

# 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 101-Й ПЛЕНАРНОЙ СЕССИИ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО (ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ)

**Аннотация.** В статье представлена краткая информация о 101-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 Закону Украины об очистке власти, более известному как Закон о люстрации, а также в отношении законодательства Азербайджана, Грузии, Молдовы, Черногории. Также на 101-й пленарной сессии был одобрен Совместный Регламент Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ о свободе объединений.

**Ключевые слова:** Европейская комиссия за демократию через право, Венецианская комиссия, Совет Европы, 101-я пленарная сессия, закон о люстрации, закон об очистке власти, закон о неправительственных организациях, заключение, анализ законодательства.

12-13 декабря 2014 года в Венеции состоялась 101-я пленарная сессия Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии). Делегацию России возглавляла директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, представитель Российской Федерации в Венецианской комиссии, академик Т.Я. Хабриева.

Традиционно в рамках утвержденной повестки дня, в первую очередь, доклад о своей деятельности за период, прошедший с 100-й пленарной сессии, представил Президент Венецианской комиссии г-н Дж. Букиккио.

Также с докладом о деятельности Секретариата Комиссии выступил г-н Томас Маркерт, который проинформировал членов Комиссии о поступившем запросе украинских властей о подготовке заключения по законопроекту о судоустройстве и статусе судей. Следует отметить, что в 2010 году Комиссия уже рассматривала действующий закон, и заключение по нему было весьма негативным. Позднее (в 2011 году) в Комиссию был представлен вариант законопроекта о внесении в данный закон поправок, который в целом экспертами был одобрен, однако он так и не был принят. При этом г-н Маркерт отметил, что новый законопроект можно рассматривать в качестве промежуточного шага, поскольку основная задача украинских властей на современном этапе должна состоять в осуществлении

конституционной реформы. В частности, вызывает вопросы действующая в стране двухуровневая система кассации.

Принимая во внимание активное взаимодействие Комиссии с Комитетом министров Совета Европы, на 101-й пленарной сессии выступили Постоянный представитель Македонии в Совете Европы посол Петар Поп-Арсов, Постоянный представитель Мальты в Совете Европы посол Джозеф Филлетти, а также Постоянный представитель Норвегии в Совете Европы посол Астрид Эмили Хелле, которые подчеркнули важную роль Венецианской комиссии в разрешении ряда вопросов и поблагодарили ее членов за работу.

В соответствии с утвержденной повесткой член Комитета по юридическим вопросам и правам человека ПАСЕ г-н Аркадио Диас Техера представил обзор деятельности Парламентской ассамблеи и соответствующих комитетов. Он также проинформировал Комиссию о принятом Комитетом в октябре 2014 года докладе о защите свидетелей как важном инструменте борьбы с организованной преступностью и терроризмом в Европе.

В рамках сотрудничества Комиссии с Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы на сессии выступил Председатель Комитета по мониторингу Конгресса г-н Филипп Речевур, который сообщил о докладе принятым Комитетом о местной и региональной демократии Польши, подготовке аналогичных работ в отношении Греции и Норвегии, а также о подготовке

доклада на тему: «Избирательные списки и избиратели, живущие за рубежом».

В свою очередь, председатель Группы независимых экспертов, советник Конгресса по конституционным вопросам г-н Ален Делкамп доложил об активном участии Конгресса в наблюдении за ситуацией в Киеве и в подготовке заключения Венецианской комиссии по конституционной реформе в Украине.

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

В ходе 101-й сессии Комиссия была кратко проинформирована о мероприятиях по реализации рекомендаций, содержащихся в принятых ранее заключениях:

Краткое экспертное заключение об иммунитете судей для Конституционного суда Молдовы<sup>1</sup>.

Конституционный суд Молдовы запросил краткое экспертное заключение в отношении ряда положений о снятии иммунитета судей в случаях пассивной коррупции и подкупа. В заключении было установлено, что некоторые государства предоставляют защиту от уголовного преследования в качестве дополнительной гарантии, при этом никаких международных норм в этом отношении не существует. Таким образом, в данном случае молдавское законодательство не противоречит международным стандартам.

5 сентября 2014 года Конституционный суд вынес решение, в котором частично принял во внимание рекомендации Венецианской комиссии, установив, что судебная независимость не препятствует уголовной и дисциплинарной ответственности, предусмотренной законом. Тем не менее, суд выявил ряд недостатков в уголовно-процессуальном законе, касающихся процедурных действий, в частности формы, в которой они проводятся и вступают в силу, ареста или розыска судьи следователем без санкции Генеральной прокуратуры или Высшего совета магистратуры.

Совместное заключение по законопроекту о прокуратуре Украины<sup>2</sup>.

Г-н Маркерт проинформировал Комиссию о том, что Верховная Рада Украины приняла закон о реформировании прокуратуры<sup>3</sup>. Принятие этого закона стало значительной вехой: в соответствии с неоднократно повторяющимися рекомендациями Комиссии на протяжении последних 20 лет полномочия прокуратуры по осуществлению общего надзора, закрепленные Конституцией 1996 года, были отменены. Кроме того, был внесен еще ряд изменений, проанализированных

Комиссией в 2013 году. Поправки касались полномочий прокуроров по определению необходимости вмешательства в ход расследования.

Г-н Маркерт подчеркнул, что наиболее важные изменения положений закона о генеральном прокуроре требуют внесения поправок в Конституцию Украины, а именно в главу, предусматривающую общие надзорные полномочия прокуратуры. В противном случае принятый закон может быть признан неконституционным.

Заключение по законопроекту о внесении изменений и дополнений в Гражданский кодекс Республики Армения (о компенсации морального вреда)<sup>4</sup>.

Г-жа Гараната – Меньини напомнила Комиссии, что власти Армении запросили у Комиссии заключение на законопроект о внесении изменений в Гражданский кодекс в части положений о компенсации морального вреда. В заключении, принятом в декабре 2013 года, Венецианская комиссия подтвердила, что проект поправок соответствует применяемым европейским стандартам. Вместе с тем экспертами были сформулированы рекомендации по совершенствованию положений законопроекта. В числе наиболее значимых рекомендаций следует назвать необходимость расширения права требования возмещения морального вреда для супругов и близких родственников недавно умерших лиц, а также целесообразность включения в перечень критериев для определения морального вреда критерия «справедливость». Поправки в Гражданский кодекс Армении были приняты 19 мая 2014 года. Обе рекомендации были учтены.

