (Declaración de Cuzco de 2004). Такие государства Южной Америки, как Боливия Эквадор, Гайана и Суринам изъявили желание присоединиться к расширенному МЕРКОСУР «Mercosur ampliado», под которым подразумевается УНАСУР. Предполагалось даже их объединение. Исследователями отмечалось, что МЕРКОСУР обладает сравнительно большим политическим весом на мировой арене, чем все остальные участники УНАСУР вместе взятые, так как в его состав входят Аргентина и Бразилия, обладающие широким опытом ведения международных переговоров и деятельности в рамках международных организаций, характеризующиеся наличием развитых отношений со всеми регионами мира².

¹ El Proceso de Integración Suramericano: Elementos para una Estrategia Sindical. Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadores de las Américas – CSA. Porto Alegre / João Pessoa. Octubre de 2010.

² Рыхтик М.И. Подгусков В.Н. МЕРКОСУР в системе Союза Южноамериканских Наций (УНАСУР): особенности, проблемы и перспективы// Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, 2010, № 5 (1), С. 310–316.

На тридцатом году своего существования МЕРКОСУР как интеграционное объединение на основе экономических целей, и его политический проект – УНАСУР претерпевают достаточно серьезный кризис.

Как пишут аргентинские исследователи о юбилейной встрече глав государств – членов МЕРКОСУР, «та встреча, которая должна была стать «вехой» в его развитии, стала встречей, на которой будущее МЕРКОСУР приобрело качество слабо определенного»¹.

И даже в этих условиях на этой встрече был представлен ставший результатом кодификации соглашений заключенных ранее в рамках МЕРКОСУР, Статут о гражданстве МЕРКОСУР (*Estatuto de la ciudadanía del MERCOSUR*) согласно которому гражданам государств – членов МЕРКОСУР был разрешен въезд на территорию этих государств и транзит через нее на основе исключительно документов, удостоверяющих личность, выданных на территории соответствующих государств. Также для граждан государств – членов МЕРКОСУР был введен упрощенный порядок получения вида на жительство как краткосрочного (*residencia temporaria*), так и долгосрочного (*residencia permanente*). В отношении этих лиц был установлен принцип национального режима² в сфере гражданских, социальных, культурных и экономических прав и свобод, а также в сфере трудовых прав и социального обеспечения. Раздел 3 данного Статута установил национальный режим для граждан государств-членов МЕРКОСУР в сфере процессуальных прав за исключением права на бесплатную юридическую помощь. Согласно разделу 7 государства – члены МЕРКОСУР договорились о взаимном признании водительских удостоверений, полисов автогражданской ответственности и о договорной подсудности споров о причинении вреда в результате ДТП.

На этой же встрече было одобрено Соглашение об электронной торговле МЕРКОСУР (*el Acuerdo sobre Comercio Electrónico del MERCOSUR*), вступившее в юридическую силу 21 января 2021 г.

В 2022 году был утвержден Регламент Протокола Оливос о разрешении споров между государствами – членами МЕРКОСУР (*Reglamento del Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR*)³.

Среди международных договоров, заключенных МЕРКОСУР в 2022 году, внимания заслуживает Соглашение государств – членов МЕРКОСУР и ассоциированных государств о взаимном признании средств защиты женщин в ситуации гендерного насилия (*acuerdo sobre reconocimiento mutuo de medidas de protección para las mujeres en situación de violencia de género entre los estados partes del mercosur y estados asociados*)⁴.

¹ Perrino, María Virginia; Ramírez, Lautaro M. Pasado, presente y futuro del MERCOSUR: Perspectivas a 30 años del Tratado de Asunción //Revista Iberoamericana de Derecho Internacional y de la Integración - Número 14 - Junio 2021

² Т.е. приравнивается к гражданам соответствующего государства.

³ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 05/22

⁴ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 07/22

25 апреля 2021 г. Президентом Многонационального Государства Боливия Эво Моралесом Аймой была предложена идея о замене УНАСУР на «УНАСУР коренных народов» (Unasur de pueblos indígenas) – РУНАСУР (RUNASUR) (сочетания слова «runa» – человек на языке кечуа и УНАСУР), с целью «объединить движения коренных народов и социальных групп региона; бороться за истинное освобождение американского континента путем создания «Многонациональной Америки», несовместимой ни с капитализмом, ни с империализмом, ни с колониализмом».

Эво Моралесом был представлен «Декалог РУНАСУР», основанный на переустройстве государств на основе приоритета качества жизни – концепции «Vivir Bien /Buen Vivir», уважения коллективных прав коренных народов и/или народов африканского происхождения, осуждения экономических санкций и организации государственных переворотов, отрицания капитализма и идеологии потребления; ускорения деколонизации и депатриархализации (в т.ч. в части защиты прав женщин) и разработке плюралистической социально-экономической модели распределения богатства между народами при том, что индивидуальная и коллективная собственность признаются частью исторической конструкции южноамериканского общества.

На Третьей встрече Технической комиссии РУНАСУР (el Tercer Encuentro de la Comisión Técnica de RUNASUR) в г. Сантьяго-де-Чили (Республика Чили) 19-20 мая 2022 г. были созданы комиссии РУНАСУР по вопросам земли и природных объектов (Madre Tierra), по вопросам экономики (Economía), политическим вопросам (Acción Política), по вопросам здравоохранения и образования (Salud y Educación), а также утверждён План действий.

7 ноября 2022 г. состоялась Многонациональная учредительная ассамблея РУНАСУР (la Asamblea Plurinacional Constitutiva del RUNASUR), на которой была принята Буэнос-Айресская декларация РУНАСУР (la Declaración De Buenos Aires De Runasur)¹.

В соответствии с данной Декларацией участники поставили задачу возродить УНАСУР, МЕРКОСУР, СЕЛАК и БРИКС, создать новые механизмы единства и интеграции для продвижения связей, основанных на самоопределении народов, уважении суверенитета государств, а также создать альтернативные способы сопротивления капитализму.

6 ноября 2022 г. был принят Политический манифест Буэнос-Айреса (el Manifiesto Político De Buenos Aires)², в котором были осуждены односторонние принудительные меры незаконных экономических и финансовых блокад «братских стран Кубы, Венесуэлы и Никарагуа, которые сегодня представляют собой форму войны».

¹ <https://ctaa.org.ar/wp-content/uploads/2022/11/Declaracion-de-Buenos-Aires-de-RUNASUR.pdf>

² <https://ctaa.org.ar/wp-content/uploads/2022/11/Manifiesto-Politico-de-RUNASUR.pdf>

Реализация эффективного доступа к правосудию: основные международно-правовые подходы и позиции Суда ЕАЭС

Е.А. Фокин – старший научный сотрудник
отдела сравнительно-правовых исследований,
кандидат юридических наук

Право на доступ к правосудию является составной частью права на справедливое судебное разбирательство и признается как международным правом, так и национальными правовыми системами. Теоретическая концепция доступности правосудия была сформулирована итальянским ученым М. Каппеллетти, который предложил качественно новый подход к судебной деятельности, предполагающий простоту, дешевизну, отсутствие излишних формальностей, наличие процедур для рассмотрения малых исков¹. В практическом же плане право на доступ к суду было обосновано Европейским Судом по правам человека (далее – ЕСПЧ, Европейский Суд») в деле *Golder v. the United Kingdom* как необходимое условие реализации иных аспектов права на справедливое судебное разбирательство².

На современном этапе очевидно, что Суд Евразийского экономического союза (далее – Суд ЕАЭС) вносит свой весомый вклад в развитие международного права. Так, в своей практической деятельности Суд ЕАЭС применяет (и развивает) подходы и позиции иных органов международного правосудия³. Идеи доступности правосудия, как будет показано далее в настоящей статье, исключением не являются. Между тем следует заметить, что теоретическое формирование концепции доступности правосудия пока далеко от завершения, ее практическая реализация подразумевает немало прикладных вопросов. Концептуальное развитие права на доступ к суду – задача, которую Суд ЕАЭС решает и продолжит решать наряду с другими органами международного правосудия.

В первую очередь, обратим внимание, что зарубежные авторы подчеркивают значение *эффективного* доступа к правосудию⁴. Практика органов международного правосудия, в основном ЕСПЧ, содержит немало примеров, когда дело было передано на рассмотрение судебного органа, однако содержательного рассмотрения так и не получило. Эффективный доступ к

¹ Cappelletti V., Garth B., Trocker T. Access to justice - comparative general report / The Rabel Journal of Comparative and International Private Law. 1976. P. 711, 715; Фокин Е.А. Обеспечение доступности правосудия в условиях профессионализации российского арбитражного процесса: Дис. ... канд. юрид. наук. С. 28 - 29.

² ECHR. *Golder v. the United Kingdom*. Application no. 4451/70. Judgment of 21 February 1975.

³ См. подробнее: Чайка К.Л. Международно-правовые подходы в практике Суда Евразийского экономического союза // Журнал российского права. 2018. № 11. С. 138 - 151.

⁴ Харрис Д., О'Бойл М., Уорбрик К. Право Европейской конвенции по правам человека. М.: Развитие правовых систем. 2018. С. 538.

правосудию можно признать реализованным не тогда, когда дело заявителя поступило в суд, а когда в процессе рассмотрения дела были реализованы все гарантии права на справедливое судебное разбирательство. Так, например, очевидные взаимосвязи с доступом к правосудию имеет стандарт мотивированности судебного решения. В практике Европейского Суда давно утвердился подход, согласно которому полноценное обоснование мотивов принятого решения – прямая обязанность национальных судов¹.

Открытым, однако, остается вопрос о том, кто именно отвечает за эффективный доступ к правосудию. Варианты ответа на этот вопрос возможны различные: суд по конкретному делу, участвующие в споре стороны, или же государство в целом (как в лице судебной власти, так и в общем система государственных институтов). Наиболее прогрессивным прочтение данного вопроса видится через призму концепции совместной ответственности за доступ к правосудию (*shared responsibility*), пока не получившей детального рассмотрения в русскоязычной литературе.

Концепция совместной ответственности имеет два взаимосвязанных измерения: международно-правовое и процессуальное.

Международно-правовые аспекты концепции совместной ответственности систематизированы в Брюссельской декларации Комитета министров Совета Европы². В документе была четко разграничена ответственность национальных властей и ответственность Европейского Суда за реализацию положений Европейской конвенции по правам человека. О доступности правосудия в Декларации речи не идет, однако концептуальное значение и фундаментальность затрагиваемых вопросов делают этот документ безусловно актуальным и в контексте реализации права на доступ к судебной защите. Например, в документе уделяется немалое внимание вопросам единообразия судебной практики, обращается внимание на субсидиарную роль Европейского Суда, поднимается проблема исполнимости судебных решений и т.д. Все это в совокупности вопросы, имеющие непосредственное отношение к доступности правосудия.

