

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

Р.А. Курбанов, О.В. Шведкова, А.М. Белялова, А.Н. Демина

## АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР ДОКЛАДОВ И ЗАКЛЮЧЕНИЙ, ПРИНЯТЫХ НА 100-Й ПЛЕНАРНОЙ СЕССИИ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО (ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ)

**Аннотация.** В статье представлена краткая информация о 100-й пленарной сессии Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы), на которой был принят ряд заключений по законодательствам стран – членов Венецианской комиссии.

**Ключевые слова:** Европейская комиссия за демократию через право, Венецианская комиссия, Совет Европы, 100-я пленарная сессия, заключение, анализ законодательства.

10–11 октября в Риме состоялась юбилейная 100-я пленарная сессия Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии).

По случаю этого события российской делегацией, возглавляемой директором Института академиком Т.Я. Хабриевой, была подготовлена и представлена членам Комиссии монография «Венецианская комиссия: Сто шагов к демократии через право», посвященная деятельности Венецианской комиссии с момента ее основания и до настоящего времени.

Основное внимание в монографии уделено заключениям Венецианской комиссии, в которых был проведен анализ российского законодательства, и документам, разработанным Комиссией, в области конституционных реформ, федерализма, регионализма, защиты прав и основных свобод человека, избирательного законодательства и судебной системы. Именно эти документы в настоящее время принято считать европейскими стандартами в указанных сферах. Также в монографии кратко освещена деятельность Венецианской комиссии в отношении законодательства всех стран-членов.

На первых страницах книги с обращением к читателям выступили Президент Венецианской комиссии Джанни Букиккио и Первый вице-президент – председатель Научного совета Венецианской комиссии Ян Эрик Хельгесен.

Книга была очень положительно воспринята всеми членами Комиссии, и было высказано пожелание опубликовать данный труд на английском языке.

В работе 100-й пленарной сессии помимо членов Комиссии приняли участие и выступили также предста-

вители органов власти многих стран-членов. Особое внимание к деятельности Европейской комиссии за демократию через право проявил Президент Италии Джорджио Наполитано, который встретился с руководством Комиссии и членами Бюро 10 сентября.

Вместе с тем, несмотря на юбилейные мероприятия, членами Комиссии была проделана значительная работа в рамках запланированной повестки дня, были рассмотрены и приняты заключения по законодательству Украины, Армении, Черногории, Сербии и Грузии.

Традиционно в рамках утвержденной повестки дня в первую очередь доклады о своей текущей деятельности представили Президент Венецианской комиссии г-н Дж. Букиккио и Секретариат.

Затем членам Комиссии была представлена информация о деятельности по ранее принятым заключениям в отношении законодательства Словацкой Республики (по процедуре назначения судей Конституционного суда в период перевыборов президента), Республики Молдова (по законопроекту о дисциплинарной ответственности судей), Македонии (по избирательному кодексу), Мексики (по избирательному законодательству), Венгрии (по Закону о выборах членов Парламента) и Черногории (по законопроекту о внесении изменений в Закон о выборах советников и членов Парламента).

В числе принятых на сессии заключений наибольший интерес представляет заключение по законопроекту Украины о внесении изменений в Конституцию Украины, направленного на рассмотрение Верховной Рады 2 июля 2014 года.

В заключении эксперты поддержали намерение украинских властей исключить из текста Конституции

положения о так называемом «императивном мандате», который «...ослабляет Парламент, так как это препятствует свободе и независимости депутатов; это противоречит конституционному принципу представительства народа, а не политической партии, к которой они принадлежат». Неоднократно критикуя конституционные полномочия украинских органов прокуратуры по надзору за соблюдением прав и свобод человека, а также за исполнением соответствующих законов органами исполнительной власти, местного самоуправления и их должностными лицами, члены Комиссии положительно восприняли его исключение из основного закона, охарактеризовав данное полномочие как «... отголосок старой системы советской прокуратуры». При этом было особо отмечено, что «отмена общих надзорных полномочий прокуратуры является особо важным шагом вперед, наконец соответствующим обязательствам, принятым Украиной при вступлении в Совет Европы».