Заключение по проекту концепции конституционных реформ Республики Армения<sup>5</sup>.

Г-н Маркерт напомнил Комиссии, что на предыдущей сессии было принято заключение по проекту концепции конституционных реформ Республики Армения, подготовленное экспертами Комиссии по конституционным реформам (в состав рабочей группы по подготовке данного заключения входила член Комиссии Т.Я. Хабриева). Проект концепции был подготовлен и доработан при содействии Комиссии, которая приняла положительное заключение. В последней редакции концепции<sup>6</sup> замечания, сформулированные в заключении, были учтены, и в исправленном виде документ был направлен Президенту Армении, который должен определить порядок проведения конституционной реформы.

Вместе с тем наибольший интерес представляет принятое на 101-й пленарной сессии промежуточное заключение по Закону Украины «Об очистке власти»<sup>7</sup>,

<sup>1</sup> CDL-AD(2013)008

<sup>2</sup> CDL-AD(2013)025

<sup>3</sup> См.: CDL-REF(2014)047

<sup>4</sup> CDL-AD(2013)037

<sup>5</sup> CDL-AD(2014)027

<sup>6</sup> См.: CDL-REF(2014)050

<sup>7</sup> CDL-AD(2014)044

более известный как Закон о люстрации. Закон был принят Верховной Радой 16 сентября 2014 года, подписан Президентом П. Порошенко 3 октября 2014 года, опубликован в официальных ведомостях 15 октября и вступил в силу 16 октября 2014 года.

При этом 17 октября 2014 года Министерством юстиции Украины был издан Указ № 1704 о Едином государственном реестре лиц, в отношении которых применяется Закон о люстрации. Указом создается электронная база данных, содержащая информацию о лицах, на которых распространяется действие Закона. 28 октября 2014 года база данных, в которую было внесено порядка 200 человек, была открыта для общего доступа.

Рассмотрение названного украинского закона было инициировано Председателем Комитета по мониторингу Парламентской Ассамблеи в октябре 2014 года.

Проект предварительного заключения, содержащее существенные замечания, был обсужден на совместном заседании подкомиссии по основным правам и подкомиссии по демократическим институтам 11 декабря 2014 года, на котором с резкой критикой украинского закона выступил заместитель члена Венецианской комиссии, заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ В.И. Лафитский. Он предложил отменить закон в целом, а не вносить в него изменения, как было предусмотрено проектом заключения. При этом многие замечания, сформулированные В.И. Лафитским, были учтены при доработке проекта предварительного заключения.

Делегация Украины в составе министра юстиции г-на Павла Петренко, депутатов г-на Леонида Емеца, г-на Егора Соболева и г-на Георгия Лохвинского и начальника Департамента по люстрации г-жи Татьяны Козаченко представила разъяснения в отношении ряда положений рассматриваемого закона и в целом признала необходимость внесения поправок в закон о люстрации.

Комиссия была проинформирована о процедуре принятия украинского закона, что в первую очередь, нашло отражение в принятом заключении. В частности, в докладе экспертов указано, что первое и второе чтение состоялись с интервалом в один месяц, было подано более чем 400 поправок, во время последнего голосования текст законопроекта и предложенные поправки не были оперативно предоставлены депутатам. При этом само голосование проходило под давлением протестующих, блокирующих здание Верховной Рады. Экспертами было подчеркнuto, что такие процессуальные нарушения не соответствуют принципу верховенства права.

Ссылаясь на международные акты и судебную практику международных судов (Европейского суда

по правам человека)<sup>8</sup>, эксперты характеризуют люстрацию следующим образом: люстрация означает «очистка», и это позволяет «уволить лиц, которые недостаточно честны (даже судьей), из государственных учреждений». Люстрация является одним из инструментов правосудия переходного периода, которые используются для защиты новых демократических государств от угроз, тесно связанных с предыдущими тоталитарными режимами, и предотвращения этих режимов.

Объясняя особую роль люстрации в пост-тоталитарном обществе, члены Комиссии приводят три основных аргумента. Профилактический аргумент предполагает, что люстрация необходима для защиты нового демократического режима, вынуждая лиц, занимающих государственные должности, и кандидатов на эти должности предавать огласке прошлое. Аргумент шантажа предполагает, что люстрация защищает новое демократическое государство от тех, кто был тесно связан с силовыми структурами или спецслужбами прежнего режима и может, таким образом, подвергаться шантажу. Аргумент общественного расширения прав и возможностей обосновывает необходимость придать деятельности государственных учреждений более прозрачный характер, что поможет восстановить общественное доверие в отношении лиц, занимающих важные должности.

По мнению экспертов, люстрация, сама по себе, не является нарушением прав человека, так как демократическое государство имеет право требовать от государственных служащих быть лояльными к конституционным принципам, на которых оно основано. Тем не менее, в целях уважения прав человека, обеспечения принципа верховенства права и демократии, люстрация должна обеспечить справедливый баланс между «защитой демократического общества, с одной стороны, и защитой индивидуальных прав, с другой». Таким образом, в заключении подчеркнuto, что меры люстрации должны быть соразмерными, узко специализированными, а главное быть «необходимыми в демократическом обществе» для достижения законных целей. Более того, люстрация только в том случае может соответствовать принципам демократического государства, основанного на верховенстве права, если ее процедуры, несмотря на политический характер, разработаны и осуществляются юридическими средствами.

---

<sup>8</sup> Европейская конвенция прав человека и основных свобод (в частности статьи 6, 8 и 14); Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1096 (1996) о мерах по ликвидации наследия бывших коммунистических тоталитарных систем; Резолюция 1481 (2006) о необходимости международного осуждения тоталитарных коммунистических режимов.

