

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

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

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР ДОКЛАДОВ И ЗАКЛЮЧЕНИЙ, ПРИНЯТЫХ НА 99-Й ПЛЕНАРНОЙ СЕССИИ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО (ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ)

Аннотация: В статье представлена краткая информация о 99-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, в том числе заключение по российским законам о внесении изменений в закон об НКО (относительно лиц, выполняющих функции иностранного агента) и Уголовный кодекс РФ (в части статей о государственной измене и шпионаже). Также на 99-й пленарной сессии было одобрено исследование национального законодательства о свободе мирных собраний, подготовленного по запросу Комиссии немецким Институтом Макса Планка.

Ключевые слова: Европейская комиссия за демократию через право, Венецианская комиссия, Совет Европы, 99-я пленарная сессия, закон о некоммерческих организациях, закон о государственной измене и шпионаже, заключение, анализ законодательства.

13-14 июня 2014 года в Венеции состоялась 99-я пленарная сессия Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии). В связи с рассмотрением российских законов в пленарной сессии приняла участие расширенная делегация РФ. Под общим руководством директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, представителя Российской Федерации в Венецианской комиссии, академика Т.Я. Хабриевой в состав делегации вошли заместитель члена Венецианской комиссии В.И. Лафитский, заместитель Председателя Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству ГД РФ Д.Ф. Вяткин, начальник управления по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействию экстремизму и терроризму Генпрокуратуры РФ Ю.П. Хохлов, руководитель департамента по работе с НКО Министерства юстиции РФ Т.В. Вагина, начальник отдела по связям с субъектами федерации, парламентом и общественными объединениями МИД РФ С.А. Попов, а также руководитель секретариата делегации РФ в Венецианской комиссии Р.А. Курбанов.

Традиционно в рамках утвержденной повестки дня в первую очередь доклад о своей деятельности за период, прошедший с 98-й пленарной сессии, представил Президент Венецианской комиссии г-н Дж. Букикио.

Также с докладом о деятельности Секретариата Комиссии выступил г-н Томас Маркерт, который проинформировал членов Комиссии о подготовке к подписанию меморандума о сотрудничестве между Венецианской комиссией и Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, возглавляемого членом Комиссии, вице-президентом Российской академии наук Т.Я. Хабриевой. Данное предложение было инициировано Научным советом Комиссии в целях популяризации деятельности Венецианской комиссии в России и, несомненно, станет важным шагом в развитии сотрудничества Комиссии и Российской Федерацией.

Существенное внимание на пленарной сессии было уделено рассмотрению двух российских законов: Федерального закона от 20 июля 2012 г. №121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» и Федерального закона от 12 ноября 2012 г. №190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (которым, в частности, были внесены изменения и дополнения в дефиниции «государственная измена» и «шпионаж»).

Законом №121-ФЗ для ряда российских некоммерческих организаций был установлен особый правовой

статус – «некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента». В соответствии с пунктом 6 ст. 2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»¹ под некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, понимается российская некоммерческая организация, которая получает денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ), и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации.

Правовой статус «иностранного агента» заключается в том, что такие организации подлежат включению в специальный государственный реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента; на них накладываются дополнительные обязательства по предоставлению отчетности; издание или распространение материалов, в том числе через средства массовой информации, они обязаны указывать, что такие материалы изданы или распространяются «иностранцами».

Кроме того, Законом № 121-ФЗ была введена административная и уголовная ответственность за неисполнение законодательства об «иностранцах».

Позиция России в отношении проекта заключения, выработанная на основе подготовленных секретариатом делегации РФ в Венецианской комиссии аналитических материалов, была представлена В.И. Лафитским на совещании рабочей группы по подготовке проекта заключения и на заседании подкомиссии по основным правам 12 июня 2014 г. В первую очередь, представитель российской делегации указал на недопустимость объединения в одном заключении двух федеральных законов, регламентирующих различные вопросы и не имеющих взаимосвязи ни по применяемым правовым механизмам, ни по субъектному составу. Более того, он отметил, что такой формат подачи материала не соответствует и запросу Парламентской ассамблеи Совета Европы, в соответствии с которым были проанализированы названные российские законы.

В.И. Лафитский отдельно подчеркнул необходимость расширения эмпирического материала при анализе российских законов, а также на наличие в проекте заключения неточностей и некорректных суждений в

отношении федеральных актов; представил статистические данные, иллюстрирующие практику применения указанных федеральных законов. В результате в проект заключения был внесен ряд поправок.

В первый день пленарной сессии 13 июня 2014 г. с комментариями на проект заключения выступил заместитель Председателя Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству ГД РФ Д.Ф. Вяткин, который отметил несколько политизированный характер подготовленного экспертами Комиссии заключения, что недопустимо с учетом задач, стоящих перед Венецианской комиссией. Д.Ф. Вяткин также отметил нецелесообразность объединения в одном заключении анализа двух федеральных законов – «об иностранных агентах» и УК РФ в части статей о государственной измене и шпионаже, что стало причиной общего негативного фона в качестве ключевой предпосылки анализа. В своем выступлении российский представитель подчеркнул, что главной идеей законодательства об иностранных агентах является реализация принципа невмешательства во внутренние дела государства, который является одним из основных принципов международного права и содержится во многих международных документах.

Вместе с тем представители Российской Федерации согласились с тем, что требует доработки законодательное определение политической деятельности и с необходимостью соблюдения принципа пропорциональности устанавливаемых санкций тяжести правонарушения.

Учитывая сказанное, Д.Ф. Вяткин предложил доработать проект заключения в отношении рассматриваемых российских законов и перенести его принятие на 100-ю пленарную сессию.