Вместе с тем украинские власти не приняли во внимание рекомендации экспертов о необходимости исключения из ст. 121 Конституции Украины полномочия прокуратуры по осуществлению «... представительства интересов граждан или государства в суде в случаях, установленных законом».

По мнению Комиссии, данное полномочие органов прокуратуры нарушает право гражданина обращаться в судебные органы за защитой нарушенного права в части добровольной реализации данного права. Ссылаясь на функции Генерального прокурора действовать в государственных интересах, эксперты указывают на возможность конфликта интересов страны и личности. Более того, в заключении выделяется омбудсмен, как на должностное лицо, уполномоченное защищать права и свободы человека и гражданина.

Согласно действующей Конституции Украины, Генеральный прокурор назначается и освобождается от должности Президентом по согласованию с Верховной Радой. При этом правом объявления вотума недоверия Генеральному прокурору (что ведет к его отставке) обладает только Верховная Рада. Учитывая политическую зависимость Генерального прокурора от Верховной Рады, в проекте изменений к Конституции предусмотрено исключение парламента из процедуры отстранения Генерального прокурора от занимаемой должности и передача соответствующих полномочий Президенту.

Критикуя данное положение проекта конституционных поправок, экспертами было указано на его обратный эффект: вместо того, чтобы исключить политическую зависимость Генерального прокурора от Парламента, принятое в представленном виде положе-

ние проекта приведет исключительно к усилению политического влияния Президента на Генерального прокурора, что «...однозначно подорвет независимость или автономию Генерального прокурора».

В заключении отмечено, что предусмотренный порядок назначения и освобождения от должности Генерального прокурора совместно Президентом и Верховной Радой должен быть сохранен как отражение принципа сотрудничества между государственными органами, что позволит избежать односторонних политических назначений. Вместе с тем из полномочий украинского Парламента необходимо исключить право выражать вотум недоверия Генеральному прокурору. Кроме того, чтобы правовой статус прокуратуры соответствовал стандартам Совета Европы, Генеральный прокурор должен быть назначен на срок, значительно превышающий установленные пять лет, или до выхода на пенсию. При этом основания для увольнения (серьезные нарушения закона) должны быть закреплены непосредственно в тексте Конституции или, в крайнем случае, Конституция должна содержать отсылочную норму на специальный закон.

Эксперты положительно оценили положения проекта о введении трехуровневой системы административно-территориальных единиц (регионы, районы и общины), а также ликвидацию государственной администрации на региональном и районном уровнях, которые на сегодняшний день выполняют одновременно функции центральной государственной власти и областных и районных органов самоуправления. Подобный сдвиг в сторону децентрализации власти, по утверждению Комиссии, будет способствовать созданию современной системы самоуправления, основанной на принципах Европейской хартии местного самоуправления<sup>1</sup>.

На сессии было принято заключение по проекту концепции конституционной реформы в Армении, подготовленное на основе комментариев членов рабочей группы (в ее состав также вошла представитель Российской Федерации академик Т.Я. Хабриева). По мнению экспертов, представленный проект концепции дает возможность проведения необходимых реформ, что будет способствовать укреплению демократических принципов и созданию необходимых условий для обеспечения верховенства права и уважения прав человека в стране.

Проект концепции конституционных реформ состоит из введения, в котором определяются недостатки существующего конституционного регулирования, и двух основных разделов, первый из которых

<sup>1</sup> Европейская хартия местного самоуправления (совершенно в Страсбурге 15.10.1985) Конвенция ратифицирована Федеральным законом РФ от 11.04.1998 № 55-ФЗ. // Собрание законодательства РФ, 07.09.1998, № 36, ст. 4466.

излагает цели реформы, а второй содержит методологические подходы к их реализации. Каждый из разделов состоит из частей, в которых раскрывается новое видение регулирования прав человека, роли Парламента, формы правления, положений Конституции о гарантиях социального и правового государства (верховенство права), укрепления независимости судебной власти, продвижения местного самоуправления и т.д. При этом проект концепции не предусматривает формулирование статей Конституции, а определяет общее направление, идеи.

Проанализировав Часть I проекта, эксперты пришли к выводу о том, что сформулированные в ней цели направлены на максимально полную реализацию в стране ценностей Совета Европы: реформа направлена на признание человеческого достоинства в качестве основополагающего принципа, с четко определенными гарантиями осуществления основных прав и свобод, допустимых ограничений. Это создаст предпосылки для создания государства, основанного на верховенстве права и сбалансированной и устойчивой системы демократического правительства.