При этом в каждом конкретном случае применения мер люстрации должна быть доказана вина, должны быть гарантированы право на защиту, презумпция невиновности и право на обжалование в суде, а наказание для лиц, предположительно виновных, должно быть непременно обосновано. Кроме того, люстрация должна быть строго ограничена во времени как в период применения ее процедур, так и в отношении периода проверки.

Однако в соответствии с Законом запрет на доступ к государственным должностям основывается на простом факте того, что лицо занимало определенную должность, с последующей презумпцией виновности. Вместе с тем лица, подлежащие люстрации, не имеют возможности доказать, что несмотря на занимаемую должность, они не участвовали в каких-либо нарушениях прав человека, не принимали или не поддерживали антидемократические меры. В результате эксперты пришли к выводу о том, что если сам факт принадлежности к партии, организации или административному органу старого режима является основанием для запрета занимать государственные должности, то такой запрет сводится к форме коллективного и дискриминационного наказания, которое несовместимо с нормами в области прав человека. В подобном случае люстрация рискует стать политическим инструментом для подавления оппонентов.

Ст. 5 Закона о люстрации определяет Министерство юстиции в качестве органа, уполномоченного на проведение проверок, предусмотренных в рассматриваемом законе. По мнению экспертов, процедуры люстрации должны находиться в ведении специально созданной независимой комиссии, формируемой из числа выдающихся граждан, выдвинутых главой государства и утвержденных парламентом. Только тогда удастся обеспечить объективность и независимость уполномоченного органа.

Положительно оценив норму пункта 2 ст. 5, в соответствии с которой в целях обеспечения гражданского контроля над очисткой власти Министерство юстиции должно учредить «Консультативный общественный совет по люстрации», состоящий из представителей средств массовой информации и общественности, Комиссия тем не менее считает, что рекомендательный характер решений консультативного органа не может в полной мере обеспечить контроль осуществления мер люстрации. Кроме того, Закон не определяет порядок его формирования, функционирования и компетенции, что, безусловно, снижает его значение как демократического института.

В соответствии с Преамбулой Закона о люстрации его цель заключается в «защите и укреплении демократических ценностей, верховенства права и прав человека в Украине». Иными словами, как и любой закон

о люстрации он направлен на борьбу с прошлым и защиту настоящего и будущего от влияния прошлого. В украинском законе это предполагается сделать путем отстранения от должности или увольнения лиц в центральных и местных органах власти по причинам, связанным с их поведением в прошлом, что может представлять опасность для нового и все еще уязвимого демократического общества.

Ст. 1.2 Закона о люстрации определяет этих лиц, как «лиц, которые своими решениями, действиями или бездействием осуществляли мероприятия (и/или способствовали их совершению), направленные на узурпацию власти Президентом Украины Виктором Януковичем, подрыв основ национальной безопасности и обороны Украины или противоправное нарушение прав и свобод человека».

Ст. 1.2 Закона о люстрации перечисляет общие принципы, регулирующие процесс люстрации, в их числе названы следующие: а) верховенство права и законность, б) открытость, прозрачность и общественная доступность, в) презумпция невиновности, г) индивидуальная ответственность, д) гарантии права на защиту. Перечисленные принципы, как представляется, полностью соответствует Европейскому регламенту, однако проанализировав текст закона, эксперты пришли к выводу о его несоответствии заявленным принципам и Регламенту.

Критике подверглись также положения закона о периоде его применения. Закон о люстрации был принят спустя 18 лет после принятия демократической конституции 28 июня 1996 года, при этом он охватывает период от советского коммунистического режима до событий на Майдане 22 февраля 2014 года. Таким образом, Закон о люстрации объединяет два различных периода недемократической власти в стране. В частности, закон распространяет свое действие на период коммунистического Советского Союза, в который входила Украина до распада СССР в 1991 году. Второй период характеризуется как период «узурпации власти Президентом Украины Виктором Януковичем», что в соответствии со ст. 3.1 Закона относится ко всему сроку его полномочий с 25 февраля 2010 года по 22 февраля 2014 года.

Ссылаясь на Регламент, который предусматривает, что люстрация «может применяться только для ликвидации или существенного уменьшения угрозы, для создания жизнеспособной свободной демократии путем использования субъектом определенного положения, чтобы предотвратить нарушения прав человека или заблокировать процесс демократизации», эксперты подчеркнули, что люстрация «не может быть использована для наказания, возмездия или мести; приговор может быть вынесен только за совершенную преступную деятельность в соответствии с действующим Уголовным

кодексом и в соответствии со всеми процедурами и гарантиями уголовного преследования».

Как указано в заключении, люстрация, как метод борьбы с прошлым, должна применяться в течение периода сразу после прежней политической системы, нарушающей права человека и человеческое достоинство, а не в последующий период, когда была создана новая система, основанная на гарантиях демократии и прав человека. Необходимость защиты демократии, безусловно, уменьшается с течением времени, в результате чего применение мер люстрации к лицам, которые были участниками советского коммунистического режима, после более чем двух десятилетий, прошедших с момента падения этого режима, вызывает сомнения.

При этом Венецианская комиссия вновь сослалась на Регламент ПАСЕ, которым «введено общее предложение о том, что меры люстрации желательно прекратить во всех бывших коммунистических государствах не позднее, чем 31 декабря 1999 года».

Что касается периода президентства В. Януковича, члены Комиссии отметили, что обращение к широкомасштабным мерам люстрации в отношении этого периода позволяет ставить вопрос о фактическом функционировании конституционной и правовой основы Украины как демократического государства, основанного на верховенстве права.

В результате экспертами было рекомендовано пересмотреть данные положения закона.