Комиссией было принято решение предоставить докладчикам по данному заключению две недели на его доработку. При этом проект заключения, в котором экспертами было рекомендовано существенно пересмотреть действующее российское законодательство о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента, а также соответствующие статьи УК РФ и УПК РФ, был принят на сессии практически единогласно, за исключением представителя РФ – заместителя члена Венецианской комиссии В.И. Лафитского, проголосовавшего «против» его принятия и указавшего на недопустимость принятия документа, который в дальнейшем будет доработан.

Отметим, что принятое заключение в целом носит негативный характер. По мнению экспертов, использование термина «иностранец» в законе является крайне неудачным, поскольку такая организация может столкнуться «... с атмосферой недоверия, страха и враждебности, что затруднит ее работу». При этом в заключении представлены статистические данные:

¹ Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ.1996. № 3. Ст. 145.

«опрос общественного мнения, проведенный Левада-Центром в сентябре 2012 года, показал, что 62% респондентов воспринимают термин отрицательно». В результате Комиссией рекомендовано отказаться от законодательного использования этого термина.

Отметим, что негативное отношение к использованию в российской практике термина «иностранный агент» наблюдается как в отечественной доктрине, так и среди практиков. Так, по мнению председателя межрегиональной общественной организации «Комитет против пыток» И. Каляпина, Закон № 121-ФЗ не вписывается в правовую систему РФ, более того, он противоречит целому ряду других норм, противоречит Конституции, а также международным договорам РФ².

В.И. Чиркин считает, что при заимствовании одноименного американского термина российскому законодателю следовало учитывать неодинаковое значение слова «агент» в английском и русском языках (в английском – это «представитель»), а также разный менталитет народов³. Вместе с тем, Председатель Межрегионального союза аудиторов и бухгалтеров Леонид Блинков указал, что за время действия закона «об иностранных агентах» непосредственно сам термин «иностранный агент» никак не ущемил права какой-либо организации. По его словам, «...существующее понятие «иностранный агент» ни в коей мере не ущемляет прав и свобод некоммерческих организаций, а только поясняет то, что финансируются они из-за рубежа. А это уже та информация, скрывать которую организации честной и открытой не придется в голову»⁴.

По нашему мнению, использование данного термина не может негативно повлиять на отношение к такой организации со стороны третьих лиц в стране. Термин «иностранный» активно используется во многих актах Российской Федерации и не имеет негативного значения. Скорее, наоборот, в современных условиях воспринимается более благосклонно. Использование в названии такого лица понятия «агент» не ассоциируется с лицами, осуществляющими противоправную деятельность на территории РФ.

При рассмотрении понятия «иностранный финансирование», Комиссия ссылается на Рекомендации о правовом статусе неправительственных организаций в Европе 2007 года, в пункте 50 которого Комитет министров Совета Европы подтверждает, что «НПО должны иметь возможность свободно запрашивать и получать финансирование – денежные средства или пожерт-

вования в натуральной форме – не только от государственных органов в своем собственном государстве, но и от организаций или индивидуальных спонсоров, иных государственных или многосторонних учреждений, подчиняясь только законам, обычно применимым к таможенному, валютному регулированию, противодействию отмыванию денег, а также к финансированию выборов и политических партий».

Признавая за государствами право ограничить финансирование неправительственных организаций из иностранных источников, в том числе в целях предотвращения отмывания денег и финансирования терроризма, эксперты подчеркнули, что такие законные цели не должны быть использованы в качестве предлога для управления НПО или ограничения в осуществлении ими деятельности. В данном случае Комиссия ссылается на опыт ряда зарубежных стран, в которых иностранное финансирование НПО прямо разрешено законом (Армения, Болгария, Финляндия, Тунис, Турция, Италия и т.д.), а также разрешено при соблюдении различных условий (Алжир, Турция, Марокко и т.д.).

Отметим, что представленный в заключении опыт относится к решению принципиально общих вопросов правового регулирования получения иностранного финансирования неправительственными организациями. Однако, напомним, что в случае с Законом № 121-ФЗ речь идет о получении иностранного финансирования некоммерческими организациями, которые участвуют, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации. И в решении данного вопроса зарубежное законодательство неоднозначно. Практически во всех странах предусмотрен прямой запрет на иностранное финансирование политических партий. В отношении иных НПО наблюдаются различные подходы. В ряде стран установлен прямой запрет на иностранное финансирование не только в отношении политических партий, но иных НПО, участвующих в политической деятельности или преследующих политические цели, (Польша, Индия, Иран, Китай, Кыргызстан, Молдова, Туркменистан). В тех же странах, где допустимо иностранное финансирование НПО, участвующих в политической деятельности, установлены существенные ограничения или жесткий контроль за их деятельностью. Так, установлены следующие ограничения: Франция – ограничен размер пожертвования (150 Евро наличными, 7500 Евро от одного жертвователя), при этом пожертвования могут поступать только от физических лиц; Германия – политическим партиям разрешено получать пожертвования от иностранных субъектов (стран ЕС) в размере не более 1000 Евро и т.д.).

² Каляпин И. Правовых определений в этом законе нет // Коммерсантъ Власть. 2012. 6 июля. № 31.

³ Чиркин В.Е. Слово о конституционной терминологии // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 13–19.

⁴ URL: <http://izvestia.ru/news/574706#ixzz39o0nHBN1>.

Законодательство же большинства стран не содержит прямого запрета на получение иностранного финансирования НПО, участвующих в политической деятельности, и не установлены ни пределы такого пожертвования, ни условия их получения (Израиль, Пакистан, Голландия, Дания, Швейцария, Болгария).