В дальнейшем вопросы совместной ответственности Европейского Суда и национальных властей были подняты в Копенгагенской декларации о реформе системы Европейской конвенции по правам человека³. В документе вновь подчеркнута субсидиарная роль международной системы по судебной защите прав человека и обращено внимание на необходимость совершенствования

¹ ECHR. *Hirvisaari v. Finland*, application no. 49684/99, judgment of 27 September 2001.

² Полное наименование документа: Декларация Комитета министров Совета Европы «Применение Конвенции о защите прав человека: наша общая ответственность» (Принята г. Брюсселе 27.03.2015 Конференцией на высшем уровне). Приводится в издании: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2016. № 9. С. 139 - 143.

³ Принята в г. Копенгагене 12.04.2018 - 13.04.2018. Приводится в издании: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2018. № 5.

национальных средств судебной защиты. Значение Копенгагенской декларации подчеркивал председатель Европейского Суда Г. Раймонди¹.

Конечно, следует заметить, что чтобы концепция совместной ответственности (в ее международно-правовом аспекте) не осталась существующей лишь на бумаге, необходимы формы сотрудничества между национальными властями и Советом Европы. Французский ученый М. Бодуэн указывал, что «только диалог и взаимопонимание помогут укрепить "фундамент" общеевропейского дома»². Х.И. Гаджиев подчеркивал определяющее значение взаимодействия и сотрудничества международных и национальных судов³.

Хотя международно-правовые идеи совместной ответственности формировались преимущественно в праве Совета Европы, они имеют перспективу развития и в праве ЕАЭС, эффективная реализация которого в равной степени зависит как от институтов данного интеграционного объединения, так и конкретных государств. Яркий пример в рассматриваемом контексте – развитие положений таможенного права ЕАЭС. Практику применения Таможенного кодекса ЕАЭС формируют как национальные суды⁴, так и суд ЕАЭС. Очевидным является и значение сотрудничества между институтами интеграционного объединения и национальными властями.

Как было отмечено, кроме международно-правовых аспектов концепция совместной ответственности за доступ к правосудию имеет и процессуальные. Так, согласно ст. 11.2 Принципов транснационального гражданского процесса ALI/UNIDROIT, «Стороны разделяют с судом ответственность за обеспечение справедливого, эффективного и разумно быстрого завершения производства по делу. Стороны должны воздерживаться от процессуальных злоупотреблений, таких как воздействие на свидетелей или уничтожение доказательств»⁵. М.А. Филатова, комментируя данное положение, обращает внимание на недопустимость заявления ходатайств, требований и возражений, заведомо не

¹ Верещагин А. Имплементация решений ЕСПЧ происходит непросто, но в целом система работает [Интервью с Г. Раймонди] // Закон. 2019. № 6. С. 8 - 18.

² Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека (Russian Yearbook of the European Convention on Human Rights). М.: Развитие правовых систем, 2018. Вып. 4: Роль прецедента в толковании Европейской конвенции по правам человека. 672 с.

³ Гаджиев Х.И. Роль диалога судей в утверждении верховенства права // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. №.1. С. 33-35.

⁴ Например, в Арбитражном суде Московской области, Арбитражном суде города Москвы сформированы судебные составы, в которые входят судьи, специализирующиеся на экономических спорах в таможенной сфере.

⁵ UNIDROIT Principles of Transnational Civil Procedure // <http://www.unidroit.org/english/principles/civilprocedure/ali-unidroitprinciples-e.pdf>. (Дата обращения: 17.01.2023)

имеющих достаточного правового и фактического обоснования¹. В свою очередь, А. Узелац в концепции совместной ответственности видит условие эффективного, быстрого и справедливого судебного разбирательства. Исследуя проблематику процессуальных обязательств сторон, А. Узелац приходит к выводу, что латинская поговорка *da mihi factum, dabo tibi jus* (дайте мне факты – я дам вам право) актуальна и для современного судебного процесса². В целом, процессуальные аспекты концепции совместной ответственности являются производными от принципа сотрудничества суда и сторон³ и, как представляется, обязательно получают научное и практическое развитие в обозримом будущем.

Предпосылки для развития концепции совместной ответственности есть и в праве ЕАЭС. Ярким отражением этой концепции являются положения главы IV Статута Суда ЕАЭС, согласно которым спор не принимается к рассмотрению Судом без предварительного обращения заявителя к государству-члену или Комиссии для урегулирования вопроса в досудебном порядке путем консультаций, переговоров или иными способами, предусмотренными Договором и международными договорами в рамках Союза, за исключением случаев, прямо предусмотренных Договором. Т.Н. Нешатаева полагает, что в основе внесения в Статут данной нормы лежит прецедент, сформулированный в решении Суда ЕвразЭС от 5 сентября 2012 г., по делу по заявлению ОАО «Угольная компания "Южный Кузбасс"» против ЕЭК. В этом решении указано, что при отсутствии правовой определенности по вопросу о порядке досудебного урегулирования спора в ЕЭК заявитель не имел доступа к эффективному досудебному способу разрешения разногласий, что повлекло нарушение его права на доступ к правосудию, а значит, его заявление может быть принято Судом без предварительного обращения в Комиссию⁴. Иными словами, заявитель несет ответственность за принятие мер по самостоятельному урегулированию возникшего конфликта, однако, если такие меры результата не принесли или же если их регламентация оставляет желать лучшего, то у Суда ЕАЭС возникают необходимые предпосылки к возбуждению производства.

В практике Суда ЕАЭС можно привести два дела, в которых идеи совместной ответственности актуализировались наиболее очевидным образом:

¹ См.: Принципы трансграничного гражданского процесса = ALI/UNIDROIT Principles of Transnational Civil Procedure / Пер. с англ. Е.А. Виноградова, М.А. Филатова. М.: Инфотропик Медиа, 2011.

² Uzelac A. Towards European Rules of Civil Procedure: Rethinking Procedural Obligations // Hungarian Journal of Legal Studies 58. 2017. № 1. P. 5-6.

³ Подробнее см.: Фокин Е.А. Сотрудничество суда и сторон в судебном разбирательстве - новая доктрина российского арбитражного процесса? // Судебные доктрины в российском праве: теория и практика. М.: ИЗИСП, 2021. С. 271-287.

⁴ Дьяченко Е.Б., Мысливский П.П., Нешатаева Т.Н. Евразийская интеграция: роль Суда / под ред. Т.Н. Нешатаевой. М.: Статут, 2015. С. 140.

1) Постановление от 29 ноября 2021 г. по ходатайству акционерного общества «СУЭК-КУЗБАСС» о принятии мер по исполнению решения Коллегии Суда Евразийского экономического союза от 14 апреля 2021 г. В удовлетворении ходатайства было отказано, хотя в Особом мнении судьи Д.Г. Колоса отмечено, что «стадия исполнения решения суда имеет существенное значение в обеспечении реализации права на доступ к правосудию», и в перспективе, возможно, в праве ЕАЭС потребуются некие новые механизмы по обеспечению исполнимости судебных актов. Во всяком случае исполнение решений международных судов является «ахиллесовой пятой» системы международного правосудия: широко известны соответствующие дискуссии как применительно к Европейскому суду¹, так и применительно к иным судам². Актуализация вопроса о том, кто и в каких пределах отвечает за исполнение решений Суда ЕАЭС хотя и свидетельствует о давно назревшей проблеме, тем не менее может быть рассмотрена как «болезнь роста», присущая современным органам международного правосудия.

2) Решение Суда Евразийского экономического союза от 25 февраля 2022 г. по заявлению общества «Таможенно-Логистический Оператор» о признании бездействия Евразийской экономической комиссии не соответствующим Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.. Еще на стадии принятия заявления к производству проверялось исполнение заявителем ряда требований, в том числе изучалось, пытался ли он защитить свои права на национальном уровне.

Так или иначе анализ общих тенденций развития практики Суда ЕАЭС в сопоставлении с многолетней практикой других международных судов позволяет сделать вывод, что несмотря на отдельные противоречия, Суд ЕАЭС успешно нашел свое место в системе органов международного правосудия.

¹ См. например: Филатова М.А., Балюк Е.В. О частичном исполнении постановлений Европейского суда по правам человека: на примере дел «Ким и другие против России» и «Анчуглов и Гладков против России» // *Международное правосудие*. 2019. № 4. С. 58 – 69; Николаев А.М., Давтян М.К. Исполнение решений Европейского Суда по правам человека и Межамериканского суда по правам человека: сравнительный анализ // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2018. № 4. С. 40 - 46.

² Исполинов А.С. Исполнение решений международных судов: теория и практика // *Международное правосудие*. 2017. № 1. С. 45 - 67.

IV. Материалы сессий Венецианской комиссии

ГРУЗИЯ

CDL-AD(2022)047

Совместное заключение Венецианской комиссии и ОБСЕ / БДИПЧ по Проекту поправок к Избирательному кодексу и Закону о политических объединениях граждан

Письмом от 10 октября 2022 г. председатель Парламента Грузии Шалва Папуашвили запросил заключение Бюро ОБСЕ по Демократическим институтам и правам человека (далее – БДИПЧ) и Венецианской комиссии по проекту поправок к Избирательному кодексу Грузии и Закону о политических объединениях граждан (CDL-REF (2022)057).

Ранее БДИПЧ и Венецианская комиссия последовательно заявляли, что успешные изменения в избирательном законодательстве должны основываться на: 1) четком и всеобъемлющем законодательстве, отвечающем международным обязательствам и стандартам и учитывающем предыдущие рекомендации; 2) принятии законодательства широким консенсусом после обширных общественных консультаций со всеми соответствующими заинтересованными сторонами; 3) политическом обязательстве добросовестно выполнять такое законодательство в полном объеме. В частности, БДИПЧ и Венецианская комиссия подчеркивают, что открытый и прозрачный процесс консультаций и подготовки таких поправок повышает доверие к принятому законодательству и к государственным институтам в целом.

Рассмотрев проект поправок, БДИПЧ и Венецианская комиссия разработали ряд ключевых рекомендаций по его дальнейшему совершенствованию:

А. Дальнейшее совершенствование процесса отбора для формирования органов по управлению выборами путем ужесточения критериев и процедур отбора и повышения прозрачности процесса.

В. Дальнейшее сокращение требований к проживанию для кандидатов в мэры и муниципальные советы в соответствии с международными стандартами.

С. Создание нормативно-правовой базы для использования новых технологий голосования, которая соответствует передовой международной практике, понятна широкому кругу пользователей и включает заблаговременное планирование любого нового использования электронных средств, проведение эффективного обучения избирателей и администрации выборов, а также принятие всех мер по укреплению общественного доверия к системе.

Д. Установление четких и всеобъемлющих критериев для проведения пересчетов голосов.

Е. Обеспечение действительно открытого, конкурентного и основанного на заслугах процесса отбора членов ЦИК окружных избирательных комиссий и отражение ключевых принципов и гарантий в законодательстве.

Ф. Расширение требований к сертификации стандартизированного обучения на членов, назначенных партией, и установление срока действия сертификатов для обеспечения того, чтобы отобранные кандидаты прошли актуальную подготовку.