Нарекания экспертов вызвали также нормы Закона о люстрации, касающиеся перечня должностей, в отношении которых применимы процедуры люстрации. В соответствии со ст. 2 Закона меры люстрации касаются:

1) Премьер-министра Украины, Первого вице-премьер-министра Украины, вице-премьер-министра Украины, а также министров, руководителей центральных органов исполнительной власти, которые не входят в состав Кабинета Министров Украины, Председателя Национального банка Украины, Председателя Антимонопольного комитета Украины, Председателя Фонда государственного имущества Украины, Председателя Государственного комитета телевидения и радиовещания Украины, их первых заместителей, заместителей;

2) Генерального прокурора Украины, Председателя Службы безопасности Украины, Председателя Службы внешней разведки Украины, начальника Управления государственной охраны Украины, руководителя центрального органа исполнительной власти, обеспечивающих формирование и реализацию государственной налоговой и / или таможенной политики, руководителя налоговой милиции, руководителя центрального органа исполнительной власти, который обеспечивает формирование и реализует государственную политику в сфере гражданской защиты, их первых заместителей, заместителей;

3) военных должностных лиц Вооруженных Сил Украины и других, образованных в соответствии с законами воинских формирований, кроме военнослужащих срочной военной службы и военнослужащих службы по призыву по мобилизации;

4) членов Высшего совета юстиции, членов Высшей квалификационной комиссии судей Украины, профессиональных судей, Председателя Государственной судебной администрации Украины, его первого заместителя, заместителя;

5) Главы Администрации Президента Украины, руководителя Государственного управления делами, Руководителя Секретариата Кабинета Министров Украины, Правительственного уполномоченного по вопросам антикоррупционной политики, их первых заместителей, заместителей;

6) начальствующего состава органов внутренних дел, центрального органа исполнительной власти, реализующих государственную политику в сфере исполнения уголовных наказаний, Государственной службы специальной связи и защиты информации Украины, центрального органа исполнительной власти, обеспечивающий формирование и реализацию государственной налоговой и / или таможенной политики, налоговой милиции, центрального органа исполнительной власти, который обеспечивает формирование и реализует государственную политику в сфере гражданской защиты;

7) должностных и служебных лиц органов прокуратуры Украины, Службы безопасности Украины, Службы внешней разведки Украины, Управления государственной охраны Украины, Национального банка Украины;

8) членов Центральной избирательной комиссии, Национального совета Украины по вопросам телевидения и радиовещания, председателей и членов национальных комиссий, осуществляющих государственное регулирование естественных монополий, государственное регулирование в сферах связи и информатизации, рынков ценных бумаг и финансовых услуг;

9) руководителей государственных, в том числе казенных, предприятий оборонно-промышленного комплекса, а также государственных предприятий, которые принадлежат к сфере управления субъекта предоставления административных услуг;

10) других должностных и служебных лиц (кроме выборных должностей) органов государственной власти, органов местного самоуправления;

11) лиц, претендующих на занятие должностей, указанных в пунктах 1-10.

Комиссия выражает сомнения в необходимости установления столь обширного перечня: «неясно, почему все эти должности могут быть обосновано отнесены законодателем к представляющим значительную опасность» для современной украинской демократии.

Отдельно экспертами были проанализированы нормы Закона о люстрации в отношении судей, которые подверглись жесткой критике, учитывая, что в соответствии с принятым в Украине Законом о восстановлении доверия к судебной власти от 8 апреля 2014 года в судебной системе уже были реализованы процедуры люстрации. На основании названного закона в стране была создана Специальная комиссия по проверке судей, выводы которой подлежали передаче в Высший совет юстиции для рассмотрения и принятия возможного решения об отстранении судьи от занимаемой должности. При этом ст. 3 определяет категории дел, по которым судьями судов общей юрисдикции были вынесены решения, что является основанием для проведения проверки.

Комментируя отнесение должности судьи к сфере действия Закона о люстрации, делегация Украины пояснила, что это было обусловлено двумя причинами: во-первых, Закон о восстановлении доверия к судебной власти оказался неэффективным (число заявок, обработанных специальной комиссией, достаточно незначительно); во-вторых, он не позволяет отстранить судью, подвергнутого люстрации, от государственной службы.

В этой связи Венецианская комиссия считает, что если закон признан неэффективным, целесообразным является совершенствование его норм, которые должным образом должны уважать конституционные нормы о независимости судей. Одновременное действие двух названных украинских законов создает проблемы правовой определенности и координации: если судья уже стал объектом процедуры, предусмотренной Законом о восстановлении доверия к судебной власти, он должен быть застрахован от применения закона о люстрации в соответствии с принципом *ne bis in idem*. При этом, если ни одна из процедур еще не применялась, не понятно, какая из предусмотренных двумя законами должна быть реализована в отношении того или иного судьи.

Кроме того, возможность применения люстрации к судьям, установленная законом, противоречит положениям Конституции, которая, во-первых, устанавливает срок полномочий судей, что обеспечивает их независимость; а во-вторых, полномочия увольнения судей возлагается на Президента или на Верховную Раду (в зависимости от должности судьи, ст.ст. 126 и 127 Конституции). При этом инициатива соответствующего предложения находятся исключительно в компетенции Высшего совета юстиции. Закон о люстрации возлагает ответственность за проверку судей на председателей соответствующих судов. В соответствии с принципом разделения властей процедура проверки децентрализованными контрольными органами не должна применяться к судьям.

Как следствие, эксперты пришли к выводу о том, что вопрос люстрации судей должен быть урегулирован только в одном законе.

В заключение также отмечено, что меры люстрации должны применяться только по решению суда, что прямо установлено в пунктах 5, 6 и 7 ст. 3 Закона о люстрации. Однако эксперты отдельно указали на необходимость уточнения данных положений: такое решение должно стать результатом процедуры, направленной против люстрации человека, а не процедуры, инициированной обвиняемым, попавшим под один из двух законов об амнистии.

Негативно были оценены положения закона о внесении информации о лицах, в отношении которых была применена люстрация, в Единый реестр лиц, которые подпадают под действие закона о люстрации. Создание и ведение такого реестра возложено на Министерство юстиции. Кроме того, эта информация, включая личные данные и результаты проверки, подлежит опубликованию на веб-сайте Министерства юстиции. Комиссия отметила, что такая публикация сведений возможна только после вступившего в законную силу решения суда, в связи с чем было рекомендовано уточнить предусмотренный Законом о люстрации порядок размещения подобной информации.

Кроме того, по мнению экспертов Комиссии, ряд положений Закона об очистке власти неясны и расплывчаты. В частности, такое замечание было высказано в отношении норм о критериях люстрации, вводящих запрет на право занимать государственные должности (сроком на пять или десять лет). В связи с обширной сферой люстрации и децентрализованной реализацией, неточные формулировки могут привести к неодинаковому применению Закона, а также могут способствовать его использованию в личных или политических целях. Данные положения было рекомендовано пересмотреть.