В целом положительно оценив «новые концептуальные подходы» Республики Армения в закреплении основных прав и свобод, эксперты указали на необходимость конституционного закрепления прав национальных меньшинств.

Определенный интерес представляет вывод, в соответствии с которым в ходе конституционной реформы необходимо провести четкое различие между правами, непосредственно подпадающими под судебную защиту, и другими правами. При этом такое различие может не совпадать с разграничением между социальными правами и правами человека. При этом установление судебной защиты индивидуальных прав в заключении названо как одно «... из возможных правовых последствий основных прав».

В проекте концепции конституционной реформы Армении несколько раз указывается на возможность ограничения прав только законом с учетом принципа пропорциональности. В этой связи Комиссия указала, что цели введения ограничения прав и основных свобод должны быть также законными в интерпретации Европейского суда по правам человека.

Проект предусматривает введение в стране парламентской системы, при этом баланс полномочий органов власти описывается следующим образом: «Национальное собрание как законодательный орган будет контролировать высший орган исполнительной власти – Правительство, в то время как Президент Республики будет контролировать соответствие законодательной и исполнительной властей правилам, предусмотренным Конституцией».

В проекте особое внимание уделяется выборам и полномочиям Президента Республики, контрольным полномочиям Парламента, включая вопросы меньшинства, и обеспечению стабильности Правительства. Рассматривая положения об изменении порядка избрания Президента (на сегодняшний день он избирается всеобщим голосованием, в соответствии с проектом концепции – будет избираться Национальным собранием или коллегией выборщиков, без права переизбрания), эксперты отметили, что в целом вводимый порядок соответствует принципам парламентской системы правления. Однако при осуществлении подобных изменений электорат и гражданское общество должны быть проинформированы надлежащим образом о необходимости принятия данного решения, в противном случае это может быть воспринято ими как лишение законных прав. Полномочия Президента, установленные в проекте концепции, рекомендовано было сократить и не допустить любого дублирования полномочий Президента и Правительства или нечетких их формулировок.

Эксперты также положительно оценили усиление роли оппозиции, сокращение оснований для ограничения активного избирательного права, изменения в системе выборов в Национальное собрание, уточнение конституционного статуса Центральной избирательной комиссии.

Указав на отсутствие действующих конституционных норм, провозглашающих независимость судебной власти и судей, негативную реакцию экспертной группы вызвали положения проекта концепции о повышении роли и эффективности деятельности Совета правосудия, изменения структуры судебной системы, а также усиления роли Конституционного суда. Кроме того, было отмечено отсутствие в проекте положений о прокуратуре.

Рассмотрев положения проекта концепции в части развития института референдума, эксперты рекомендовали отделить проведение референдума от народных инициатив.

В отношении законодательства Грузии Венецианской комиссией было принято сразу три совместных заключения.

Первое совместное заключение было подготовлено экспертами Комиссии и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ) по законопроектам о внесении изменений в Административно-процессуальный кодекс, Гражданско-процессуальный кодекс и в Уголовно-процессуальный кодекс Грузии. Поправки во все три кодекса, представленные на рассмотрение Венецианской комиссии, касаются права на подачу кассации в Верховный суд Грузии. Следует отметить, что названные кодифицированные акты уже содержат соответству-

ющие положения. Как отмечено в пояснительной записке к проектам поправок, планируется сохранить действующий подход к роли Верховного суда Грузии как высшей кассационной инстанции. Однако «...статистические данные показывают, что существующие критерии допустимости чрезмерно ограничивают доступ к кассации», при этом проекты направлены на «расширение и уточнение» оснований подачи кассационных жалоб, с тем чтобы «...обеспечить повышение качества судебной системы и создать больше гарантий для защиты прав человека...».

Самым значимым изменением в плане расширения оснований для подачи кассационных жалоб, которое является общим для всех трех законопроектов, является введение возможности кассационного обжалования в случае, если «...решение апелляционного суда противоречит предшествующему решению (решениям) Европейского суда по правам человека по делу (делам), в которых Грузия является одной из сторон». Данное нововведение получило положительную оценку. Однако экспертами было рекомендовано изменить его редакцию с тем, чтобы учитывать всю практику Европейского суда по правам человека, а не только дела, по которым Грузия выступала одной из сторон.