Г. Разъяснение юридических критериев при принятии решения о том, на каких избирательных участках будут использоваться электронные средства.

Н. На промежуточный период необходимо сохранение максимального числа избирателей на участках, где используются электронные средства. Информирование надлежащим образом избирателей в случае объединения участков и перераспределения избирателей по новым местам голосования.

И. В целях установления общественного доверия к новым технологиям голосования, обеспечения того, чтобы обычные гарантии (такие как использование контрольного листа в урне для голосования и внесение подписей избирателями, которые подали бюллетень) оставались в силе на избирательных участках с использованием электронных средств, и четко предусмотреть в законе, что в случае расхождений между ручным и электронным подсчетами предпочтение отдается ручному подсчету. Разъясняя, что термин «электронное голосование и подсчет голосов», используемый в законопроекте, относится к специальным бумажным бюллетеням, которые сканируются и подсчитываются электронным способом, а не к использованию электронных машин для голосования.

Ж. Консолидация усилий всех соответствующих органов власти по адаптации всех помещений для голосования для размещения избирателей с проблемами мобильности и обеспечение того, чтобы адаптированные избирательные участки находились рядом с теми, которые еще предстоит адаптировать.

К. Рассмотрение вопроса о распространении ограничений на партийную принадлежность гражданских наблюдателей, по крайней мере на последних двух голосованиях.

Л. Введение более всеобъемлющего и систематического регулирования по предотвращению злоупотребления административными ресурсами в соответствии с рекомендациями, содержащимися в предыдущих совместных заключениях.

М. Более длительное продление сроков подачи и рассмотрения жалоб и апелляций в соответствии со статьей 77(2) Кодекса о выборах в соответствии с международными стандартами.

Поскольку Грузия работает над подачей заявки на членство в Европейском союзе, БДИПЧ и Венецианская комиссия призвали власти использовать это как стимул для дальнейшего укрепления демократического процесса. Все государства должны рассматривать демократию как динамичный процесс, который требует постоянного диалога в рамках инклюзивного парламентского процесса с участием гражданского общества и способствует духу

сотрудничества между всеми заинтересованными сторонами в интересах общего блага.

АРМЕНИЯ **CDL-AD(2022)044**

Совместное заключение Венецианской комиссии и Директората по правам человека и верховенству права Совета Европы **О проекте поправок в Судебный кодекс**

25 августа 2022 г. бывший министр юстиции Армении г-н Карен Андреасян запросил заключение Венецианской комиссии по проекту Конституционного закона о внесении дополнений и изменений в Конституционный закон о Судебном кодексе (далее – законопроект).

Действующий в настоящее время Судебный кодекс предусматривает три субъекта, которые могут возбудить дисциплинарное производство в отношении судьи: Комиссия по этике и дисциплине Общего собрания судей, министр юстиции и Комиссия по предупреждению коррупции. Органом, принимающим решения о дисциплинарной ответственности судей, является Высший судебный совет, в состав которого входят пять судей, избираемых Общим собранием судей, и пять авторитетных юристов (не являющихся судьями), избираемых Национальным собранием.

В соответствии с законопроектом за министром юстиции сохраняется право инициировать дисциплинарное производство в Высшем судебном совете. Хотя такие полномочия министра известны и в других странах, и сами по себе не противоречат европейским стандартам, в армянском контексте они вызвали критику со стороны Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО), Венецианской комиссии. Комиссия рекомендовала, в частности, предусмотреть поэтапное упразднение полномочий министра юстиции в дисциплинарных вопросах.

Венецианская комиссия в Заключении повторила, что, хотя право Министра юстиции возбуждать дисциплинарное производство само по себе не противоречит европейским стандартам, желательно поэтапно упразднить это право, как только другие механизмы (в том числе органов судебной системы) докажут свою эффективность в обеспечении подотчетности судей.

Законопроект призван ответить на некоторые из предыдущих рекомендаций Венецианской комиссии и ГРЕКО. В частности, законопроект вводит новую систему обжалования решения Высшего судебного совета по дисциплинарным вопросам коллегией второй инстанции, созданной в самом Совете. Венецианская комиссия считает, что новый механизм будет соответствовать сути рекомендации Комитета министров (CM/Rec(2010)12). Апелляция во внешний судебный орган могла бы быть лучшим вариантом, но

она требует внесения поправок в Конституцию. Поэтому создание апелляционной инстанции в рамках Высшего судебного совета представляется приемлемым компромиссом.

Наконец, как представляется, необходимо предусмотреть в законопроекте, что судья не может быть привлечен к ответственности или освобожден от должности, если за его оправдательный приговор проголосовало более половины членов Высшего судебного совета, участвующих в рассмотрении дела на двух уровнях. Комиссия подчеркивает, что оценка совместимости предложенной модели с конституционной конструкцией Высшего судебного совета принадлежит Конституционному суду Армении.

РУМЫНИЯ **CDL-AD(2022)045**

Срочное заключение по трем законам, касающимся судебной системы

15 сентября 2022 г. Председатель Комитета по выполнению обязательств государствами-членами Совета Европы Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) запросила заключение Венецианской комиссии по трем законам (законопроектам) о судебной системе Румынии: Закону о Высшем совете магистратуры, Закону об организации правосудия и Закону о статусе судей и прокуроров.

25 октября 2022 г. Министр юстиции Румынии попросил подготовить это заключение в срочном порядке. Бюро Венецианской комиссии одобрило использование срочной процедуры 26 октября 2022 года.

Венецианская комиссия сочла невозможным охватить все аспекты законов в рамках процедуры подготовки срочного заключения. Сложность законов и уровень их детализации затрудняют понимание того, как их можно применять на практике. Таким образом, Заключение в значительной степени относится к темам, которые также были подняты в резолюции 2466 Парламентской ассамблеи от 13 октября 2022 года.

Учитывая срочность процедуры и сжатые сроки, Венецианская комиссия не исключает, что в этих трех законах есть другие вопросы, которые могут быть проблематичными, но кажется, что в целом законы движутся в правильном направлении.

Венецианская комиссия отмечает несколько положительных моментов, прежде всего то, что в настоящее время не наблюдается политического вмешательства в работу Национального управления по противодействию коррупции. Даже если Законы в итоге были приняты в спешном порядке, в экстренном порядке, предварительная подготовка включала консультации со всеми заинтересованными сторонами. Что касается назначения и увольнения высокопоставленных прокуроров, то положительно то, что теперь это регулируется на уровне закона, а не министерским приказом, и участие нескольких субъектов в этих назначениях обеспечивает достаточную степень прозрачности. Положительно также то, что указания прокуроров нижестоящим

прокурорам должны быть письменными и законными, а также мотивированными (когда они отменяют указания нижестоящего прокурора). Генеральный прокурор не имеет права отменять решения отдельных прокуроров (например, руководителя Национального управления по противодействию коррупции). Наконец, положительно то, что контроль со стороны министра юстиции может касаться только управленческих вопросов.

Венецианская комиссия сформулировала следующие основные рекомендации по внесению поправок в Законы о судебной системе:

1. Ввести конкурсный отбор и заместителей руководителей, а не только председателей судов и руководителей отдельных прокуратур.

2. Прокуроры высокого ранга, в том числе генеральный прокурор, должны назначаться на более длительные сроки и без возможности продления.

3. Генеральный прокурор не должен иметь возможности обходить прокурорскую иерархию, когда считает меры прокурорского надзора незаконными или необоснованными. Такое заключение должно быть передано по служебной лестнице прокуроров.

4. Закон должен прямо предусмотреть, что судебная полиция не отчитывается о своей деятельности перед министром внутренних дел.

В любом случае принципиальное значение имеет практическая реализация этих законов. Как известно, существуют законы на бумаге и законы на практике. В правоприменительной деятельности институты и хорошо сформулированные положения могут быть проигнорированы или истолкованы таким образом, который расходится с их предполагаемым значением. Во время подготовки серии заключений по Румынии Венецианская комиссия узнала, что иногда существуют совершенно разные взгляды на то, что есть фактически и должно быть. Поэтому важно, чтобы все субъекты, имеющие отношение к румынской судебной системе (судьи, прокуроры, министр юстиции и президент Республики), работали вместе в духе лояльного сотрудничества, имея целью надлежащее отправление правосудия в Румынии.

СЕРБИЯ

CDL-AD(2022)043

Последующее заключение по трем пересмотренным законопроектам о реализации конституционных поправок, касающихся судебной системы

В рамках 132-й пленарной сессии Венецианская комиссия приняла заключение по трем законопроектам, принятым во исполнение конституционных поправок о судебной системе: проект закона об организации судов, проект закона о судьях и проект Закона о Высшем судебном совете (CDL-AD(2022)030, далее: Заключение от октября 2022 года).

В соответствии с Заключением от октября 2022 года три законопроекта были пересмотрены, и в письме 15 ноября 2022 года министр юстиции Сербии запросила последующее заключение Венецианской Комиссии по трем пересмотренным законопроектам.

Некоторые проблемы, выявленные в Заключении от октября 2022 года – отсутствие ясности в отношении роли министерства в осуществлении надзора за определенными сферами применения правил процедуры судов, а также роль министерства в утверждении численности персонала, были рассмотрены лишь в некоторой степени. Таким образом, несмотря на недавно сформулированный принцип невмешательства министерства в судебное администрирование, конкретные надзорные полномочия министерства остаются слишком широкими.

В то же время административные полномочия председателей судов, отмеченные в пунктах 26 и 28 Заключения от октября 2022 г., также остаются довольно широкими. Председатели судов сохраняют за собой полномочия «обеспечивать законность, порядок и аккуратность в суде, отдавать распоряжения об устранении нарушений и предотвращать чрезмерные задержки» (статья 53) и «организовывать работу и оперативное обслуживание суда» (статья 52). Лишь незначительное изменение в статье 52 исключает функцию поддержки «осуществления судебной власти» из списка функций председателей судов.

В октябрьском Заключении Венецианская комиссия отметила, что точное значение понятия «надзор» как полномочия председателя вышестоящего суда в соответствии со статьей 55 было неясным из-за отсутствия перечисления или точного описания надзорных полномочий председателя вышестоящего суда в отношении председателя суда нижестоящей инстанции. Самое главное, что «неспособность председателя суда действовать в соответствии с мерами, принятыми при осуществлении надзора» (ст. 98 проекта Закона о судьях) по-прежнему определяется уже в пересмотренном проекте закона как дисциплинарное нарушение, в то время как характер «мер», которые могут быть предписаны при осуществлении надзора, и вопрос о том, кем конкретно (министром, председателем высшего суда) их применение может быть предписано, остается неясным.

Министерство юстиции Сербии представило более подробную информацию об этих двух процедурах и их взаимосвязи друг с другом. Эти объяснения, однако, подтверждают сомнения Венецианской комиссии относительно возможного дублирования функций Высшего судебного совета как апелляционной инстанции по дисциплинарному производству и органом, инициирующим процедуру увольнения и выносящим соответствующее решение.