Критике экспертов подверглось также законодательное определение «политической деятельности».

В соответствии с российским законодательством НКО участвует в политической деятельности, «если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она участвует (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях». Политической не считается «деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества».

По мнению экспертов, Россия должна пересмотреть определение «политическая деятельность», при этом они ссылаются на принципы правовой определенности и законности, которые относятся к числу наиболее важных гарантий верховенства права. Как отмечено в заключении, эти принципы предусматривают, что любые ограничения на свободу ассоциаций и других прав человека должны иметь, помимо прочего, четкую правовую основу. Это означает, что закон должен содержать достаточно четко сформулированные положения, что позволит гражданам согласовывать свое поведение в соответствии с законом. Требование четкой правовой основы неоднократно подчеркивалось Европейским Судом по правам человека и Конституционным Судом Российской Федерации⁵.

Основываясь на буквальном толковании норм Закона № 121-ФЗ, эксперты также пришли к выводу о том, что положение об исключении из политической деятельности определенных сфер деятельности некоммерческих организаций содержит правовую неопределенность: «Деятельность в области ... науки» исключена из этого перечня, но неясно, может ли на-

учная деятельность проводиться только в университете или признанном научном институте, или также распространяется на деятельность НКО, которые, например, проводят исследования о соответствии российской политики международным договорам по правам человека. «Деятельность в области ... искусств» в равной степени исключена из политической деятельности, но нет уверенности в том, что художественное выражение критики органов государственной власти также исключено из сферы применения этого закона. Наконец, «деятельность в области ... охраны флоры и фауны» из перечня исключена, но практика показывает, что российские власти расценивают экологические мероприятия как политическую деятельность».

Кроме того, в заключении указано, что российский закон не устанавливает минимальных требований к размеру полученного из иностранных источников финансирования и не определяет продолжительность осуществления политической деятельности как критериев для отнесения некоммерческих организаций к категории «иностранный агент».

Ссылаясь на принцип недискриминации, закрепленный в статье 26 МПГПП, статье 14 Европейской конвенции и Протоколе 12 к Конвенции, Комиссия ставит под сомнение, действительно ли законные интересы Российской Федерации требуют при осуществлении надзора за НКО и обеспечении прозрачности их финансирования особой, дополнительной регистрации и создания отдельного реестра НКО, подпадающих под признаки «иностранный агент». При этом негативную оценку получили также положения российского закона, устанавливающие особые требования к отчетности некоммерческих организаций, получающих финансирование из-за рубежа и участвующих в политической деятельности.

Для справки: каждые шесть месяцев «иностранные агенты» должны представлять отчеты о своей деятельности и о персональном составе своих руководящих органов и размещать в Интернете или предоставлять средствам массовой информации для опубликования отчет о своей деятельности. Ежеквартально такие организации должны представлять документы о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, в частности полученных из иностранных источников. Кроме того, ежегодные финансовые отчеты НКО подлежат обязательному аудиту.

Такие требования, которые, по словам экспертов, являются «тяжелым административным бременем (и дополнительными расходами)» для некоммерческих организаций, которые выполняют функции иностранного агента. При этом в заключении особо подчеркнуто, что эти правила не применяются в отношении иных НКО, получающих иностранное финансирование. По мнению Комиссии, неясно, на каком основании эти меры могут

⁵ Постановления Конституционного Суда РФ № 3-П от 25 апреля 1995 г.; № 11-П от 5 июня 2001 г.; № 7-П от 6 апреля 2004 г.; № 16-П от 11 ноября 2003 г.; № 1-П от 21 января 2010 г. и др.

считаться «необходимыми в демократическом обществе» (статья 11, § 2 ЕКПЧ), и как они могут быть оправданы с учетом принципа недискриминации (статья 14 ЕКПЧ, Протокол № 12 к ЕКПЧ и статья 26 МПГПП).

Рассматривая положения российского законодательства об осуществлении контроля и надзора за деятельностью НКО, Комиссия отмечает четкость изложения норм, касающихся только плановых проверок. При этом в заключении рекомендовано привести практику проведения внеплановых проверок в соответствие с международными стандартами.

Для справки: Закон о некоммерческих организациях содержит исчерпывающий перечень оснований осуществления внеплановых проверок. К их числу относятся следующие:

1) истечение срока устранения нарушения, содержащегося в предупреждении, ранее вынесенном некоммерческой организации уполномоченным органом или его территориальным органом;

2) поступление в уполномоченный орган или его территориальный орган информации от государственных органов, органов местного самоуправления о нарушении некоммерческой организацией законодательства Российской Федерации в сфере ее деятельности и (или) о наличии в ее деятельности признаков экстремизма;

3) поступление в уполномоченный орган или его территориальный орган представления избирательной комиссии о проведении проверки в соответствии с пунктом 4 статьи 35 Федерального закона от 11 июля 2001 года №95-ФЗ «О политических партиях», пунктом 13 статьи 59 Федерального закона от 12 июня 2002 года №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;

4) наличие приказа (распоряжения) руководителя уполномоченного органа или его территориального органа, изданного в соответствии с поручением Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации либо на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям;

5) поступление в уполномоченный орган или его территориальный орган информации от государственных органов, органов местного самоуправления, граждан или организаций об осуществлении некоммерческой организацией деятельности в качестве некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, которая не подала заявление о включении ее в предусмотренный пунктом 10 статьи 13.1 настоящего Федерального закона реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Ссылаясь на статью 8 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также на Рекомендацию CM/Rec(2007)14, эксперты считают, что внеплановые проверки могут проводиться только в том случае, если есть подозрения о серьезном нарушении со стороны НКО действующего законодательства или существует возможность такого нарушения, однако в любом случае в соответствии с требованиями демократического общества проверки не должны быть направлены на препятствование осуществлению некоммерческими организациями их деятельности.