Ссылаясь на Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, эксперты прямо указали на возможность государства при введении процедуры обжалования решений суда в кассационной инстанции установить более жесткие требования к реализации данного права. Вместе с тем, по утверждению Комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ, ограничение гражданина в праве подачи кассационной жалобы не должно подрывать саму суть права на обращение в кассационную инстанцию, т.е. право на обращение в суд должно быть практичным и эффективным, а не теоретическим и иллюзорным.

Проанализировав все три законопроекта, докладчики пришли к выводу о том, что их положения содержат довольно расплывчатые, нечеткие критерии допустимости обращения в суд кассационной инстанции. В качестве примера рассмотрены такие выражения как «аналогичные или подобные по существу факты», «подобная категория дел». Кроме того, в заключении отмечено, что в законодательстве необходимо прямо указать орган, который будет проводить предварительную экспертизу по делу, в том числе принимать решение о допустимости его рассмотрения. При этом отказ в рассмотрении кассационной жалобы должен быть обоснован.

Второе совместное заключение было подготовлено членами Комиссии и Директоратом по правам человека (ДПЧ) Генерального Директората по правам человека и верховенству права Совета Европы по про-

екту Закона Грузии о внесении изменений в Закон о дисциплинарной ответственности и дисциплинарном разбирательстве в отношении судей судов общей юрисдикции.

Согласно пояснительной записке законопроект направлен на совершенствование дисциплинарного разбирательства, обеспечивающего высокую степень независимости судей, устранение недостатков действующего Закона и совершенствование существующих дисциплинарных процедур.

По мнению экспертов, предложенные поправки изменяют подход к инициированию дисциплинарного разбирательства, адаптируют этапы дисциплинарного разбирательства и упраздняют важные дисциплинарные полномочия некоторых органов, которые внесли недостаточно большой вклад в развитие независимости судебной власти.

Позитивным шагом в заключении названа передача полномочий по возбуждению дисциплинарного разбирательства в отношении судей от Председателя Верховного суда и Председателя Апелляционного суда Высшему совету юстиции, который в редакции законопроекта будет являться единственным лицом, уполномоченным инициировать дисциплинарное разбирательство. Соответственно, были внесены значительные изменения в правовой статус Высшего совета юстиции. Вместе с тем, в целях соблюдения принципа четкого разделения задач между органом по расследованию дисциплинарного правонарушения (Высшим советом юстиции) и органом, принимающим решение о наложении дисциплинарного взыскания (Дисциплинарным советом) грузинским властям рекомендовано исключить полномочие Высшего совета по направлению «письма-выговора» соответствующему судье.

Докладчики положительно оценили реализацию в законопроекте принципа прозрачности: Закон Грузии о дисциплинарной ответственности судей планируется дополнить положением о публикации решений Дисциплинарного совета после их вступления в силу на его официальном сайте. Также в редакции законопроекта разбирательство в Высшем совете юстиции должно стать публичным. При этом рекомендовано также проводить открытые слушания в Дисциплинарном совете.

По мнению экспертов, доработки требуют положения законопроекта, в которых определены основания привлечения судьи к дисциплинарной ответственности; процессуальные гарантии справедливого разбирательства. Судья, в отношении которого иницируется дисциплинарное разбирательство, должен быть проинформирован об этом как можно раньше, что даст ему возможность на ранних стадиях разбирательства воспользоваться своим правом на юридическую помощь.

В заключении отмечено, что возбуждение уголовного дела на основании материалов дисциплинарного расследования не должно в обязательном порядке прекращать дисциплинарное производство, как это предусмотрено в законопроекте. В данном случае Высший совет юстиции и Дисциплинарный совет должны обладать соответствующим правом, а не обязанностью прекратить дисциплинарное производство.

Законопроект наделяет представителя Высшего совета юстиции правом отказаться от обвинения судьи на стадии разбирательства в Дисциплинарном совете. Рассмотрев данное положение, авторы заключения рекомендовали грузинским властям ограничить реализацию данного права необходимостью получения согласия Высшего совета юстиции.