Таким образом, Венецианская комиссия считает, что ее рекомендация прояснить взаимосвязь между двумя разбирательствами была выполнена лишь частично.

Значительная часть рекомендаций, содержащихся в Заключении от октября 2022 года, была выполнена, что, в первую очередь, касается рекомендации о совместном принятии Правил процедуры Высшим судебным советом и Министерством юстиции; об отмене полномочий министра юстиции предлагать кандидатуры судей не имеющих юридического образования; о

сужении перечня дисциплинарных проступков и о введении прямого запрета привлекать судей к ответственности за проблемы структурного характера; об уточнении понятий «серьезных» и «повторных» проступков; об исключении решения судей по существу из сферы служебной аттестации и о более точном описании оснований для прекращения мандата члена Высшего судебного совета.

Некоторые рекомендации Комиссии были выполнены лишь частично. Это касается, в частности, некоторых широко сформулированных или неясных положений, которые, как таковые, не противоречат европейским стандартам, но могут создать риск путаницы (отсутствие ясности в отношении роли министерства по надзору за определенными сферами применения Правил процедуры судов, роль председателей судов в контексте «судебной администрации»), полномочия председателей вышестоящих судов по отношению к председателям судов нижестоящих инстанций, а также взаимосвязь между дисциплинарными процедурами и процедурами увольнения и ролью Высшего судебного совета в этих процедурах.

Что касается этих рекомендаций, Комиссия признает, что составители предприняли шаги в направлении, указанном в Заключении от октября 2022 года. Самое главное, они добавили некоторые общие принципы, которые будут лежать в основе применения конкретных правил. Министерство юстиции предложило несколько важных разъяснений относительно значения некоторых положений пересмотренных законопроектов. Однако важно, чтобы эти разъяснения были воспроизведены либо в законопроектах, либо, по крайней мере, в пояснительных записках, которые сопровождают принятие трех законопроектов. Это помогло бы обеспечить, толкование трех рассматриваемых законопроектов после их принятия в ключе независимости судебной власти. Венецианская комиссия уверена, что разъяснения Министерства юстиции в процессе диалога с докладчиками, будут использованы в парламентских дебатах для внесения дальнейших улучшений в законодательные тексты. Венецианская комиссия также подтверждает, что в любом случае может потребоваться изменение правовой культуры в судебной системе в дополнение к позитивным изменениям в ходе продолжающейся законодательной реформой.

Одним из наиболее важных компонентов успеха реформы Высшего судебного совета является необходимость обеспечения того, чтобы состав членов Совета, не имеющих юридического образования, не был политически однородным. В Заключении от октября 2022 года Венецианская комиссия предложила несколько возможных способов снижения этого риска. Венецианская комиссия приветствует предложение сербских властей потребовать квалифицированного большинства в Комитете по судебной системе Национального собрания и повысить требования для дисквалификации при условии, что они будут дополнительно доработаны в законе, как рекомендовано Комиссией. Это позволило бы устранить риски, связанные с политически однородным непрофессиональным компонентом Высшего судебного совета.

КОСОВО
CDL-AD(2022)052

**Последующее заключение к Заключению по законопроекту №08/L-121 о
Государственном бюро по проверке и конфискации
необоснованных активов (CDL-AD(2022)014)**

18 ноября 2022 г. председатель Скупщины Косово г-н Глаук Коньюфча запросил повторное заключение Венецианской комиссии по законопроекту №08/L-121 о Государственном бюро по проверке и конфискации необоснованных активов, который был пересмотрен в соответствии с Совместным заключением Венецианской комиссии CDL-AD(2022)014, принятым на 131-й пленарной сессии в июне 2022 года.

В Заключении, принятом на 131-й пленарной сессии отмечалось, что несмотря на обоснованную цель гражданские процедуры конфискации без вынесения обвинительного приговора должны разрабатываться и осуществляться в соответствии с национальной Конституцией, которая включает прямое применение Европейской конвенции по правам человека, и с учетом европейских стандартов, касающихся верховенства права и уважения прав человека.

Комиссия приветствовала инициативу властей по поиску средств правовой защиты для борьбы с организованной преступностью и коррупцией, для предотвращения эксплуатации незаконно приобретенных средств и предотвращения использования таких средств для дальнейшей преступной деятельности. Однако в заключении также подчеркивалось, что нельзя ожидать, что предлагаемое новое законодательство само по себе решит все проблемы коррупции и должно быть включено в более широкий подход, который включал бы ряд практических мер, направленных на повышение эффективности правоохранительной системы.

Рассмотренный в Заключении Венецианской комиссии законопроект, принятый в июне 2022 года, содержал определенный ряд недостатков; его реализация могла привести к нарушениям основных прав, гарантированных Конституцией Косово и ЕКПЧ. Основываясь на этих соображениях, Венецианская комиссия вынесла властям следующие рекомендации:

- 1) сформулировать общие и публичные интересы, цель и предназначение нового закона более точным и исчерпывающим образом;
- 2) пересмотреть необходимость и полезность создания нового органа – Бюро по проверке и конфискации необоснованных активов (далее – Бюро), и в случае сохранения этого подхода:
 - a) обеспечить надежные гарантии независимости Бюро;
 - b) обеспечить Бюро достаточным количеством специализированного персонала и надлежащими полномочиями;
- 3) точно определить:

- a) при каких условиях и в соответствии с какими критериями Бюро должно собирать информацию *ex officio* до начала официальной процедуры проверки;
 - b) при каких условиях процедура проверки может и должна быть инициирована;
 - c) приоритеты работы Бюро, гарантирующие, что Бюро сосредоточится на громких делах;
- 4) разъяснить, что бремя доказывания переходит к стороне, участвующей в процедуре, только после того, как компетентный орган (согласно предыдущему законопроекту, Бюро) представил аргументированное предложение и доказательства, показывающие, что существует, по крайней мере, вероятность незаконного приобретения активов, на основе гражданского стандарта доказательства “баланса вероятностей”, который, согласно действующему законопроекту, также должен применяться судом;
- 5) ввести более строгие гарантии прав человека для сторон и других лиц, в частности, путем:
- a) указания на то, что решение о начале процедуры проверки, по крайней мере, доводится до сведения стороны, участвующей в процедуре, и подлежит правовой защите;
 - b) обеспечения того, чтобы заявления и документы, предоставленные в обязательном порядке стороной гражданского судопроизводства, не могли быть использованы против нее в уголовном процессе;
 - c) разъяснения того, что члены семьи участника могут быть привлечены только в качестве «третьих лиц»;
 - d) пересмотра положения о том, что физические и юридические лица могут быть принуждены судом к сотрудничеству с Бюро;
 - e) регулирования того, как выявляются «третьи стороны, имеющие законный интерес», и каковы их права в рамках процедуры проверки и конфискации;
 - f) обеспечения того, чтобы лица, которых касается конфискация, не были лишены всех активов;
 - g) гарантирования компенсации убытков, понесенных стороной в случае отмены проведенной конфискации;
- б) установить достаточный доказательственный порог для временных мер безопасности и разъяснить, что такие меры могут быть приняты в рамках гражданского судопроизводства, даже если было начато уголовное расследование.

После принятия Заключения Венецианской комиссии CDL-AD(2022)014 от 14 июля 2022 года Скупщина Косово приняла проект закона в первом чтении и в соответствии с Правилами процедуры Скупщины направила текст в Комитет по законодательству для рассмотрения. Комитет учредил рабочую группу, ответственную за подготовку новой версии законопроекта в сотрудничестве с

Министерством юстиции в соответствии с рекомендациями заключения Венецианской комиссии. Согласно информации, предоставленной властями, в процессе внесения поправок в законопроект участвовали представители гражданского общества, а также международные партнеры, такие как Представительство ЕС в Косово, Совет Европы, ОБСЕ, ПРООН и другие организации.

В результате измененный проект закона № 08/L-121 о Государственном бюро по проверке и конфискации необоснованных активов представляет собой значительное улучшение по сравнению с предыдущим текстом. Большинство наиболее серьезных проблем, выявленных в июньском заключении Венецианской комиссии, были решены. Однако Венецианская комиссия рекомендует властям рассмотреть следующие вопросы при подготовке окончательной версии законопроекта:

a) предусмотреть в тексте, что «неоправданные активы» – это активы, которые «не соответствуют законному доходу и чье происхождение не может быть доказано как законное»;

b) уточнить, включают ли «государственные учреждения или предприятия» также иностранные или только учреждения и предприятия Косово;

c) предусмотреть механизм предотвращения тупиковой ситуации при избрании генерального директора Бюро;

d) установить стандарт доказывания для обоснования начала разбирательства;

e) уточнить механизм, гарантирующий, что заявления, сделанные стороной в гражданском процессе, и документы, предоставленные в обязательном порядке, не могут быть использованы против нее в уголовном процессе;

f) рассмотреть возможность включения положения, которое охватывало бы ситуации, когда разбирательство Бюро оказывается необоснованным, предусматривающего возможность сокращения сроков рассмотрения дела путем отзыва дела.

МОЛДОВА

CDL-AD(2022)049

Совместное заключение Венецианской комиссии и

Генерального директората по правам человека и верховенству права на проект закона о Верховном суде

11 ноября 2022 г. министр юстиции Республики Молдова запросил последующее заключение Венецианской комиссии по проекту закона о Верховном суде, который был пересмотрен в соответствии с совместным заключением Венецианской комиссии и Генерального директората по правам

человека и верховенству права Совета Европы (CDL-AD(2022)024), принятого на 132-й пленарной сессии Венецианской комиссии в октябре 2022 года.

Письмом от 2 декабря 2022 г. Министр юстиции Республики Молдова представил пересмотренный проект Закона о Верховном суде юстиции (далее также – проект закона) и пересмотренный проект закона о внесении поправок в Закон № 26/2022 «О некоторых мерах, связанных с отбором кандидатов в члены органов самоуправления судей и прокуроров» (далее также – проект закона 26/2022).

По итогам рассмотрения новых законопроектов Венецианская комиссия и Генеральный директорат по правам человека и верховенству права пришли к следующим выводам:

В отношении учтенных или преимущественно учтенных рекомендаций:

Венецианская комиссия приветствует то, что из проекта была исключена возможность перевода судей Верховного суда, прошедших проверку, в другой суд без их согласия.

Что касается количества и состава судей Верховного суда, Венецианская комиссия приветствует тот факт, что, хотя нынешний проект закона о Верховном суде не соответствует предложенной пропорции 7-13, в нем, тем не менее, четко указано, что 11 членов Верховного суда должны назначаться из числа судей и 9 членов – из числа юристов, прокуроров или университетских профессоров в области права, таким образом, обеспечивая, что большинство членов Верховного суда являются профессиональными судьями.