В заключении представлена статистика проведения проверок за 2011-2012 годы (было проведено более 200 внеплановых проверок) и указано, что во многих случаях при осуществлении проверочных мероприятий не были четко определены правовые основания их проведения.

Принимая во внимание международные акты, и в первую очередь, Рекомендацию Комитета министров «О правовом статусе неправительственных организаций в Европе», при рассмотрении санкций за неисполнение требований российского законодательства об «иностраннных агентах», Комиссия пришла к выводу об их чрезмерности и рекомендовала российскому законодателю привести их в соответствие с международными стандартами, в частности с принципом пропорциональности.

В этой связи эксперты одобрили оценку Конституционного Суда РФ⁶ в том, что «...суммы административных штрафов должны соответствовать характеру и степени общественной опасности преступлений и иметь разумный сдерживающий эффект для обеспечения соблюдения запретов административного права...». Согласно оценке Суда «... чрезвычайно трудно, а иногда невозможно обеспечить, как того требует Конституция, индивидуальный подход к наложению административного штрафа размером минимум сто

⁶ Постановление Конституционного суда РФ было вынесено 8 апреля 2014 г. по проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева. Судом были признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации все положения названных норм, за исключением части 1 статьи 19.34 КоАП Российской Федерации, предусматривающей минимальные размеры административного штрафа для должностных лиц в сумме ста тысяч рублей и для юридических лиц в сумме трехсот тысяч рублей (данное положение было признано не соответствующим Конституции Российской Федерации).

тысяч рублей для должностных лиц и триста тысяч рублей для юридических лиц, тем более, что никакой альтернативы не предусмотрено ... Федеральный законодатель должен на основе требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в настоящем Постановлении, внести необходимые изменения, вытекающие из настоящего постановления в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях...»

Принудительное прекращение деятельности некоммерческих организаций и приостановка такой деятельности, по утверждению экспертов, могут применяться исключительно в процессе признания лица банкротом, при неосуществлении им деятельности в течение длительного периода времени и при совершении серьезного правонарушения. Более того, такие меры могут применяться только в крайних случаях и только по решению суда с соблюдением всех гарантий открытости и справедливости судебного разбирательства.

Анализируя положения Федерального закона № 190-ФЗ о внесении изменений в Уголовный кодекс РФ, эксперты предположили, что в новой редакции ст. 275 и 276 УК РФ позволяют привлечь любое неудобное российской власти лицо к ответственности за государственную измену или шпионаж и, по словам экспертов, «заклеймить как предателя». Более того, этому может способствовать нечеткость используемых в УК РФ формулировок.

Ссылаясь на мнение Комитета ООН по правам человека о нецелесообразности включения в сферу компетенции законов об измене информации, которая касается коммерческого и банковского секторов, научно-технического прогресса, Комиссия указала, что включение в ст. 275 УК действий, которые носят «финансовый» и «материальный» характер, противоречит статье 19 МДГПП.

В заключении утверждается, что к уголовной ответственности за преступления, предусмотренные ст. 275 и 276 УК РФ, могут быть привлечены не только граждане РФ, но и иные лица. При этом особо подчеркивается, что теперь «...почти любой разговор между российскими гражданами и представителями иностранных организаций можно считать изменой с последствиями в виде тюремного заключения до 20 лет».

Безусловно, такая интерпретация уголовного законодательства не соответствует действительности. Действия лица, направленные на сотрудничество с иностранной организацией, подпадают под квалификацию государственной измены или шпионажа только в случае наличия состава преступления, четко определяемых ст. 275 и 276 УК РФ. Если лицом намеренно передаются сведения, составляющие государственную

тайну, международной организации, официально действующей, например, в сфере защиты прав человека, при этом такая организация осуществляет деятельность, направленную против безопасности РФ, то такие действия будут квалифицированы как государственная измена, при этом не имеет значения сфера деятельности такой организации.

В соответствии со ст. 275 и 276 УК РФ лицо не может быть привлечено к уголовной ответственности за оказание финансовой, материально-технической, консультационной или иной помощи иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям в любой иной деятельности названных лиц, кроме той, которая непосредственно направлена против безопасности РФ. Под квалифицирующие признаки преступления, предусмотренных ст. 275 и 276 УК РФ, подпадает получение НКО финансирования из иностранного источника, которое непосредственно обусловлено оказанием некоммерческой организацией помощи в деятельности ее донора против безопасности РФ, что не противоречит принципам демократического общества.

В уголовном законодательстве большинства зарубежных стран в диспозициях норм, предусматривающих ответственность за государственную измену и шпионаж, указано на иностранные государства, иностранные организации или их агентов (УК Швейцарии 1937 г., УК Польши 1997 г., УК Франции 1992 г. и ряде иных). В ряде случаев законодательные акты зарубежных стран не указывают, в чьих интересах действует обвиняемое в измене лицо, ограничиваясь фразой «в пользу лица или органа, не имеющего на то полномочий» (УК Голландии от 1881 г.). Во многих случаях при описании диспозиции отсутствует любое указание на субъекта, в чьих интересах действует обвиняемое в измене или шпионаже лицо (ряд статей УК Голландии 1881 г., ряд статей УК Швейцарии 1937 г., УК Болгарии 1968 г.).