В итоге было отмечено, что вследствие отсутствия пояснительной записки к украинскому Закону о люстрации, на 101-й пленарной сессии в отношении данного закона принимается предварительное заключение. Представители органов государственной власти Украины согласились с тем, что закон нуждается в доработке, и запросили содействия Венецианской комиссии в этом вопросе. Окончательное заключение в отношении рассматриваемого закона будет принято Комиссией на пленарной сессии в марте 2015 года.

В связи с тем, что на 99-й пленарной сессии<sup>9</sup> особое внимание было уделено рассмотрению Федераль-

<sup>9</sup> Более подробно о 99-й пленарной сессии см.: Курбанов Р.А., Шведкова О.В., Беялова А.М. Проблемы гармонизации Российского законодательства с международными стандартами (Обзор 99-й пленарной сессии Европейского комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии)) // М.:

ного закона Российской Федерации от 20.07.2012 года № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»<sup>10</sup>, представляет интерес принятое на 101-й сессии заключение на Закон о неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах) Республики Азербайджан<sup>11</sup>.

Рассмотрение данного Закона было инициировано Генеральным секретарем Совета Европы г-ном Турборном Ягланом в сентябре 2014 года.

Закон о неправительственных организациях Республики Азербайджан (Закон № 894-IQ) был принят в 2000 году (в результате чего был отменен предшествующий одноименный закон 1992 года) и содержал более прогрессивные и либеральные нормы по сравнению с ранее действующим. С момента его принятия закон неоднократно подвергался изменениям и дополнениям, многие поправки стали предметом критики.

Стоит отметить, что в 2011 году Венецианская комиссия уже принимала заключение в отношении азербайджанского закона об НПО с изменениями, внесенными в 2009 году. В заключении было отмечено, что принятые поправки 2009 года и Указ № 43 от 16 марта 2011 года, имплементирующий раздел Закона об НПО о регистрации филиалов и представительств международных организаций в Азербайджане, ухудшил положение НПО. В частности, было установлено, что наиболее проблемные аспекты нового законодательства касаются регистрации НПО, их филиалов и представительств международных неправительственных организаций.

15 февраля 2013 года Парламент Республики Азербайджан принял новые поправки к Закону о некоммерческих организациях, дополнив его текст новым положением о пожертвованиях и грантах (ст. 24-1), а также поправки в Закон о грантах и Кодекс об административных правонарушениях. Другой пакет поправок к Закону об НПО, а также к Закону о грантах, Закону о регистра-

ции и Кодексу об административных правонарушениях был принят Парламентом 17 декабря 2013 года. Наконец, новый пакет поправок в Закон о НПО и в Закон о грантах был принят парламентом 17 октября 2014 года. 14 ноября 2014 года Президент подписал эти поправки и издал два президентских указа по их применению.

В Резолюции 1917 (2013), принятой 23 января 2013 года, Парламентская Ассамблея Совета Европы призвала власти Азербайджана «... пересмотреть Закон об НПО с целью разрешения проблем, сформулированных Венецианской комиссией; улучшить и облегчить процедуры регистрации для международных неправительственных организаций, а также создать благоприятные условия для осуществления НПО своей деятельности, в том числе для тех НПО, которые выражают критические мнения» (п. 18.8).

6 августа 2013 года Комиссар Совета Европы по правам человека Нилс Муйжниекс опубликовал доклад, оценив поправки от 15 февраля 2013 года как еще больше ограничивающие деятельность НПО в Азербайджане. Он также поднял вопросы, связанные с практической реализацией Закона о негосударственных организациях и политическом дискурсе, окружающем его применение, призвав власти Азербайджана «... обеспечить полное уважение права на свободу ассоциации, в частности, путем смягчения требований для регистрации, и сделав весь процесс, а также функционирование НПО менее бюрократичными».

Рассматривая положения Закона об НПО, эксперты, в первую очередь, обратили внимание на неточность используемой в законе терминологии. Так, термин «НПО» включает в себя общественные объединения и фонды. В названии действующего закона слова «общественные объединения и фонды» добавлены в скобках после слов «неправительственные организации», таким образом, подразумевая, что первое понятие охватывает и является эквивалентным последнему понятию. Однако пункт 2 ст. 1 Закона гласит, что определение «неправительственные организации» «включает в себя» общественные объединения и фонды, что ставит вопрос о точном понимании всех трех понятий и их соотношении.

Закон не распространяется на «политические партии, профессиональные союзы, религиозные объединения, органы местного самоуправления, а также организации, созданные с целью выполнения функций этих учреждений, и других некоммерческих организаций, деятельность которых регулируется другими законами» (пункт 4 ст. 1).

В Российской Федерации действует ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>12</sup>, в соответствии с пунктом 1

Журнал российского права. 2014. № 12. С. 149-154; Курбанов Р.А., Шведкова О.В., Беялова А.М. Аналитический обзор работы 99-й пленарной сессии Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы) / М.: Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 4. С. 730 – 740.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 20.07.2012 № 121-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // Собрание законодательства РФ, 23.07.2012, № 30, ст. 4172.

<sup>11</sup> Закон Азербайджанской Республики от 13 июня 2000 года №894-IQ «О неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах)» // Газета «Азербайджан» от 6.10.2000 года №228.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства РФ, 15.01.1996, № 3, ст. 145.

ст. 2 которого под некоммерческой организацией понимается организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками. При этом на основании пункта 3. ст. 2 некоммерческие организации могут создаваться в форме общественных или религиозных организаций (объединений), общин коренных малочисленных народов Российской Федерации, казачьих обществ, некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами. Таким образом, в отношении перечисленных форм, в которых могут создаваться юридические лица, понятие «некоммерческая организация» является родовым, т.е. обобщающим.