Венецианская комиссия приветствует, что в законопроекты было включено переходное положение, гарантирующее постепенный подход к сокращению числа судей. Однако Комиссия рекомендует пересмотреть формулировку проекта статьи II (5) Законопроекта 26/2022, с тем чтобы фраза «должны продолжать свою деятельность в Суде» не толковалась как возможность трудоустройства судьи на любую другую должность в Суде, и четко указывала, что такие судьи должны продолжать работать в качестве судей Верховного суда.

Что касается структуры закона, Венецианская комиссия приветствует принятие отдельных законодательных актов для внесения поправок в другие конкретные органические законы, в частности, касающиеся исключительного механизма оценки судей, который будет включен в Закон 26/2022 об отборе кандидатов для членства в органах самоуправления судей и прокуроры.

В отношении рекомендаций, принятых частично:

Тем не менее несколько ключевых рекомендаций, содержащихся в заключении CDL-AD(2022)024, были выполнены лишь частично и, соответственно, остаются актуальными. Венецианская комиссия призывает власти Республики Молдова в полной мере использовать ее предыдущие заключения, пока законопроекты находятся на рассмотрении властей, чтобы обеспечить все необходимые гарантии независимости судей, беспристрастности

оценки судей, а также состава и организация Верховного суда в соответствии с международными стандартами.

Что касается рекомендации о том, что все решения, касающиеся перевода, продвижения по службе и отстранения от должности судей, должны приниматься Высшим советом магистратуры, и поэтому Высший совет магистратуры следует наделить полномочиями принимать решения на основе рекомендации, содержащейся в отчете Комитета по оценке, Комиссия положительно отмечает, что окончательное решение о прохождении или непринятии оценки судьей принимается Высшим советом магистратуры простым большинством голосов на открытом заседании на основании отчета, представленного Оценочной комиссией. Тем не менее Комиссия рекомендует пересмотреть проект, с тем чтобы в нем четко оговаривалось, что отчет Оценочной комиссии сам по себе не может привести к отстранению судьи от должности. Венецианская комиссия считает, что недавно добавленное возобновление процедуры Комиссией по оценке после отклонения отчета об оценке Высшего совета магистратуры отнимает много времени и обременительно, однако Комиссия подчеркивает, что у властей есть свобода действий в этом, пока решающая роль остается за Высшим советом магистратуры, а также поскольку четко обеспечиваются гарантии от ненужных задержек процедурного характера.

Что касается одноразового и исключительного характера оценки, а также непропорциональных последствий отрицательной оценки, Венецианская комиссия приветствует, что запрещенный срок для занятия должности судьи был сокращен до 7 лет, тогда как для других должностей этот срок был сокращен до 5 лет. Однако Венецианская комиссия рекомендует, чтобы в проекте лучше подчеркивался одноразовый и исключительный характер оценки. Более того, слово «профессионализм» следует исключить из преамбулы законопроекта 26/2022, поскольку оценка профессионализма была исключена из закона уже в первоначальном проекте. Кроме того, представляется, что законопроект 26/2022 не предусматривает какой-либо альтернативы Высшему совету магистратуры для применения также других мер, помимо отстранения судьи от должности. Комиссия рекомендует предоставить Высшему совету магистратуры свободу действий при применении различных мер, причем отстранение судьи от должности является исключительным случаем.

Что касается необходимости четкого определения обстоятельств «заявления в интересах закона», описанных в статье 4 проекта закона о Верховном суде, и необходимости указать, что решение, принятое по заявлению в интересах закона, может быть обязательным только для других (будущих) решений Верховного суда, а не для судов низшей инстанции, а также возможность пригласить другого субъекта изложить свою позицию на слушании, Венецианская комиссия считает, что пересмотренный проект закона не дает четкого определения понятия «применение в интересах закона» и обстоятельств применения этого механизма, но в свете комментариев от 12

декабря Комиссия признает, что этот вопрос регулируется статьями 3 и 4 законопроекта о Верховном суде.

Между тем, Венецианская комиссия положительно отмечает, что предложение, предусматривающее, что «решение, принятое по заявлению в интересах закона, является обязательным» (статья 4(6)), было исключено. Тем не менее Комиссия рекомендует предусмотреть в законе, что такие решения должны быть обязательными только в отношении других (будущих) решений Верховного суда, а не для судов низшей инстанции. В этой связи Венецианская комиссия напоминает, что суды низшей инстанции всегда должны иметь возможность отступать от установленного прецедентного права, когда этого требуют конкретные обстоятельства дела. Суд низшей инстанции всегда должен конкретно обосновывать новыми элементами или аргументами расхождение в отношении прецедентного права, установленные в интересах закона; и у любой заинтересованной стороны всегда должна быть возможность обжаловать это решение. Венецианская комиссия также приветствует положение о включении омбудсмана в группу субъектов, имеющих право просить Верховный суд выносить решения по вопросам права, но отмечает, однако, что представители различных юридических профессий, эксперты по правовым вопросам, ученые, организации гражданского общества и омбудсмен по-прежнему не имеют возможности изложить свои взгляды и мнения в их качестве экспертов или *amicus curiae*.

Что касается обеспечения последовательности и специфичности терминологии, используемой в статье 3, в частности, в отношении «обобщения судебной практики», Венецианская комиссия приветствует, что власти удалили фразу «обобщать судебную практику», заменив слово «руководства» словом «руководящие принципы» в обоих пунктах законопроекта о Верховном суде, а также исключили слово «рекомендации» из пункта 2. Однако Венецианская комиссия по-прежнему рекомендует подчеркнуть необязательный характер руководств в обоих пунктах статьи 3.

Новые рекомендации

В пересмотренном проекте закона 26/2022 власти внесли новое изменение в статью 13 (5), которая регулирует вопросы, связанные с решением Оценочной комиссии. В частности, текущая версия упомянутого положения гласит, что «кандидат считается не соответствующим критериям добросовестности, если были обнаружены серьезные сомнения относительно соответствия кандидата требованиям, изложенным в статье 8, которые не были смягчены оцениваемым лицом». В недавнем проекте слово в упомянутом положении «серьезный» было заменено словом «разумный».

Комиссия рекомендует не заменять слово «серьезный» словом «разумный» в вышеупомянутом положении, что может негативно повлиять и ослабить основу, критерии и доказательства отрицательного судебного решения, тем самым ставя под угрозу основополагающие принципы верховенства права, а также будущую карьеру судьи.

ЧЕРНОГОРИЯ CDL-AD(2022)053

Срочное заключение по Закону о внесении изменений в Закон о Президенте

9 ноября 2022 г. Президент Черногории запросил срочное заключение Венецианской комиссии по Закону о поправках к Закону о Президенте. Президент наложил вето на Закон на основании предполагаемой неконституционности, и срочность заключается в скором повторном рассмотрении Закона Парламентом в отсутствие функционирующего Конституционного суда. Действительно, если Парламент снова примет Закон, Президент должен будет промульгировать его (пункт 2 статьи 94 Конституции).

23 ноября 2022 г. председатель Венецианской комиссии Клэр Бази Малори выступила с публичным заявлением, настоятельно призвав парламент Черногории без дальнейших проволочек избрать четырех отсутствующих судей Конституционного суда.

Предыстория

В августе 2020 года Демократическая партия социалистов (ДПС) проиграла выборы коалиции, сформированной тремя партиями «За будущее Черногории», «Мир – это наша нация» и «Черным по белому». ДПС находилась у власти в независимой Черногории непрерывно с 2006 года.

В декабре 2020 года новоизбранное большинство сформировало так называемое «экспертное правительство» во главе с премьер-министром Здравко Кривокапичем, при этом Президент Республики г-н Джуканович, избранный прямым всенародным голосованием, также является лидером ДПС.

4 февраля 2022 г. Правительство пало после того, как Парламент поддержал вотум недоверия, объявленный «Черным по белому» и оппозиционными партиями.

28 апреля 2022 г. «Черным по белому» совместно с Социалистической народной партией и оппозицией сформировали новое правительство во главе с премьер-министром Дританом Абазовичем из коалиции «Черным по белому».

19 августа 2022 г. также пало это новое Правительство после вотума недоверия, объявленного ДПС и более мелкими партиями в правящей коалиции.

20 сентября 2022 г. Президент Джуканович предложил Парламенту назначить внеочередные выборы после отказа выдвинуть кандидатуру на пост премьер-министра – назначить либо кандидата, предложенного большинством, г-на Миодрага Лекича, либо другого кандидата по его выбору.

17 октября 2022 г. Демократический фронт (партия большинства) инициировал парламентскую процедуру внесения поправок в Закон о Президенте, и 2 ноября Парламент принял Закон в ускоренном порядке и без консультаций с канцелярией Президента большинством в 41 голос при отсутствии голосов от оппозиционной партии.

3 ноября 2022 г. Закон был представлен Президенту для промульгации; однако Президент на следующий день вернул его в парламент на том основании, что он якобы нарушает Конституцию.

С 20 сентября 2022 г. Конституционному суду Черногории не хватает кворума для принятия решений, поскольку в нем работают только три судьи из семи из-за постепенного выхода на пенсию его членов.

Ранее, 27 июля 2022 г., Парламенту не удалось избрать недостающих членов Конституционного суда, поскольку ни один из 13 предложенных кандидатов не получил необходимой поддержки. Для избрания судей необходимы голоса большинства в две трети (54 депутата) или большинства в три пятых (48 депутатов) при голосовании во втором туре.

И снова 21 октября 2022 г. Парламент не избрал ни одного из четырех предложенных кандидатов.

28 ноября 2022 г. Парламент должен был проголосовать за избрание четырех кандидатов на должности судей Конституционного суда и за повторное принятие Закона, который затем станет окончательным. Эти два пункта были перенесены на 12 декабря 2022 г. Хотя Конституция не устанавливает временных ограничений для принятия закона после его возвращения в парламент, ст. 182 регламента Парламента предусматривает, что «если Президент Черногории потребует, чтобы Парламент повторно принял решение по закону, председатель Парламента должен включить такой закон в повестку первого дня следующего заседания парламента».

Приняв во внимание все обстоятельства ситуации, сложившейся в Черногории, Венецианская комиссия вынесла заключение в срочном порядке в соответствии с регламентом Комиссии. В своем заключении Комиссия отметила следующее:

Вопросы конституционности должны решаться конституционными судами, и Венецианская комиссия не имеет полномочий вмешиваться в деятельность этих судов. Однако Конституционный суд Черногории в настоящее время не может функционировать из-за отсутствия кворума, а повторное рассмотрение Закона парламентом неизбежно. В этом контексте Венецианская комиссия в порядке исключения согласилась представить свое заключение о конституционности Закона.

Венецианская комиссия проанализировала конституционные положения о формировании правительства, которых действительно очень мало, и обнаружила, что поправки к Закону о Президенте не соответствуют этим положениям, а скорее дополняют их и даже противоречат им. Статья 156(3) Конституции Черногории 2007 г. требует квалифицированного большинства для внесения в нее поправок. Таким образом, изменение положений о формировании правительства посредством Закона о поправках к Закону о Президенте, который является обычным законом, было бы равносильно изменению Конституции меньшим большинством голосов, чем требуется по Конституции (41 голос вместо 54).