Принимая во внимание активное взаимодействие Комиссии с Комитетом министров Совета Европы, на 99-й пленарной сессии выступил Постоянный представитель Австрии в Совете Европы г-н Рудольф Леннх, который проинформировал членов Комиссии о председательстве Австрии в Комитете министров. Особое внимание он уделил сложившейся ситуации в Украине и кратко доложил о предпринимаемых Комитетом министров и Советом Европы конкретных действиях в целях разрешения ситуации в Украине. В частности, была создана международная консультативная группа, направлен консультант в украинский парламент, создана трехсторонняя комиссия представителей Совета Европы, Министерства юстиции и Верховной Рады Украины, также был задействован Консультативный комитет по Рамочной конвенции по национальным меньшин-

ствам и привлечена Венецианская комиссия. Комитет министров провел многочисленные внеочередные заседания и Совет Европы стал первой международной организацией, принимающей конкретные решения в отношении конфликта в Украине.

Далее Комиссия была проинформирована о том, что 11 июня 2014 года Комитет министров получил запрос Косово о его намерении стать 60-м членом Венецианской комиссии, по результатам рассмотрения которого Косово было предложено назначить члена Комиссии и его заместителя.

В соответствии с утвержденной повесткой членом Комитета по юридическим вопросам и правам человека ПАСЕ г-н Аркадио Диасом Техера был представлен обзор деятельности Парламентской ассамблеи и соответствующих комитетов. Один из вопросов также касался ситуации в Украине. В частности, было доложено, что на апрельской сессии Ассамблея приостановила право голоса российской делегации; докладчики Комитета по мониторингу по Украине совершили несколько рабочих поездок в Украину, в том числе во время событий на Майдане. По результатам был принят отчет о последних событиях в Украине. Докладчик особо отметил, что Ассамблея приняла участие в наблюдении за выборами президента Украины.

В рамках сотрудничества Комиссии с Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы на сессии выступили Председатель Комитета по мониторингу Конгресса г-н Ларс О. Молин, который сообщил о деятельности Комитета в отношении последних изменений местной и региональной демократии в Республике Молдова, в Бельгии и в Грузии, и о территориальной реформе и её влиянии на провинции Италии, а также бывший председатель Группы независимых экспертов, советник Конгресса по конституционным вопросам г-н Алан Делкамп, который проинформировал Комиссию о подготовке доклада об избирателях за рубежом и сообщил об участии Конгресса в наблюдениях за местными выборами в Украине. В конце своего выступления г-н Делкамп представил информацию о подготовке доклада о критериях отбора на местных и региональных выборах, проект соответствующих рекомендаций которого стал причиной разработки Комитетом министров при содействии Венецианской комиссии Кодекса добросовестной практики по заявленному вопросу.

Несмотря на то, что заключения Венецианской комиссии носят рекомендательный характер, Комиссия отслеживает реализацию рекомендаций, содержащихся в принятых ею заключениях.

В ходе 99-й сессии Комиссия была кратко проинформирована о мероприятиях по реализации рекомендаций, содержащихся в принятых ранее заключениях: Кратком экспертном заключении для Конституционного суда Грузии об индивидуальных жалобах общественных

вещателей⁷; Совместном заключении по проекту Избирательного кодекса Болгарии⁸; а также Совместном заключении по закону о внесении изменений в некоторые законодательные акты о выборах Президента Украины, принятые Верховной Радой Украины 24 июля 2009 г.⁹

В частности, учитывая экспертное заключение Комиссии, Конституционный суд Грузии 11 апреля 2014 г. постановил, что положение о досрочном прекращении полномочий членов Совета общественного вещателя является неконституционным и заявил о необходимости восстановления в правах членов расформированного Совета.

Реакцией на это решение стало проведение у здания суда митинга, на котором звучали угрозы в адрес суда. Учитывая данное обстоятельство, на 99-й сессии Конституционный суд просил Комиссию продолжить работу по отслеживанию событий, происходящих вокруг суда, и призвать государственные органы власти Грузии к должному расследованию действий, направленных на нарушение принципа независимости судей.

При принятии Национальным собранием Болгарии Избирательного кодекса (принят 4 марта 2014 г.) некоторые рекомендации проекта совместного заключения были учтены. Так, были внесены поправки в положения о составе избирательных комиссий, уточнены сроки обжалования решения Центральной избирательной комиссии в Высшем административном суде, изменения также коснулись вопросов, связанных с оказанием государственной финансовой поддержки независимым кандидатам.

Однако ряд рекомендаций со стороны болгарского законодателя остался без внимания. В числе таких рекомендаций можно назвать следующие: необходимость внесения изменений в методику распределения мест на выборах депутатов; целесообразность совершенствования процедуры регистрации избирателей и на глобальном уровне – повышение точности списков избирателей; уменьшение ограничений избирательных прав заключенных; снятие ограничений на голосование для лиц с двойным гражданством; совершенствование процедуры жалоб и обращений и повышение эффективности этого механизма; укрепление авторитета госконтроля, проверяющего достоверность финансовых отчетов кампании; использование языков меньшинств в избирательной кампании.

Совместное заключение Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ, принятое еще в 2009 г., содержало критичные замечания в отношении определенных аспектов Закона Украины о выборах Президента. По-

⁷ (CDL-AD(2014)014).

⁸ (CDL-AD(2014)001).

⁹ (CDL-AD(2009)040).

мимо прочего, Комиссия рекомендовала украинским властям пересмотреть правила о регистрации кандидатов, территориальную организацию избирательной администрации, предоставить более широкий доступ национальным НПО для наблюдения за выборами и доработать процедуру подсчета голосов и финансирования избирательных кампаний.