Действие российского закона в отличие от аналогичного нормативного акта Азербайджана распространяется на:

- потребительские кооперативы – гаражные и гаражно-строительные кооперативы, жилищные и жилищно-строительные кооперативы, жилищные накопительные кооперативы, кредитные потребительские кооперативы, кредитные потребительские кооперативы граждан, кредитные кооперативы второго уровня, потребительские общества, сельскохозяйственные потребительские перерабатывающие кооперативы, сельскохозяйственные потребительские сбытовые (торговые) кооперативы, сельскохозяйственные потребительские обслуживающие кооперативы, сельскохозяйственные потребительские снабженческие кооперативы, сельскохозяйственные потребительские садоводческие кооперативы, сельскохозяйственные потребительские огороднические кооперативы, сельскохозяйственные потребительские животноводческие кооперативы;
- общественные организации (объединения) – политические партии, профсоюзные организации, общественные движения, органы общественной самодеятельности;
- религиозные организации;
- фонды – благотворительные фонды, негосударственные пенсионные фонды, общественные фонды, экологические фонды;
- некоммерческие партнерства;
- объединения юридических лиц – ассоциации (союзы) экономического взаимодействия субъектов РФ; советы муниципальных образований субъектов РФ; союзы (ассоциации) кредитных кооперативов; союзы (ассоциации) кооперативов; союзы (ассоциации) общественных объединений; союзы (ассоциации) общин малочисленных народов; союзы потребительских обществ;

- палаты – адвокатские палаты, нотариальные палаты, торгово-промышленные палаты;
- учреждения – автономные учреждения, благотворительные учреждения, бюджетные учреждения, казенные учреждения, общественные учреждения, частные учреждения, учреждения академий наук, учреждения религиозных организаций;
- садоводческие, огороднические или дачные объединения граждан – садоводческие, огороднические или дачные некоммерческие товарищества, садоводческие, огороднические или дачные потребительские кооперативы, садоводческие, огороднические или дачные некоммерческие партнерства;
- юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, не включенные в другие группировки, – автономные НКО, адвокатские бюро, государственные академии наук, государственные компании, государственные корпорации, казачьи общества, коллегии адвокатов, общества взаимного страхования, общины коренных малочисленных народов, объединения работодателей, объединения (союзы) крестьянских (фермерских) хозяйств, отделения ИННО, товарищества собственников жилья, территориальные общественные самоуправления;
- иные НКО, не включенные в другие группировки<sup>13</sup>.

Существенные замечания были сформулированы экспертами в отношении установленного в Азербайджане порядка регистрации НПО. В документе Комиссии вновь содержится ссылка на ранее принятое заключение (2011 года), в котором процедура регистрации НПО была охарактеризована как «длительная и громоздкая». Более того, уже в 2011 году в качестве одного из ее основных недостатков было указано на централизованный характер регистрации, согласно которому все НПО, даже региональные и местные, должны регистрироваться в управлении Министерства юстиции в Баку, и это несмотря на то, что Министерство юстиции имеет филиалы в других регионах.

Как отмечено в заключении, принятом на 101-й сессии, большинство из указанных в документе Комиссии 2011 года рекомендаций в отношении совершенствования положений Закона об НПО азербайджанскими властями учтено не было. На сегодняшний день регистрация все еще является длительным и трудоемким процессом, хотя, как отмечают члены Комиссии, в большей степени это связано с трудностями правоприменения (на практике часто требуют предоставить дополнительные документы, предоставление которых

<sup>13</sup> Общероссийский классификатор организационно-правовых форм (утв. Приказом Росстандарта от 16.10.2012 № 505-ст) (ред. от 28.06.2013) // СПС КонсультантПлюс.

не требуются в соответствии с национальным законодательством; заявители часто получают повторные требования о внесении исправлений в документы, хотя такие требования должны заявляться одновременно; не всегда соблюдаются установленные законом сроки для вынесения решения о регистрации и т.д.), чем с содержанием положений законодательства.

Однако все еще сохраняется централизованный порядок регистрации НПО, когда заявитель обязан обращаться непосредственно в Министерство юстиции, находящее в Баку, что, несомненно, усложняет процесс регистрации. Вместе с тем законом предусмотрена возможность направления документов по почте, при этом планируется ввести компьютерную регистрацию и создать единую информационную сеть органов регистрации.

В РФ порядок государственной регистрации юридических лиц, в том числе и некоммерческих организаций, регламентирован в Главе III Федерального закона от 8 августа 2001 года «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»<sup>14</sup>. Порядок предоставления документов на регистрацию установлен в ст. 9 названного акта и дает возможность заявителю воспользоваться одним из следующих способов подачи документов:

- направление документов почтовым отправлением с объявленной ценностью при его пересылке с описью вложения;
- представление документов непосредственно либо через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг;
- направление документов в форме электронных документов, подписанных электронной подписью, с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в т.ч. сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг.

При этом представление документов в регистрирующий орган непосредственно или через многофункциональный центр может быть осуществлено заявителем либо его представителем, действующим на основании нотариально удостоверенной доверенности, с приложением такой доверенности или ее копии, верность которой засвидетельствована нотариально, к представляемым документам.

Поправки в азербайджанский Закон об НПО, принятые 17 декабря 2013 года, были направлены на устранение ряда замечаний, сформулированных Комиссией в 2011. В частности, изменения были внесены в нормы,

определяющие цель создания НПО. В новой редакции Закона «создание и деятельность неправительственных организаций, а также филиалов и представительств, не являющихся государственными организациями, иностранных государств в Азербайджанской Республике, цель которых или деятельность которых направлена на насильственное изменение конституционного строя и светского характера Азербайджанской Республики, нарушение ее территориальной целостности, пропаганду войны, насилия и жестокости, разжигание расовой, национальной и религиозной ненависти, не допускается».

Вновь критикуя данное положение, эксперты отметили следующее. Во-первых, не ясно, предусматривает ли новое положение дополнительные ограничения для НПО или дает лишь толкование первоначального положения и приводит примеры таких незаконных целей. Во-вторых, по мнению докладчиков, основания для установления ограничений создания НПО, изложенные в Законе, гораздо шире сформулированных в документах ЕКПЧ, в соответствии с которыми такие ограничения могут быть установлены только в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности населения или для защиты прав и свобод других лиц.