Хотя Комиссия признает, что Конституция выиграла бы от дополнительного регулирования формирования правительства, в частности, для предотвращения тупиковых ситуаций, и понимает, что рассматриваемый закон представляет собой прагматичную попытку выйти из институционального тупика, она вновь заявляет, что любые дополнительные положения, которые затрагивают систему сдержек и противовесов, предусмотренную Конституцией, должны быть включены путем пересмотра Конституции, следуя процедуре, описанной в статье 156, которая требует квалифицированного большинства.

Венецианская комиссия выражает сожаление по поводу паралича Конституционного суда, что является результатом нежелания политических партий Черногории находить конструктивные компромиссы, и приходит к выводу, что Конституционный суд мог бы дать важные указания относительно толкования конституционных обязанностей Президента и Парламента. Однако Комиссия придерживается мнения, что нынешнего политического кризиса можно было бы избежать и его можно было бы разрешить, если бы власти Черногории руководствовались принципом лояльного сотрудничества между государственными органами.

В заключение Комиссия рекомендует не принимать рассматриваемые поправки посредством обычного закона и, следовательно, не принимать Закон о поправках к Закону о Президенте до тех пор, пока Конституционный суд не заработает в полную силу и его можно будет попросить оценить конституционность Закона после его принятия. Венецианская комиссия призывает ответственные государственные институты, каждого отдельного депутата и все политические партии конструктивно участвовать в разрешении нынешнего тупика и находить конструктивные компромиссы, необходимые для принятия необходимых жизненно важных решений, включая и, в частности, в отношении выборов судей Конституционного суда.

МОЛДОВА CDL-AD(2022)051

Краткое экспертное заключение для Конституционного суда Республики Молдова о признании политической партии неконституционной

17 ноября 2022 г. г-жа Люба Шова в качестве временного председателя Конституционного суда Республики Молдова запросила у Венецианской комиссии краткое экспертное заключение. Запрос относится к находящемуся на рассмотрении Конституционного суда делу, возбужденному 11 ноября 2022 г. премьер-министром Республики Молдова г-жой Натальей Гаврилицей с просьбой проверить конституционность политической партии «Шор» в соответствии со статьей 41 (4) Конституции Республики Молдова.

Статья 41 (4) Конституции Молдовы предусматривает, что «партии и другие общественно-политические организации, чьи цели или деятельность заключаются в участии в борьбе против политического плюрализма, принципов

верховенства закона, суверенитета, независимости и территориальной целостности Республики Молдова, объявляются неконституционными».

По мнению Правительства, проверка конституционности партии «Шор» оправдана по трем основным причинам: 1) предполагаемая преступность основателя партии, членов парламента, представляющих партию «Шор» и ее членов; 2) неоднократные нарушения, связанные с финансированием политической партии, санкционированные Центральной избирательной комиссией; и 3) исчерпание других правовых механизмов для исправления поведения партии «Шор». В своем заявлении Правительство утверждает, что Парламент получил 22 запроса о снятии депутатской неприкосновенности с различных депутатов партии «Шор». Г-н Илан Шор, основатель партии, в настоящее время скрывается от правосудия, поскольку суд первой инстанции уже приговорил его к тюремному заключению за преступления, связанные с обманом, злоупотреблением доверием и отмыванием денег в крупных размерах. Марине Таубер, которая является членом Парламента от партии «Шор», предъявлены уголовные обвинения в предполагаемом незаконном финансировании партии организованной преступной группой. Кроме того, Правительство утверждает, что государственные власти ведут расследование в отношении нескольких лиц, которые участвовали в незаконном финансировании партии. Наконец, Правительство упоминает, что 26 октября 2022 г. Управление по контролю за иностранными активами Министерства финансов США Указом № 14024 определило Илана Шора, лидера партии «Шор», ответственным или соучастником, или прямо или косвенно участвовавшим или пытавшимся участвовать во вмешательстве в выборы иностранного правительства, от имени или в интересах правительства Российской Федерации.

Кроме того, правительство отмечает, что Центральная избирательная комиссия (ЦИК), начиная с 2016 года, применяла различные меры против партии «Шор» за нарушение правовых положений, связанных с финансированием избирательных кампаний. Среди прочего, ЦИК наложила на партию различные санкции, включая, но не ограничиваясь ими, приказ о возврате средств, полученных в результате несанкционированного финансирования кампаний, приостановлении государственного финансирования партии и снятии с регистрации кандидатов от партии. По данным Правительства, апелляции партии «Шор» против ЦИК были отклонены судами в окончательных решениях.

Наконец, Правительство утверждает, что государственные власти исчерпали все доступные средства для предотвращения незаконного финансирования партии «Шор» и ее избирательных кампаний, но безрезультатно. По мнению Правительства, предполагаемая преступность руководства партии, сотрудничество партии «Шор» с представителями иностранного государства и ее финансирование Российской Федерацией подрывают суверенитет и независимость Республики Молдова.

Запрос краткого экспертного заключения поднимает два взаимосвязанных вопроса:

1) Каковы применимые европейские стандарты в области объявления политической партии неконституционной?

2) Какие действия политической партии по своей природе повлияли бы на политический плюрализм, принципы верховенства права, суверенитет, независимость и территориальную целостность государства и могли бы привести к объявлению политической партии неконституционной?

Цель этого краткого экспертного заключения для Конституционного суда состоит не в том, чтобы занять позицию по вопросу конституционности соответствующей политической партии, который является предметом продолжающегося конституционного разбирательства, а только в том, чтобы предоставить Конституционному суду материалы о применимых европейских стандартах для облегчения его собственного рассмотрения в соответствии с Конституцией Республики Молдова. Окончательное слово относительно толкования Конституции в данном случае остается за Конституционным судом.

По первому вопросу Венецианская комиссия пришла к следующему заключению:

Венецианская комиссия напоминает, что объявление политической партии неконституционной будет представлять собой вмешательство в право на свободу ассоциации и собраний, защищенное статьей 11 ЕКПЧ, и будет равносильно ее запрету. Такой запрет должен охватываться ограничительной оговоркой статьи 11(2) ЕКПЧ, истолкованной узко. Ограничение должно соответствовать трем требованиям законных ограничений, т.е. требованиям законности (предписанным законом), легитимности (преследует законную цель) и строгой необходимости и соразмерности (необходимо ли это в демократическом обществе). Согласно Конституции Республики Молдова, Конституция и соответствующие законы должны быть истолкованы в соответствии с этими требованиями.

Исходя из вышеизложенного, Конституционный суд Республики Молдова должен внимательно изучить действия политической партии в соответствии с применимыми европейскими стандартами, резюмированными следующим образом:

- объявление неконституционности партии, которое приводит к прекращению ее деятельности, является исключительно ограничительной мерой, которая должна применяться с максимальной сдержанностью (исключительный характер);
- при определении оснований для объявления неконституционности государства не имеют широкой свободы усмотрения, поскольку они подпадают под действие европейских правовых стандартов, установленных статьей 11 (2) Европейской конвенции по правам человека;
- партия, которая стремится к мирному изменению конституционного строя законными средствами, не может быть запрещена или распущена из-за

этой цели, поскольку это было бы нарушением свободы мнений и ассоциаций;

- как наиболее суровые из имеющихся ограничений, запрет и роспуск следует считать оправданными только в том случае, если все менее ограничительные меры на веских основаниях были признаны неадекватными (крайняя мера). Заявление о неконституционности должно быть строго пропорциональным, и государственные власти должны показать, что менее ограничительных мер не достаточно;
- в дополнение к соблюдению требований законности и пропорциональности, роспуск партии должен быть необходим в демократическом обществе. Государственные органы должны доказать существование «насушной социальной потребности» и «соответствующих и достаточных» причин, диктующих объявление политической партии неконституционной;
- что касается оценки насущных социальных потребностей (т.е. угроз демократии или серьезных неминуемых угроз безопасности), государства могут иметь несколько более широкие пределы усмотрения из-за их лучшего понимания контекста и деталей соответствующего дела. Однако государственные органы должны убедительно доказать, основываясь на достаточных доказательствах, что политика и/или деятельность партии представляют серьезную и неминуемую угрозу демократии, безопасности или правам человека;
- разбирательство должно проходить в полном соответствии с требованиями процессуальной справедливости, и Суд должен предоставить политической партии возможность опровергнуть претензии государственных властей.

По второму вопросу Венецианская комиссия пришла к следующему заключению:

При оценке того, какие действия партии и/или партийного руководства оправдали бы ее объявление неконституционной в контексте Молдовы, Венецианская комиссия не может заменить Конституционный суд. Комиссия считает себя неуполномоченной сформулировать все гипотетические сценарии, противоречащие плюрализму, верховенству права, суверенитету, независимости и территориальной целостности, которые оправдали бы роспуск партии в соответствии с Конституцией и международными стандартами. Комиссия не располагает подробной информацией о многочисленных судебных разбирательствах против лидеров и членов партии, которые могут находиться на разных стадиях в различных компетентных судах/учреждениях. Конституционный суд находится в лучшем положении, чтобы собрать и оценить все относящиеся к делу факты, в частности цели и деятельность политических партий, и взвесить их при вынесении решения об их конституционности.

ЧЕРНОГОРИЯ CDL-AD(2022)050

Заключение по проекту поправок к закону о судебном совете и судьях

11 октября 2022 г. министр юстиции Черногории запросил заключение Венецианской комиссии по проекту поправок к Закону о судебном совете и судьях.

21–22 ноября 2022 г. докладчики провели онлайн-встречи с министром юстиции, представителями Судебного совета, некоторыми судьями Верховного суда, профессиональной ассоциацией судей, представителями парламентского большинства и представителями парламентской оппозиции, коллегией адвокатов, а также с некоторыми представителями гражданского общества.

Поправки к Закону о Судебном совете и судьях представляют собой ключевую правовую реформу для Черногории в контексте будущего вступления страны в Европейский союз¹. По информации Министерства юстиции, поправки направлены на приведение закона в соответствие с европейскими стандартами и передовой практикой, на укрепление независимости, ответственности и эффективности судебной системы. Они также необходимы для решения ряда практических вопросов, возникших в ходе практической реализации действующей правовой базы, принятой в 2015 г.²

Поправки были подготовлены рабочей группой, в которую вошли представители Министерства юстиции, Верховного суда, Судебного совета, судьи различных уровней судов, представители международных организаций и гражданского общества. При подготовке поправок также были учтены предложения и рекомендации технических экспертов Европейского союза и Совета Европы в период с 2017 по 2022 гг.³ Кроме того, в июле 2022 г. состоялись общественные консультации и дискуссия за круглым столом. Широкой общественности было предложено представить свои предложения. Почти все собеседники Венецианской комиссии выразили общее удовлетворение тем, как было проведено общественное обсуждение Закона и как рабочая группа выполнила свою работу, хотя предложения и просьбы различных заинтересованных сторон не всегда принимались во внимание Министерством юстиции. Хотя некоторые заинтересованные стороны в

¹ Европейская комиссия, Доклад по Черногории за 2022 год, глава 2.2.1, Судебная власть и основные права, 12 октября 2022 года, см., в частности, с. 5, 18-26. Независимость судебной власти и ее эффективность находятся под пристальным вниманием ЕС в рамках главы 23 о судебной системе и основных правах. Согласно докладу, судебная система Черногории остается умеренно подготовленной (шкала оценки: ранняя стадия, некоторый уровень подготовки, умеренно подготовленная, хороший уровень подготовки и хорошо продвинулась вперед), с ограниченным прогрессом в целом, С. 19.