В стремлении следовать рекомендациям, содержащимся в заключении Комиссии 2009 г. и в целях обеспечения большей прозрачности в проведении президентских выборов в марте 2014 г. в закон о выборах президента были внесены принципиально важные изменения. В частности, были упрощены регистрационные требования к кандидатам, установлены границы избирательных округов, сокращено количество членов избирательных комиссий, был введен прямой запрет на обновление избирательных списков в день выборов, а также предоставлена возможность наблюдения за выборами неправительственным организациям. Рассматривая эти и иные изменения на 99-й сессии, эксперты с сожалением отметили, что украинский законодатель не принял во внимание рекомендации Комиссии, касающиеся финансирования избирательных кампаний.

Помимо заключения в отношении российских законов, на 99-й пленарной сессии Комиссией были приняты также следующие заключения.

*Заключение по проекту поправок в Гражданский и Уголовно-процессуальный кодексы Албании*¹⁰.

Проект поправок, вносимых в названные акты Албании, касался двух вопросов, одним из которых являлся вопрос установления ответственности адвокатов и прокуроров в случае преднамеренного затягивания сроков судебного разбирательства. Эксперты отметили, что в принципе государства вправе вводить такое наказание, однако оно не может быть реализовано в ущерб гарантиям справедливого судебного разбирательства. Заместитель министра юстиции Албании г-н Идлир Печи объяснил, что в Албании юристы часто намеренно затягивают разбирательство, не являясь на слушания, соответственно установление санкций является необходимой мерой, способной пресечь подобную практику. Вместе с тем он отметил, что из сферы действия законопроекта будут исключены прокуроры, в отношении которых будут установлены меры дисциплинарного характера.

Второй вопрос касался введения ряда ограничений на обращение в Верховный суд, что было вызвано чрезмерной нагрузкой, из-за которой в суде скопилось 12000 не рассмотренных дел. Рассматривая данное положение, эксперты Комиссии признали, что в целом поправки носят незначительный характер, право на двухуровневую юрисдикцию, закрепленное в ст. 2 Про-

токола 7 к ЕКЧП, в данном случае не нарушается, однако, по мнению докладчиков, предложенные поправки не смогут снизить чрезмерную нагрузку на суд. Кроме того, было отмечено, что проект поправок не распространяется на дела, которые уже находятся на рассмотрении в Верховном суде Албании. При этом остается дискуссионным вопрос об исключении этих дел из перечня дел, рассматриваемых судом, – можно ли расценивать такое исключение как обычную процедуру или это можно рассматривать как ограничение права на обращение в суд.

*Заключение по проекту конституционного закона Таджикистана о Конституционном суде*¹¹.

Представляя проект заключения по проекту конституционного закона Республики Таджикистан о Конституционном суде, г-н Эндзинс пояснил, что основной рекомендацией является исключение возможности прекращения мандата судьи вследствие перевода его на другую должность. Кроме того, необходимо установить правило, в соответствии с которым до увольнения судьи Конституционного суда Парламентом или Президентом Республики следует получить соответствующее решение Верховного суда или Конституционного суда.

Докладчиком особо отмечено, что возможность обратиться в Конституционный суд должны иметь не только граждане, но и иные лица. В заключении также рекомендовано установить процедуру снятия иммунитета самим Конституционным судом. В целях недопущения чрезмерной нагрузки на Конституционный суд необходимо ввести возможность применения письменной процедуры.

*Заключение о процедуре назначения судей Конституционного суда в период переизбрания Президента Словацкой Республики*¹².

Подготовка данного заключения была инициирована министром юстиции Словацкой Республики. Основной вопрос касался координации передачи полномочий и деятельности между уходящим и новым Президентом Республики, что, как было отмечено в заключении, сделать очень сложно по причине отсутствия общепринятых мировых стандартов в данной области. В связи с этим заключение было основано на толковании национальных конституционных и правовых положений в свете некоторых общих принципов.

В заключении установлено, что действующий Президент Республики имел право назначать трех новых конституционных судей до истечения срока своих полномочий, но он не должен был делать этого, предоставив возможность назначения этих судей своему преемнику. Если действующий президент все же решил

¹⁰ (CDL-AD(2014)016).

¹¹ (CDL-AD(2014)017).

¹² (CDL-AD(2014)015).

начать процедуру назначения, новый президент обязан довести данную процедуру до конца, не имея права отказать в присяге, назначить трех других судей или отклонить все кандидатуры и требовать от Национального совета представления нового списка кандидатов.

Данный вопрос долго обсуждался как на заседании подкомиссии, так и на пленарной сессии, в результате чего эксперты пришли к выводу о том, что в решении столь сложного вопроса необходимо руководствоваться принципом лояльного сотрудничества между государственными институтами.

Заключение по законопроекту Республики Армения о внесении изменений и дополнений в Судебный кодекс (срок полномочий председателей судов)¹³.

Данное заключение было подготовлено по запросу спикера Национального собрания Республики Армения. Предлагаемые поправки направлены на ограничение срока полномочий (до четырех лет) председателей судов первой инстанции и апелляционных судов. Председатели могут баллотироваться повторно, но в законопроекте предусмотрено ограничение: судья не может занимать должность председателя более двух сроков подряд. В соответствии с предлагаемыми переходными положениями полномочия действующих председателей судов первой инстанции и апелляционных судов будут прекращены с 1 января 2015 г.