Третье совместное заключение по законодательству Грузии было также подготовлено Венецианской комиссией и Директоратом по правам человека (ДПЧ) Генерального Директората по правам человека и верховенству права Совета Европы по законопроекту о внесении изменений в органический Закон о судах общей юрисдикции, который направлен на усиление внутренней независимости и эффективности судебной системы. В целом положительно оценив законопроект, эксперты, тем не менее, подвергли критике ряд его положений.

В частности, более четкого изложения требуют положения проекта закона в части назначения и процедуры повышения в должности судей, а также определения оснований прикрепления судьи или его направления в иной суд. Законопроект предусматривает две различные процедуры повышения судей по службе: на конкурсной основе и вне конкурса. Последняя процедура применяется в отношении судей районных судов, исполняющих полномочия судьи не менее пяти лет. Назвав данный порядок дискриминационным и рискованным, эксперты указали на необходимость применения исключительно конкурсной процедуры, без иных исключений.

Негативную оценку также получило положение законопроекта о том, что Высший совет юстиции уполномочен получать информацию о кандидате на должность судьи от банковских и иных финансовых учреждений, поскольку такие полномочия могут нарушить право кандидата на неприкосновенность частной жизни. В результате было рекомендовано ограничить полномочия специального структурного подразделения Высшего совета юстиции. Кроме того, по мнению экспертов, спорным является положение законопроекта о необходимости хранения собранной информации после назначения кандидата на должность судьи (законопроект устанавливает пятилетний срок хранения таких данных).

Рассмотрев положения законопроекта о процедуре увеличения числа судей Верховного суда в случае повышения нагрузки на действующих судей, авторы заключения пришли к выводу о том, что предложенная процедура с участием трех ветвей власти (Президента, Парламента и Верховного суда) может привести к конфликтным ситуациям.

В заключении также рекомендовано пересмотреть положения о процедуре повышения судей без конкурса, поскольку, по мнению докладчиков, любое назначение на должность должно быть основано на конкурсной основе.

Кроме того, вновь было указано на необходимость исключения из Конституции, а также из представленного на рассмотрение проекта органического закона Грузии правил об испытательном сроке для судей.

В отношении законодательства Сербии на 100-й пленарной сессии было принято также три заключения.

Первое заключение было принято Комиссией по проекту поправок к Закону о Государственном прокурорском совете Сербии, который, по мнению экспертов, является прогрессивным шагом сербских властей, направленных на совершенствование процедуры назначения членов Совета, а также правового статуса Совета. Вместе с тем, в заключении сформулированы рекомендации по доработке ряда положений законопроекта.

В числе таких замечаний указано на необходимость более четкого понятия прокуратуры, поскольку нормы законопроекта не согласуются с положениями Конституции Сербии. По мнению экспертов, наделение Национального собрания полномочием отстранения от должности избранных членов Государственного прокурорского совета может привести к политизации деятельности последнего. Кроме того, к политизации могут также привести положения правил о выражении вотума недоверия в процессе процедуры увольнения. Как считают эксперты, вотум недоверия является инструментом, который может применяться исключительно при принятии политических решений.

В соответствии с действующим законодательством Республиканский государственный прокурор по должности является председателем Государственного прокурорского совета, в то время как его заместитель избирается из числа прокуроров и заместителей прокуроров, которые являются членами Государственного прокурорского совета. В редакции представленного на рассмотрение законопроекта предполагается избирать председателя и заместителя председателя из числа избираемых членов Совета. Поскольку Республиканский прокурор не является избранным членом, он, как отмечено в заключении, не может избираться на должность председателя Государственного

прокурорского совета. Это приведет к возникновению ситуации, когда в иерархии органов прокуратуры должность председателя Государственного прокурорского совета будет занимать прокурор ниже по рангу, чем Республиканский прокурор.

В настоящее время Государственный прокурорский совет может принять решение о проведении открытого заседания в соответствии со своим регламентом. В редакции законопроекта по общему правилу сессии Государственного прокурорского совета являются открытыми для общественности, если только не было принято решение о закрытом заседании в соответствии с регламентом. Данное правило, безусловно, будет способствовать повышению прозрачности деятельности Совета, на что прямо было указано в заключении.