В России на конституционном уровне установлен запрет на создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (пункт 5 ст. 13 Конституции РФ<sup>15</sup>). При этом Федеральный закон «О некоммерческих организациях», в отличие от аналогичного закона Азербайджана, определяет цели создания НКО: в соответствии с пунктом 2 ст. 2 НКО могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

<sup>14</sup> Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства РФ, 13.08.2001, N 33 (часть I), ст. 3431.

<sup>15</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

Рассмотрев поправки, внесенные в Закон об НПО в декабре 2013 года, которые предписывают обязательное содержание Устава НПО, а также некоторых других необходимых документов, касающихся, например, назначения представителей НПО, эксперты пришли к выводу о том, что такое требование законодателя является чрезмерным вмешательством во внутренние дела НПО. По мнению Комиссии, государство должно минимизировать объем регулирования содержания уставных документов НПО и воздерживаться от чрезмерного контроля над внутренними делами объединений. Речь в данном случае идет о регулярности проведения совещаний неправительственных организаций, об определении соответствия деятельности объединений собственным уставам этих объединений или условий членства в них.

Аналогичную оценку получило также новое положение Закона об НПО, на основании которого, если неправительственная организация иностранного государства объединяется, присоединяется к другой организации или разделяется, если меняется его организационно-правовая форма, его филиал или представительство на территории Азербайджанской Республики ликвидируется.

Общие требования к содержанию устава российских НКО определены в пункте 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях». В частности, в учредительных документах некоммерческой организации в обязательном порядке должны быть определены наименование НКО, содержащее указание на характер ее деятельности и организационно-правовую форму, его место нахождения, порядок управления деятельностью, предмет и цели деятельности, сведения о филиалах и представительствах, права и обязанности членов, условия и порядок приема в члены некоммерческой организации и выхода из нее (при условии, что некоммерческая организация имеет членство), источники формирования имущества некоммерческой организации, порядок внесения изменений в учредительные документы некоммерческой организации, порядок использования имущества в случае ликвидации некоммерческой организации и иные положения, предусмотренные настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами.

Поправки 2009 года к Закону об НПО ввели специальные положения, касающиеся вопросов регистрации и деятельности в Азербайджане филиалов и представительств иностранных НПО. Как заявила Венецианская комиссия в своем заключении 2011 года, «необходимость такой процедуры, то есть обязанность иностранных НПО создавать местные филиалы и представительства и регистрировать их, сама по себе сомнительна». Комиссия с сожалением отметила, что законодатель не учел данные замечания, более того, требования к фи-

лиалам и представительствам иностранных НПО были ужесточены. Так, иностранные НПО могут создавать только один филиал или представительство на территории Азербайджана. Критикуя данное положение, эксперты отметили, что оно является неоправданным ограничением права на свободу объединения иностранных НПО, которые также работают под юрисдикцией Азербайджана.

Негативно было оценено также нововведение, в соответствии с которым заместители руководителей НПО, созданных иностранными гражданами или лицами без гражданства, а также иностранными юридическими лицами и филиалов и представительств неправительственных организаций иностранных государств должны быть гражданами Азербайджанской Республики. Как отмечено в заключении, «... это положение, которое применяется к заместителям руководителей, а не к главам иностранных НПО, представляется произвольным, поскольку нет никаких оснований для этого различия».

Докладчики также раскритиковали нововведение закона, которым был ограничен круг жертвователей в пользу НПО: из их числа были исключены иностранные источники финансирования. Однако они ограничились лишь напоминанием о том, что несмотря на то, что иностранное финансирование может привести к возникновению некоторых негативных последствий, оно не должно являться объектом прямого запрета.

Напомним, что положения российского закона, которым для ряда некоммерческих организаций был введен статус некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, стали предметом активных обсуждений в ходе 99-й пленарной сессии.

Поправкой в Закон об НПО 2013 года неправительственные организации, равно как и филиалы и представительства иностранных НПО, были обременены дополнительной обязанностью информировать Министерство юстиции о любых изменениях фактического адреса и числа членов (до внесения изменений НПО обязаны были только сообщать об изменениях своего юридического адреса). Венецианская комиссия охарактеризовала такие дополнения как «необоснованное вмешательство во внутреннюю автономию НПО».

Закон об НПО с внесенными поправками ужесточил контроль над НПО со стороны государственных органов и увеличил санкции за нарушение его положений. Наибольшей критике подверглись расширенные положения закона, содержащие основания для приостановления деятельности НПО на период до одного года. По мнению экспертов, они содержат «расплывчатые» формулировки, что может привести к различным злоупотреблениям. Также правила новой статьи, наделяющей суды правом ликвидировать НПО в случае получения ими от уполномоченного органа ис-

полнительной власти более двух предупреждений об устранении выявленных нарушений за один год, не гарантирует пропорциональность тяжести совершенного нарушения степени наказания в виде ликвидации. По утверждению докладчиков, негативное воздействие этих изменений очевидно, «... так как возможности для усмотрения исполнительными органами контроля за деятельностью объединений кажутся безграничными и четко не определенными».

В итоге в заключении сформулированы рекомендации по приведению норм азербайджанского Закона об НПО в соответствие с европейскими общедемократическими принципами.

На пленарной сессии было принято краткое экспертное заключение для Конституционного суда Грузии по вопросу диффамации в отношении умерших лиц<sup>16</sup>. В заключении отмечено, что в соответствии с прецедентным правом Европейского суда по правам человека понятие «частная жизнь» охватывает уважение к репутации живых людей. Что касается репутации умершего, прецедентное право не содержит каких-либо упоминаний, в связи с чем государства имеют право обеспечить в их отношении правовую защиту, но не обязаны делать это.

В кратком экспертном заключении представлены три теории защиты репутации умершего человека, а также сравнительный план правовой ситуации в странах прецедентного права и в странах гражданского права. При этом эксперты отметили, что в случае предоставления защиты репутации покойного, законодатель должен прямо установить узкий круг лиц, уполномоченных предъявить соответствующие претензии. Это позволит избежать негативного воздействия на свободу прессы, а также принятия интрузивных мер.