В заключении сделан общий вывод о том, что ограничение срока полномочий председателей судов соответствует общепринятым европейским стандартам. Более того, такие ограничения способствуют реализации принципа независимости судей. Тем не менее, эксперты предположили, что планируемое увольнение действующих председателей судов уже 1 января 2015 г. является слишком радикальной мерой, что не соответствует принципам правовой определенности, независимости судебной системы и эффективного отправления правосудия. В результате было рекомендовано пересмотреть переходные положения, а также в целях обеспечения правовой и конституционной ясности внести в Конституцию поправки о фиксированных сроках полномочий председателей судов.

В отношении законодательства Кыргызской Республики на сессии Комиссией было принято сразу два заключения: заключение по проекту поправок в конституционный закон Кыргызской Республики о статусе судей¹⁴; заключение по проекту конституционного закона Кыргызской Республики о внесении изменений и дополнений в Конституционный закон о Конституционной палате Верховного суда¹⁵.

¹³ (CDL-AD(2014)021).

¹⁴ (CDL-AD(2014)018).

¹⁵ (CDL-AD(2014)020).

Заключение по проекту поправок в конституционный закон Кыргызской Республики о статусе судей.

Заключение содержит шесть основных рекомендаций:

- 1) предложено установить правило, в соответствии с несоблюдение Кодекса чести судей является основанием для применения мер дисциплинарного характера, с четкими законодательными положениями о таких основаниях;
- 2) рекомендовано наряду с вынесением предупреждения и увольнения в качестве мер дисциплинарного воздействия предусмотреть иные санкции, что позволит обеспечить пропорциональность соотношения степени наказания тяжести совершенных деяний;
- 3) на случай возникновения конфликта интересов целесообразно на законодательном уровне ввести порядок отвода членов Совета судей;
- 4) по мнению экспертов, судьи должны освобождаться от должности не Парламентом по представлению Президента Республики, а Советом судей. Такое изменение потребует внесения поправок в конституцию. При отсутствии такой поправки конституционный закон должен четко предусматривать, что Президенту передаются рекомендации Совета только после принятия решения об обжаловании решения Совета;
- 5) проект конституционного закона должен четко определять гарантии прав судей при применении к ним мер дисциплинарного воздействия, в том числе в ходе дисциплинарного производства;
- 6) следует расширить перечень оснований для обжалования дисциплинарных решений и обеспечить публичность принятия решения.

Иные рекомендации касались, в частности, необходимости установления четкой процедуры обеспечения гендерного равенства, которое содержится в законопроекте только в качестве общего принципа. Требуют доработки положения, устанавливающие процедуру отбора кандидатов от гражданского общества в члены Дисциплинарной комиссии путем жеребьевки.

Председатель парламентского комитета по вопросам судебной системы г-н Токтогул Туманов поблагодарил Венецианскую комиссию за заключение и отметил, что в стране в настоящее время осуществляется судебная реформа (Указ Президента Кыргызской Республики 2012 г.), предусматривающая кардинальные изменения в статусе судей Верховного суда и нижестоящих судов.

Заключение по проекту конституционного закона Кыргызской Республики о внесении изменений и дополнений в Конституционный закон о Конституционной палате Верховного суда.

Данное заключение было подготовлено по запросу Председателя Конституционной палаты Верховного

суда Кыргызской Республики. Проект поправок направлен на оптимизацию работы Конституционной палаты и восполнение пробелов существующего конституционного законодательства о Конституционной палате. В заключении Комиссия пришла к выводу о том, что некоторые из предложенных поправок, таких как, например, введение закрытых сессий или возможность для сторон представлять себя в ходе разбирательства в Конституционной палате, несомненно, способствуют достижению поставленных целей.

Вместе с тем, наиболее важным и в то же время наиболее проблемным вопросом, по мнению экспертов, является процедура, согласно которой Конституционная палата может дать разъяснение своих решений после их вынесения. Комиссия считает, что в контексте новых демократий такое полномочие может быть использовано для давления на Палату с целью изменения принятого решения, что может подорвать ее авторитет и нанести урон доверию народа к независимости Палаты.

В ходе сессии был также рассмотрен и принят ряд совместных документов: Совместное заключение Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ по законопроекту о выборах в Кыргызской Республике¹⁶, а также совместное заключение Венецианской комиссии и Генерального директората по демократии (DGII) по пересмотренному законопроекту Азербайджанской Республики о внесении изменений в закон о статусе муниципалитетов¹⁷.

Совместное заключение Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ по законопроекту о выборах в Кыргызской Республике.

Рассматривая данный законопроект, эксперты положительно оценили консолидацию всего избирательного законодательства Республики в едином нормативном акте. В заключении подчеркивается важность положения о создании постоянной Центральной избирательной комиссии (ЦИК). Вместе с тем к наиболее проблемным вопросам комиссией были отнесены следующие: положения, которые необоснованно ограничивают право голоса и права кандидатов, в частности на президентских выборах, а также в случае осуждения за преступления средней тяжести; правила, допускающие необоснованный и чрезмерный контроль выборного депутатского мандата, то есть де-факто императивного мандата; парламентская избирательная система, в частности, правила о распределении мест между кандидатами внутри списка и двойного порога (5% на национальном уровне и 0,5% в каждом избирательном округе), а также положения, благопри-

ятствующие определенным кандидатам внутри списка; ограничения прав на свободу выражения мнений и ассоциаций, которые противоречат международным стандартам и обязательствам ОБСЕ.

Кроме того, эксперты негативно оценили положение об ограничении количества мандатов партии в парламенте, указав на нечеткость его изложения, что оставляет широкое усмотрение для его реализации Центральной избирательной комиссией. Также было рекомендовано пересмотреть отдельные положения законопроекта: связанные, например, с избранием председателя и заместителя председателя ЦИК на основе ротации; правила о досрочном голосовании, которые, по мнению Комиссии, должны быть ограничены во времени и открыты для наблюдения и т.д.