² CDL-REF(2022)050, Министерство юстиции Черногории, Пояснительный отчет к проекту закона о поправках к Закону о судебном совете и судьях (“Пояснительный отчет”). С. 2.

³ Пояснительный доклад, п. 2

Черногории выразили мнение, что поправки были недостаточно масштабными и все еще имеются пробелы; отдельные положения, хотя и заслуживают одобрения на бумаге, не всегда реализуются на практике¹, и есть опасения, что реформа столкнется с проблемами ее реализации.

По мнению Венецианской комиссии, в Законе устранены несколько недостатков, выявленных при его практической реализации. Закон вводит более четкие положения о назначении и переводе судей, стимулирует внутреннюю мобильность, предусматривает четкую и более систематизированную систему аттестации, подробно излагает новые положения о Комиссии по кодексу этики, повышает подотчетность и прозрачность, предоставляя Судебному совету возможность инициировать дисциплинарное производство.

Две из основных тем, обсуждавшихся с заинтересованными сторонами делегацией Венецианской комиссии, – присутствие министра юстиции в Судебном совете, и трудности, с которыми столкнулись при избрании непрофессиональных членов Судебного совета, возможно, необходимо рассматривать в контексте конституционных полномочий других органов. Что касается выборов непрофессиональных членов Судебного совета, Венецианская комиссия может только повторить, что способность находить консенсус или соглашения, в частности, в отношении назначений независимых институтов, является признаком зрелости и ответственности со стороны политического класса.

Венецианская комиссия выразила сожаление, что многие из ее рекомендаций 2014 года не были выполнены, и предложила властям Черногории должным образом учесть их при анализе возможной реформы закона.

Кроме того, следует дополнительно изучить ряд вопросов и внести поправки в соответствующие положения. В частности, Венецианская комиссия рекомендует следующее:

- права судей, связанные с работой, такие как право на адекватную заработную плату или пенсионный возраст, должны быть четко регламентированы законом, учитывая специфику правил, применимых к судебной системе, особый статус судей в обществе и для защиты и поддержания основного принципа независимости судебной системы;
- что касается «политической» несовместимости, перерыв для членов Судебного совета должен быть сокращен до 5 лет, чтобы избежать чрезмерной стигматизации политической деятельности и предотвратить необоснованное ограничение круга потенциальных кандидатов;

¹ См., например, Доклад по Черногории о ЕС за 2022 год, стр. 22. Несмотря на то, что правовая база (статья 42 Закона) ограничивает назначение председателей судов максимум двумя сроками, чтобы предотвратить чрезмерную концентрацию власти, три основных председателя судов были переназначены как минимум на третий срок полномочий между 2019 и 2020 годами и все еще находятся на своем посту.

- механизмы преодоления тупиковых ситуаций, такие как избрание исполняющего обязанности председателя Верховного суда, должны быть ограничены исключительными событиями, такими как смерть, отставка или увольнение действующего председателя, чтобы избежать превращения исключения в правило;
- критерии оценки должны быть частично пересмотрены, чтобы гарантировать, что независимость судей поддерживается, а свобода усмотрения судей не ограничивается чрезмерно, что все судьи, независимо от суда, в котором они работают, должны проходить соответствующую оценку с учетом роли, которую они занимают в судебной системе;
- закон должен гарантировать, что этические и дисциплинарные нарушения должным образом разделяются;
- дисциплинарные санкции должны быть пересмотрены, чтобы установить более справедливый баланс между серьезностью нарушения и наложенной санкцией;
- закон должен предусматривать, что ответственность за возбуждение дисциплинарного производства несут только члены Судебного совета.

По мнению Венецианской комиссии власти Черногории должны продолжить работу над этими поправками для достижения полного соответствия стандартам, большое внимание необходимо уделить практической реализации нового текста. Как показала практическая реализация, законы на бумаге не всегда могут применяться на практике. Венецианская комиссия призвала все соответствующие заинтересованные стороны сотрудничать и работать сообща, чтобы обеспечить процветание независимой, подотчетной, эффективной и прозрачной системы правосудия в Черногории.

V. Научная жизнь

Обзор круглого стола

«Защита персональных данных: российский и международный опыт»

Е.А. Фокин – старший научный сотрудник отдела сравнительно-правовых исследований, кандидат юридических наук

30 ноября 2022 г. в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ состоялся XII Международный конгресс сравнительного правоведения «Технологические императивы и право», организованный при непосредственном участии сотрудников отдела сравнительно-правовых исследований¹.

В рамках Конгресса состоялся круглый стол «**Защита персональных данных: российский и международный опыт**». Модераторами круглого стола выступили *Анатолий Иванович Ковлер*, д.ю.н., профессор, заслуженный юрист РФ, заведующий отделом сравнительно-правовых исследований ИЗиСП; *Эльвира Владимировна Талатина*, доктор юридических наук, доктор права (Франция), главный научный сотрудник ИГП РАН; *Евгений Анатольевич Фокин*, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела сравнительно-правовых исследований ИЗиСП.

Круглый стол открыл д.ю.н., профессор *А.И. Ковлер*, подчеркнувший, что в современных условиях право на защиту персональных данных – это модернизированное право на личную жизнь.

С вводным докладом «Персональные данные: в поисках правового ответа на цифровые вызовы» выступила д.ю.н., профессор *Э.В. Талатина*, подчеркнувшая, что в настоящее время научного осмысления требует целый ряд принципиальных вопросов, среди которых степень «зарегулированности» оборота персональных данных, их использование государством, разнообразие способов применения персональных данных, права человека в отношении его собственных персональных данных.

Гражданско-правовые аспекты оборота и защиты персональных данных были затронуты в докладах д.ю.н., профессора РЭУ им. Г.В. Плеханова *Е.В. Богданова* («Проблемы возмещения вреда причиненного устройством с искусственным интеллектом»), д.ю.н., профессора МГЮА им. О.Е. Кутафина *Е.Г. Хоменко* («Правовые проблемы соблюдения банковской тайны при совершении операций посредством платежных карт»), аспиранта Финансового университета при Правительстве РФ *А.В. Абросимова* («Применение основных гражданско-правовых принципов в контексте процесса цифровизации сделок с недвижимостью»).

¹ Подробный обзор Конгресса планируется к опубликованию в первом номере Журнала зарубежного законодательства и сравнительного правоведения за 2023 год.

Доклад к.ю.н., доцента УрГЮУ им. В.Ф. Яковлева *А.Н. Мочалова* на тему «Производные персональные данные как результат алгоритмического профилирования: проблемы определения правового режима и защиты» логично продолжил тезис профессора Э.В. Талапиной о том, что на современном этапе развития цифровых технологий есть неопределенность в самом понятии «персональные данные».

Широкую дискуссию и значительный интерес вызвал доклад советника Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации *Р.В. Торшина* на тему «Практика защиты Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации интересов общества и частной жизни в цифровом пространстве». Докладчик наглядно продемонстрировал современные возможности использования искусственного интеллекта и нейронных сетей, особо подчеркнув необходимость их использования в интересах отдельно взятого человека.

Был также заслушан доклад к.ю.н., доцента РУДН *Аду Яо Никэза* «Международное гуманитарное право в условиях современных реалий введения войны», в котором были подчеркнуты практические и теоретические сложности разграничения понятий «военный объект» и «гражданский объект».

Активное участие в работе круглого стола приняли сотрудники ИЗиСП: главный научный сотрудник, д.ю.н. *Н.М. Колосова* (доклад «Особенности защиты персональных данных в контексте обеспечения безопасности государства»), старший научный сотрудник, к.ю.н. *В.Ю. Артемов* (доклад «Меры по противодействию посягательствам на неприкосновенность частной жизни в компьютерном пространстве за рубежом (на примере Австралии)»), сотрудники отдела сравнительно-правовых исследований *Е.В. Кошелева*, *З.Б. Хамчиева* (совместный доклад «Западная и восточная модели защиты персональных данных: роль контекста»), старший научный сотрудник, к.ю.н. *М.Г. Мехтиев* («Правовое моделирование как метод прогнозирования развития механизмов сбора персональных данных»).

Итоги круглого стола подвел модератор, к.ю.н., старший научный сотрудник *Е.А. Фокин*, обративший внимание на актуальность проблем защиты персональных данных в иных, не рассмотренных докладчиками сферах общественных отношений, а также подчеркнувший, что в защите персональных данных нужно достигать баланса между избыточным и недостаточным регулированием.

Обзор участия сотрудников отдела сравнительно-правовых исследований в международной конференции Суда ЕАЭС «Обеспечение эффективности доступа к правосудию в ЕАЭС»

Е.А. Фокин – старший научный сотрудник отдела сравнительно-правовых исследований, кандидат юридических наук

17-18 ноября 2022 г. в Минске, Беларусь, прошла международная конференция Суда Евразийского экономического союза «Обеспечение эффективности доступа к правосудию в ЕАЭС».

Открыла Конференцию Председатель Суда ЕАЭС Айриян Э.В. В своем приветственном слове Эрна Владимировна осветила основные показатели деятельности Суда ЕАЭС за 8 лет функционирования, оценила важность обеспечения доступа к правосудию как основного принципа верховенства права, рассмотрела стандарты и гарантии доступа к правосудию в ЕАЭС.

С приветствиями к участникам Конференции обратились председатели высших судебных инстанций и руководители министерств юстиции государств, входящих в ЕАЭС.

В рамках пленарного заседания «Общие вопросы права Союза» были рассмотрены вопросы соотношения права ЕАЭС и национального законодательства, правового обеспечения современных технологий в рамках ЕАЭС, публичного порядка интеграционного объединения и развития единого внутреннего рынка, развития правовой базы Союза в сфере технического регулирования и в сфере санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер.

В рамках Сессии «Тенденции международного правосудия и вопросы исполнения решений международных судов» в первый день Конференции были рассмотрены вопросы нормативной и субъективной легитимности в международном правосудии, защиты прав человека судами интеграционных объединений, проблемы исполнения решений Суда ЕАЭС и других международных судов. В рамках второго дня Конференции продолжилось рассмотрение общих вопросов международного правосудия, были освещены вопросы о роли международного публичного права в практике интеграционных судов, взаимосвязи правовой аргументации и методов толкования в практике судов интеграционных объединений, реализации эффективного доступа к правосудию, а также была рассмотрена проблематика налоговых споров в практике международных судов.