Рассмотрев положения законопроекта в части учреждения в составе Совета постоянных и специальных рабочих органов для рассмотрения определенных вопросов в пределах своей компетенции, эксперты отметили, что законопроект содержит только ссылку на регламент и специальные акты, определяющие их состав, порядок создания и работы, при этом остаются неурегулированными вопросы, связанные с полномочиями таких органов, с процедурой отбора членов этих органов.

Как справедливо отметили эксперты, Глава V законопроекта посвящена исключительно увольнению избранных членов, из чего можно сделать вывод о том, что процедура увольнения членов по должности не предусмотрена. В законопроект следует внести соответствующие уточнения. Отметим, что действующий закон предусматривает досрочное прекращение полномочий членов по должности на основании истечения срока «их первоначальной функции».

Негативно оценив положения законопроекта, определяющего основания и порядок досрочного прекращения полномочий членов Государственного прокурорского совета, докладчики особо указали на одновременное применение двух принципиально разных процедур: процедуры сохранения доверия и дисциплинарной процедуры. Процедура сохранения доверия, по утверждению Комиссии, специфична в отношении конкретных политических институтов (например, Правительства), которые действуют под парламентским контролем. При этом она не может быть использована для институтов, члены которых избираются на определенный срок (в частности, для Государственного прокурорского совета).

В свою очередь, дисциплинарная процедура может применяться только в случае дисциплинарных нарушений, а не по причине «отсутствия доверия».

Второе заключение было принято Комиссией по законопроекту о Высшем судебном совете Сербии.

В принятом заключении эксперты оценили намерения властей Сербии улучшить действующую систему формирования Совета, а также его правовой статус. Рассматривая конкретные нормы проекта закона, Комиссия пришла к выводу о том, что некоторые из предлагаемых поправок не согласуются с отдельными положениями действующей Конституции (правилами о Высшем судебном совете).

Кроме того, некоторые предлагаемые изменения могут подорвать не только саму деятельность Совета, но и ставят под угрозу его независимость, что отрицательно скажется на всей судебной системе Сербии. В частности, Комиссия настоятельно рекомендует сербским властям пересмотреть процедуру увольнения членов Высшего судебного совета, предлагает исключить из законопроекта положения о снятии с должности и о востановлении доверия.

Применяемая к членам Совета такая дисциплинарная мера как снятие с должности, по мнению авторов заключения, может быть использована только в крайних случаях. При этом сама процедура снятия с должности должна быть четко изложена в проекте закона.

В совместном заключении Комиссии и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ) по законопроекту Сербии о поправках к закону о финансировании политической деятельности отмечено, что предложенные поправки во многом улучшают качество закона о финансировании политической деятельности в Сербии. Вместе с тем, экспертами был сформулирован ряд рекомендаций по совершенствованию его положений в целях обеспечения его эффективности, а также полного соответствия международным стандартам.

В числе основных рекомендаций в заключении перечислены следующие. По мнению авторов заключения, целесообразно включить в Закон положения об автономном мандате Агентства по борьбе с коррупцией, в частности о его полномочиях по применению ряда мер, направленных против незаконных действий, включив при этом положения, обеспечивающие соразмерные санкции.

В соответствии с регламентом, «... государственные субсидии должны устанавливаться на значимом уровне для выполнения цели предоставления поддержки, но не должны быть единственным источником дохода или создавать условия для чрезмерной зависимости от государственной поддержки»<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской Комиссии о регулировании политических партий, доступно на: <http://www.osce.org/odihr/77812?download=true>; см. также Рекомендация Комитета министров Совета Европы 2003 года (4), статья 3 а.

Следует отметить, что ранее Венецианская Комиссия уже критиковала положения действующего закона, касающиеся объема финансовых средств, предоставляемых из государственных источников для политических партий Сербии<sup>3</sup>. В заключении было отмечено, что, несмотря на то, что государственное финансирование должно быть значимого уровня, это не должно создавать чрезмерную зависимость политических партий и субъектов государственной поддержки. В принятом на 100-ой пленарной сессии заключении эксперты вновь отметили необходимость пересмотра объема государственного финансирования.