Совместное заключение Венецианской комиссии и Генерального директората по демократии (DGII) по пересмотренному законопроекту Азербайджанской Республики о внесении изменения в закон о статусе муниципалитетов.

Законопроект направлен на усиление подотчетности местных органов власти, допуская досрочное увольнение местных выборных органов на основании оценки целесообразности, а также увольнение или временное отстранение от должности члена местного совета в случае их повторного отсутствия на заседании. Данные положения законопроекта, по мнению экспертов, не соответствуют Европейской хартии местного самоуправления. При этом наибольшее беспокойство вызывает положение проекта, которое может оказать влияние на непосредственное существование ряда выборных органов местной власти.

Таким образом, в заключении было предложено пересмотреть положения законопроекта в части процедуры увольнения членов местных советов в случае их повторного отсутствия, а также исключить поправку о временном отстранении их от должности. Рекомендовано более четко изложить положения, предусматривающие процедуру отчетности членов местных советов; пересмотреть предложенную систему контроля.

На сессии был принят Совместный регламент Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ по правосубъектности религиозных или духовных общин¹⁸, который был разработан по результатам многочисленных консультаций с гражданским обществом и правительственными чиновниками, а также проведенных четырех круглых столов (в Киеве – сентябрь 2013 г., в Варшаве – сентябрь 2013 г., в Астане – октябрь 2013 г. и в Брюсселе – октябрь 2013 г.).

В ходе рассмотрения проекта данного документа докладчик г-н Бен Вермюлен пояснил, что после приня-

¹⁶ (CDL-AD(2014)019).

¹⁷ (CDL-AD(2014)022).

¹⁸ (CDL-AD(2014)023).

тия в 2004 г. Регламента по анализу законодательства о религии или вероисповедании региональными и международными организациями по правам человека были предоставлены замечания и мнения по вопросам регистрации и признания религиозных и духовных общин.

Принятый Комиссией Совместный регламент направлен на восполнение данных пробелов и является дополнением к Регламенту от 2004 г., который продолжает действовать в полном объеме.

Также членам Комиссии было представлено сравнительное исследование национальных законодательств о свободе мирных собраний, подготовленное Институтом Макса Планка по запросу Венецианской комиссии. На 98-й пленарной сессии в марте 2014 г. экспертами уже была представлена информация о ходе подготовки данного документа и всех членов Комиссии просили дать комментарии, которые были учтены при подготовке доклада.

Данное исследование является частью работы по пересмотру Совместного регламента Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ о свободе мирных собраний с учетом современных реалий. Были проработаны такие вопросы, как использование социальных медиа в организации флешмобов, концепция организатора демонстраций и организация собраний на территории частной собственности.

Исходя из краткого представления отдельных тем для сравнения и учитываемых критериев отбора стран для анализа, исследование состоит из двух основных частей: в первой части систематизирован обзор действующего законодательства исследуемых стран, в котором особое внимание уделяется вышеназванным вопросам; во второй части представлен сравнительный анализ национальных актов отдельных государств.

При этом сравнительный анализ основан на четырех аспектах: конституционные и уставные гарантии, в том числе соответствующие прецеденты; предусмотренные

законом ограничения; процедурные вопросы; имплементация. Кроме того, докладчики ссылаются на толкования национальных судов и Европейского суда по правам человека. В целях обеспечения полного и всестороннего обзора ситуации по каждой конкретной стране в исследование были также включены вопросы практической реализации права на свободу мирных собраний.

В исследовании отмечается, что большинство стран столкнулись с трудностями в соблюдении и защите права на свободу мирных собраний и в некоторых случаях подвергались критике со стороны Европейского суда по правам человека. Тем не менее, докладчики пришли к обобщающему выводу о том, что национальное законодательство лишь некоторых стран в незначительной степени не соответствует общепринятым стандартам.

По итогам представленного доклада сравнительное исследование национальных законодательств о свободе мирных собраний было одобрено членами Комиссии¹⁹.

На 99-й пленарной сессии экспертам была также предоставлена информация о сотрудничестве Комиссии со странами Латинской Америки, Ливией и Марокко, а также информация о конституционных изменениях в Норвегии, Тунисе и Турции.

Кроме того, члены Комиссии были ознакомлены с результатами заседания Совета по демократическим выборам и заседания Ученого совета, которые состоялись накануне проведения пленарной сессии (12 июня 2014 г.).

В числе прочих вопросов в соответствии с утвержденной повесткой членам Комиссии была предоставлена информация о 4-м межкультурном семинаре по демократии на тему: «Транспарентность и верховенство права как предпосылки справедливого и устойчивого развития», который состоится в Риме 9 октября 2014 г. Для участия в семинаре были приглашены все члены Комиссии.

Библиографический список:

1. Федеральный закон от 12 января 1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.
2. Постановление Конституционного суда РФ от 8 апреля 2014 г. по проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л.Г.Кузьминой, С.М.Смиренского и В.П.Юкечева.
3. Каляпин И. Правовых определений в этом законе нет // Коммерсантъ Власть. 2012. 6 июля. № 31.
4. Чиркин В.Е. Слово о конституционной терминологии // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 13–19.

References (transliteration):

1. Kalyapin I. Pravovykh opredelenij v ehtom zakone net // Kommersant" Vlast'. 2012. 6 iyulya. № 31.
2. Chirkin V.E. Slovo o konstitutsionnoj terminologii // Zhurnal rossijskogo prava. 2013. № 12. S. 13–19.

19 (CDL-AD(2014)024).