В Сессии приняли участие заведующий отделом сравнительно-правовых исследований ИЗиСП д.ю.н., профессор **А.И. Ковлер** (совместный с Я.И. Лебедевой доклад на тему «Защита прав человека судами интеграционных объединений»); старший научный сотрудник отдела сравнительно-правовых исследований, к.ю.н. **Е.А. Фокин** (доклад «О концепции совместной ответственности в реализации эффективного доступа к правосудию»).

Завершающая Сессия «Актуальные вопросы применения отраслевых положений права ЕАЭС» послужила площадкой для обмена мнениями по вопросам таможенного регулирования и развития внутреннего рынка Союза, применения антидемпинговых мер, регулирования миграции в ЕАЭС, реформы налогообложения электронной торговли товарами в ЕАЭС, условий для интеграции в валютной сфере в ЕАЭС. Старший научный сотрудник отдела сравнительно-правовых исследований ИЗиСП, к.ю.н. **М.Г. Мехтиев** выступил с

докладом на тему «Проблемы создания организационно-правовых условий интеграции в валютной сфере в ЕАЭС».

В ноябре 2023 года планируется проведение очередной конференции Суда ЕАЭС, посвященной актуальным вопросам практической деятельности данного международного судебного органа.

VI. Сравнительное правоведение: краткий библиографический обзор

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

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации за последние 10 лет выпустил ряд монографий, посвященных общим и отраслевым вопросам правовой компаративистики¹.

В связи с кардинальными изменениями как внутри национальных правовых систем, так и во взаимоотношениях между ними наметилась тенденция по обновлению классических изданий. Примером может послужить переиздание в 2020 г. академического учебника по сравнительному правоведению д.ю.н., проф. А.Х. Саидова². Учебник 2020 г., так же как и учебник 2003 г., поделен на две части общего и особенного характера. Общая часть в значительной степени структурно пересмотрена и начинается с главы о методах сравнительного правоведения, далее сравнительное правоведение рассматривается как самостоятельная юридическая наука, как самостоятельная учебно-академическая дисциплина и как самостоятельная практическая дисциплина. Специальными главами рассматриваются вопросы о месте сравнительного правоведения в системе юридических наук, а также отдельно – о соотношении между сравнительным правоведением и международным правом. Глава, посвященная истории сравнительного правоведения, заменена двумя главами о зарубежных и российской компаративистских школах. Особенная часть открывается разделами «современная правовая карта мира» и «учение о правовых семьях», где рассматриваются основные на сегодня предложения по классификациям правовых систем. Далее последовательно рассматриваются система романо-германской правовой семьи, правовая система скандинавских

¹ См.: Сравнительное правоведение: национальные правовые системы. Т.3. Правовые системы Азии / под ред. В.И. Лафитского. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Юридическая фирма «Контракт», 2013. 704 с.; Сравнительное правоведение в условиях интеграции государств: материалы II Международного конгресса сравнительного правоведения (Москва, 3 декабря 2012 года) / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.И. Лафитский. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013. 240 с.; Национальное и универсальное в праве: от традиций к постмодернизму: сборник материалов VII Международного конгресса сравнительного правоведения (Москва, 1 – 2 декабря 2017 г.) / Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров, В.М. Сырых и др. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2018. 324 с.; Правовые ценности в фокусе сравнительного правоведения: сборник материалов IX Международного конгресса сравнительного правоведения (Москва, 2 декабря 2019 г.) / Т.Я. Хабриева, Дж. Букиккио, В.Б. Исаков и др. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2020. 140 с.

² Сравнительное правоведение: академический учебник / А.Х. Саидов. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. 320 с.

стран, правовые системы стран Латинской Америки, правовая система Японии, социалистическая правовая система, англо-американская правовая система, исламское право, индусское право, обычное право Африки, дальневосточное право, правовая система России, правовая система Узбекистана. Новое издание 2020 г. завершается главой, посвященной влиянию глобализации на сравнительное правоведение.

Другой тенденцией в изданиях по сравнительно-правовой проблематике стали публикации практической направленности.

В формате пособия в 2016 г. также вышел труд М.В. Захаровой «Сравнительное правоведение: научно-учебное пособие для магистров»¹. Ценной особенностью этого пособия является публикация перевода первого европейского учебника по сравнительному праву (1836 г.) и материалов Первого конгресса по сравнительному правоведению (1900 г.).

Прикладной характер носит пособие «Сравнительный метод в конституционном праве» под авторством А.А. Троицкой и И.П. Кененовой², выпущенное в 2018 г. в преддверии защиты докторской диссертации А.А. Троицкой «Сравнительный метод в науке конституционного права и решениях органов конституционного контроля»³.

Также, после написания своей новой двухтомной монографии «Миры права в теории и практике сравнительного правоведения»⁴ к.ю.н. В.И. Лафитский выпустил «Практическое пособие по сравнительному правоведению. Ступени познания зарубежного права»⁵. В пособии анализируется экспертно-правовое сопровождение законодательного процесса в национальных правовых системах Франции, Германии, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, США, Китая, Ирана и Польши.

Примером обновления классических зарубежных трудов по сравнительному правоведению может послужить учебник по сравнительному праву Оксфордского университета 2019 г.⁶, обобщающий опыт исследований англо-американской школы сравнительного права. Несмотря на то, что справочник по-прежнему поделен на три части (история развития сравнительного права, подходы в сравнительном праве и отраслевое

¹ Захарова М.В. Сравнительное правоведение. Научно-учебное пособие для магистров. М.: Проспект, 2016. 176 с.

² Троицкая А.А., Кененова И.П. Сравнительный метод в конституционном праве. М.: Статут, 2018. 120 с.

³ Троицкая А.А. Сравнительный метод в науке конституционного права и решениях органов конституционного контроля: дис. ... д.ю.н.. М., 2020. 485.

⁴ Лафитский В.И. Миры права в теории и практике сравнительного правоведения. Том первый. М.: Проспект, 2021. 680 с.; Лафитский В.И. Миры права в теории и практике сравнительного правоведения. Том второй. М.: Проспект, 2021. 616 с.

⁵ Лафитский В.И. Практическое пособие по сравнительному правоведению. Ступени познания зарубежного права. М.: Проспект, 2023. 392 с.

⁶ The Oxford Handbook of Comparative Law. Edited by Mathias Reimann and Reinhard Zimmermann. Oxford; New York: Oxford University Press, 2019. 1424 p.

сравнительное право), многие их составляющие существенно пересмотрены, актуализированы или дополнены. В частности, издание 2019 г. пополнилось новыми разделами: «сравнительное право и юридическое образование», «новые направления в сравнительном праве», «сравнительное право прав человека» и «сравнительное право и право Европейского союза». Были обновлены главы «сравнительное право и религия», «сравнительное договорное право», «сравнительное семейное право». Глава, посвященная развитию сравнительного права в Восточной Азии распалась на две самостоятельные части, посвященные сравнительному праву в Китае и в Японии.

Что касается французской школы сравнительного правоведения, то обращает на себя внимание множественность переиздания трудов по общей теории сравнительного права. В качестве примера можно привести известную монографию «Основные правовые системы современности», которая впервые появилась под авторством известного компаративиста Р. Давида. В 2023 г. его труд был переиздан, соавторами выступили современные французские компаративисты из Университета Пантеон-Ассас М. Горе и К. Жофре-Спинози¹. В 2019 г. был выпущен труд под авторством председателя Европейской ассоциации международного частного права Ж. Куниберти «Основные правовые системы современности. Введение в сравнительное право»². Оба исследования сосредоточены на макро-сравнении современных национальных правовых систем.

В 2021 году Институт сравнительного правоведения им. Эдуарда Ламберта отпраздновал свое столетие и, обратившись к своему наследию, издал одноименную монографию – «Столетие Института сравнительного правоведения Эдуарда Ламберта»³. Издание напоминает об идеях, заложенных создателем Института, и призывает компаративистов при исследовании современных правовых проблем вернуться к истокам. Особое внимание уделяется вопросам актуальности и будущего развития сравнительно-правового метода, его роли в законодательном процессе, в национальной и международной судебной практике и, конечно, в целях формулирования принципов и норм права Европейского союза.

Также обращают на себя внимание работы, посвященные обнаружению новых «*angles d'attaque*» (дословно с фр. – «углов атаки») в отношении сравнительного правоведения. В качестве примера можно привести монографию 2014 г., посвященную применению сравнительно-правового метода в деятельности национальных и международных судов⁴. Целью своей работы

¹ David R., Goré M., Jauffret-Spinozi C. Les grands systèmes de droit contemporains. – Paris: Dalloz, 2023. 700 p..

² Cuniberti G. Grands systèmes de droit contemporains. Introduction au droit comparé. – Paris: Lgdj, 2019. 444 p.

³ Ferrand F., Moréteau O. L'institut de droit comparé Édouard Lambert dans le siècle. – Lyon : Société de législation comparée, 2022. 288 p.

⁴ Di Manno T. Le recours au droit comparé par le juge. Toulon : Bruylant, 2014. 272 p.

коллектив авторов ставил изучение практики и способов использования судьями сравнительно-правового метода: от простых ссылок на «сравнительно-правовой аргумент», когда ссылка на зарубежное право носит декоративный характер иллюстрации, до использования зарубежной судебной практики в качестве центральной аргументации. Монография делится на три последовательных раздела: обоснованность обращения к сравнительному праву, способы обращения к сравнительному праву и функции, преследуемые при обращении к сравнительному праву.

В качестве примера можно привести и оригинальную работу Тюссо Г. «Сравнительное право и общая теория права» 2021 г.¹ Монография начинается с параграфа «*Les droits comparés*» (дословно с фр. – «сравнительные права»). Автор разворачивает свой анализ через анализ и синтез двух подходов к сравнительному праву, в результате использования которых мы и можем говорить, по мысли французского автора, о сравнительном праве во множественном числе: «Индуктивный подход: от сравнительного права к общей теории права» (глава 1), «Дедуктивный подход: от общей теории права к сравнительному праву» (глава 2), «Выход из антиномии: методология прагматического толка» (глава 3). Подобная методика должна привести к взвешенному использованию обоих подходов, позволяя избегать ненаучных предпосылок и этноцентризма.

¹ Tusseau G. Droit comparé et théorie générale du droit. Notes sur quelques allers-retours aporétique. Québec : Presses de l'Université Laval, 2021. 104 p.

VII. Анонс следующего выпуска

Следующий выпуск Бюллетеня «Сравнительное правоведение» предполагается целиком посвятить развитию школы сравнительного правоведения за 100 лет существования Института.

В аналитическом обзоре приводится обширная библиография работ по сравнительному правоведению, а также дается краткий очерк творчества выдающихся представителей этого направления

Выпуск Бюллетеня приурочен к столетию создания Института.