Кроме того, в заключении рекомендовано снизить ограничения на финансирование политических партий для частных лиц и компаний (пожертвование частным лицом в год выборов ограничено 40 среднемесячными зарплатами (примерно 21 000 EUR по уровню среднемесячной зарплаты на сентябрь 2014 года), а для компании пожертвование может быть до 400 среднемесячных зарплат в год выборов (т.е. приблизительно 210 000 EUR).

Проект поправок предлагает включить «лиц, наделенных публичной властью», в список лиц и организаций, которым запрещается осуществлять финансирование политических партий. Данное положение получило поддержку со стороны авторов заключения: «... это уменьшает риск ненадлежащего влияния на политические партии отдельных лиц, наделенные публичной властью», однако было рекомендовано пересмотреть возможность изменения формулировки этой поправки с тем, чтобы предусмотренный круг таких лиц был оправдан в целях предотвращения возможного влияния со стороны таких жертвователей на политические партии.

Эксперты также предложили рассмотреть вопрос о введении общего предела расходов кампании и предела партийного финансирования, пересмотреть положения законопроекта о кредитных гарантиях и, так называемых, «неденежных вкладах».

Было также отмечено, что следует уточнить, что подразумевается под «соответствующим количеством политических образований, которые имеют представителей в Национальном собрании», и рекомендовано сохранить полномочия антикоррупци-

онного агентства по требованию проведения аудита по своей собственной инициативе, уточнить порядок отбора политических партий в целях осуществления налогового контроля, пересмотреть предлагаемую отсрочку в выплате государственного финансирования накануне выборов и т.д.

На пленарной сессии было принято также заключение по проекту Конституционного закона о Конституционном суде Черногории. В целом проект соответствует правилам и принципам, предусмотренным в Конституции Черногории, а также европейским стандартам, что обеспечивает эффективную основу для эффективной работы Конституционного суда.

В частности, экспертами положительно были оценены закрепленные в законопроекте положения о независимости Конституционного суда, в том числе финансовой независимости. Однако, по мнению Комиссии, норму проекта о независимости Конституционного суда следует дополнить правилом, в соответствии с которым решения суда и содержащиеся в них толкования о соответствии оспариваемой правовой нормы Конституции являются обязательными для всех государственных органов.

Заслуживает внимания представленная в проекте закона процедура отбора и выборов судей Конституционного суда, которая была одобрена авторами заключения. В соответствии с представленным проектом закона Президент Черногории и «ответственный рабочий орган Парламента» (совместно именуемые «инициаторами») выступают с публичным объявлением об отборе кандидатов, к которым предъявляются следующие требования: они должны быть «авторитетными юристами», достигнуть, по крайней мере, 40-летнего возраста и иметь 15 лет опыта работы по юридической профессии. Список кандидатов публикуется инициаторами на своих веб-сайтах, которые должны быть доступны для общественности, по крайней мере, в течение десяти дней.

Кандидаты, отвечающие требованиям отбора, будут приглашены на собеседование инициаторами, которые на основе (письменных) доказательств и собеседования готовят Парламенту мотивированное предложение. Предложение должно учитывать «пропорциональное представительство меньшинств и этнических меньшинств и соображения о гендерном равенстве».

Одно и то же лицо может быть избрано Председателем или судьей Конституционного суда только один раз. В первом туре голосования в Парламенте судья Конституционного суда избирается большинством в две трети голосов, а во втором туре голосования – в три пятых голосов от общего числа депутатов. Председатель Конституционного суда избирается судьями Конституционного суда из их числа.

<sup>3</sup> Совместное мнение ОБСЕ/БДИПЧ Венецианской Комиссии о пересмотренном проекте закона о финансировании политической деятельности Республики Сербия, п. 36, доступно на <http://www.legislativeonline.org/documents/id/1682>; Совместное мнение ОБСЕ/БДИПЧ Венецианской Комиссии о пересмотренном проекте закона о финансировании политической деятельности Республики Сербия, п.10, доступно на <http://www.legislationline.org/documents/id/16468>.

По утверждению Комиссии, этот механизм гарантирует надлежащую прозрачность и повышает общественное доверие к Конституционному суду, вместе с тем в заключении рекомендовано в тексте Закона о Конституционном суде прямо урегулировать состав «компетентного рабочего органа Парламента» с учетом того, чтобы в нем были представлены все политические партии.

Ряд положений законопроекта получили негативную оценку. Так, Генеральный секретарь Конституционного суда в редакции законопроекта «заботится и несет ответственность» за исполнение решений Конституционного суда. По мнению авторов заключения, возложение ответственности за неисполнение решения для должностного лица является излишне строгим требованием для сотрудника, который не должен быть привлечен к ответственности, например, за бездействие Парламента. В этой связи Комиссия считает, что секретарь может отвечать только за отслеживание исполнения решений.

Эксперты рекомендовали исключить из законопроекта положения о процедуре, в соответствии с которой Конституционный суд уполномочен запросить мнение Парламента, если сочтет это необходимым для принятия решения о начале разбирательства. Такое положение, как отмечено в заключении, является неопределенным и ставит под угрозу самостоятельность и независимость Конституционного суда. Такая возможность может быть использована только в целях изменения закона до начала его рассмотрения Конституционным судом.

Властям Черногории было также рекомендовано пересмотреть положения о прекращении мандата судьи: по мнению экспертов, судья должен продолжать исполнять свои обязанности до вступления в должность судьи-преемника. Кроме того, по мнению Комиссии, положения законопроекта о пересмотре дел после отмены акта Конституционным судом должны содержать гарантии прав третьих лиц.

### **Библиографический список:**

1. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) Конвенция ратифицирована Федеральным законом РФ от 11.04.1998 № 55-ФЗ. // Собрание законодательства РФ, 07.09.1998, № 36, ст. 4466.
2. Рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской Комиссии о регулировании политических партий, доступно на: <http://www.osce.org/odihr/77812?download=true>
3. Совместное мнение ОБСЕ/БДИПЧ Венецианской Комиссии о пересмотренном проекте закона о финансировании политической деятельности Республики Сербия: доступно на <http://www.leqislatiilne.~a/documents/id/1682>:
4. Совместное мнение ОБСЕ/БДИПЧ Венецианской Комиссии о пересмотренном проекте закона о финансировании политической деятельности Республики Сербия, доступно на <http://www.leqislationline.org/documents/id/16468>.
5. Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.08.2014) // Собрание законодательства РФ, 12.07.1999, № 28, ст. 3466.
6. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 21.07.2014) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 20.11.1995, № 47, ст. 4472.
7. Алебастрова И.А. Фракционная организация парламента в свете демократических стандартов выборов // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 6. С. 76 – 86.
8. Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право. Монография / под редакцией Т.Я. Хабриевой и В.И. Лафитского. М.: СТАТУТ, 2014.
9. Кожевников О.А. О некоторых вопросах организации и деятельности российской прокуратуры // Российский юридический журнал. 2014. № 4. С. 134 – 141.
10. Кучерена А.Г. Бал беззакония. Диагноз адвоката. М., 1999.
11. Михалевич И.В. Повышение конституционно-правового статуса прокуратуры – залог успешной деятельности по защите прав и свобод человека и гражданина // Роль российской прокуратуры в защите прав и свобод человека и гражданина. Роль компетентных органов прокуратуры в вопросах экстрадиции и оказания правовой помощи по уголовным делам: Материалы междунар. семинара. М., 2004.

### **References (transliteration):**

1. Alebastrova I.A. Factional organization of Parliament in the light of the democratic election standards // Comparative constitutional review. 2012. № 6. S. 76 – 86.
2. Kozhevnikov O.A. On some issues of organization and activities of the Russian Prosecutor's Office // Russian Law Journal. 2014. № 4. S. 134 – 141.
3. Kucherena A.G. Ball lawlessness. The diagnosis of a lawyer. M., 1999.
4. Michalevic I.V. Increasing the constitutional and legal status prosecutor's office – the key to successful efforts to protect the rights and freedoms of man and citizen // The Role of the Russian Prosecutor's Office to protect the rights and freedoms of man and citizen. The role of the competent authorities of the Prosecutor's Office on extradition and legal assistance in criminal matters: Proceedings of Intern. Seminar. M., 2004.
5. The Venice Commission: a hundred steps towards democracy through law. Monograph / edited by T.Y. Khabrieva and V.I. Lafitsky. M. : STATUTE, 2014.