Комиссия также приняла краткое экспертное заключение по отдельным положениям Закона Республики Молдова о профессиональном тестировании целостности (о борьбе с коррупцией)<sup>17</sup>, рассмотрение которого было инициировано Конституционным Судом Республики Молдова.

В целом положительно оценив усилия государства по борьбе с коррупцией, докладчики подчеркнули важность недопущения угрозы стабильности демократических институтов, а также ослабления независимости и беспристрастности судебной власти. Учреждение независимого антикоррупционного агентства, по мнению экспертов, будет способствовать решению поставленных государствам задач, однако в заключении рекомендовано более четко определить статус Национального центра по борьбе

с коррупцией (НЦБК) и Службы по информации и безопасности (СИБ).

Закон предусматривает, что проверяющие будут систематически выступать в качестве «агентов-провокаторов». Если в отчете проверяющего будет зафиксирован факт получения судьей взятки, это должно стать основанием для его увольнения.

Закон предусматривает использование в процессе проверки судьи аудио/видеозаписи, что является непременным условием проведения такой проверки. Как отмечено в заключении, данное положение можно рассматривать как вмешательство в частную жизнь судьи. Более того, Комиссия предполагает, что использование таких средств может представлять угрозу для независимости судебной системы и может быть ошибочно использовано в качестве инструмента для применения к судьям мер дисциплинарного характера.

В отношении законодательства Черногории на 101-й пленарной сессии было принято сразу три заключения: Заключение по законопроектам Черногории о судах, правах и обязанностях судей и о Судебном совете, предварительное заключение по законопроекту Черногории о прокуратуре и предварительное заключение по законопроекту о Черногории о специальной государственной прокуратуре.

Заключение по законопроектам о судах, о правах и обязанностях судей и о Судебном совете Черногории<sup>18</sup> было подготовлено по запросу Министерства юстиции Черногории. Проанализировав представленные законопроекты, Комиссия пришла к выводу о том, что в целом оба законопроекта содержат четкие формулировки, учитывают ранее рекомендации Венецианской комиссии и являются «...частью процесса, направленного на европейскую интеграцию страны и создание современной правовой и институциональной основы функционирования судебной системы ...».

Тем не менее в заключении отмечается ряд положений, которые, по мнению экспертов, требуют дальнейшей доработки. В частности, необходимо предусмотреть более эффективные механизмы, обеспечивающие гарантии независимости судей. Так, негативно были оценены положения, вменяющим в обязанности исполнение указаний других судей. Кроме того, по мнению докладчиков, следует исключить из контрольных полномочий Верховного суда право контролировать работу судов общей юрисдикции; следует также «избегать полномочий по надзору общих судов вышестоящими судами». Комиссией было также рекомендовано пересмотреть полномочия председателей судов, наделяющие их правом вмешательства в рассмотрение дел судьями.

---

<sup>16</sup> CDL-AD(2014)040

<sup>17</sup> CDL-AD(2014)039

---

<sup>18</sup> CDL-AD(2014)038

В заключении указано, что вмешательство государства во внутреннюю организацию судов и осуществление им надзорных полномочий должны быть ограничены в целях обеспечения уважения к независимости судебной системы и принципа разделения властей. Рекомендовано также усилить прозрачность положений рассматриваемых законопроектов в части установленных правил о несовместимости судебской должности с иными должностями и видами деятельности, а также правил о судебском иммунитете и осуществлении дисциплинарного производства. Кроме того, по мнению экспертов, в целях обеспечения независимости и самостоятельности Судебного совета следует уточнить правила, касающиеся оснований и порядка увольнения его членов и их временного отстранения от занимаемой должности.

В заключении по законопроекту Черногории о прокуратуре<sup>19</sup> содержится в целом положительная оценка представленного на рассмотрение проекта закона: текст высокого технического качества, соответствующий Конституции и действующим стандартам и обеспечивающий хорошую правовую основу для эффективной работы органов прокуратуры. Вместе с тем, в нем были сформулированы следующие рекомендации: деятельность прокуратуры должна быть ограничена уголовно-правовой сферой; необходимо доработать и упростить процедуру предложения и избрания членов Прокурорского совета из числа государственных обвинителей, а также в целях повышения доверия и гарантированной автономии органов прокуратуры пересмотреть предложенную систему контроля со стороны Министерства юстиции. Кроме того, по мнению экспертов, лицо, иницилирующее дисциплинарное разбирательство, и президента дисциплинарной коллегии следует избирать из числа юристов, не работающих в органах прокуратуры.

Заключение по законопроекту о специальной государственной прокуратуре Черногории<sup>20</sup>, по утверждению докладчиков, заслуживает положительной оценки (органами государственной власти Черногории было принято решение по учреждению в рамках существующей системы прокуратуры отдельного института – специализированного органа). Вместе с тем в заключении рекомендовано в соответствии с принципом правовой определенности с максимальной точностью определить его полномочия и порядок работы, а также закрепить гарантии от необоснованного вмешательства в его деятельность. В частности, Комиссия считает, что

необходимо четко определить степень его автономии и институциональное положение в прокуратуре; должны быть введены необходимые гарантии подотчетности; более четко необходимо изложить полномочия и круг преступлений, подпадающих под его юрисдикцию; следует упростить процедуру назначения Специального государственного прокурора, а также детализировать правила работы специальных прокуроров.

На пленарной сессии был принят Совместный регламент Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ по свободе объединений<sup>21</sup>. Совместная подготовка этого документа началась в 2013 году, было проведено несколько рабочих заседаний, а также ряд консультативных встреч с гражданским обществом. В соответствии с решением Подкомиссии по основным правам Регламент состоит из трех основных разделов: об общих границах права на свободу объединения и применимых международных стандартах, о руководящих принципах свободы объединений и об их толковании, в котором даны подробные разъяснения и детализированы руководящие принципы.

В рамках сотрудничества с другими странами, участникам пленарной сессии была представлена информация о ходе проведения запланированной судебной реформы в Албании. Запрос о содействии Комиссии в ее проведении был получен в январе 2014 года. В июне 2014 года эксперты приняли заключение по проекту поправок в Уголовный и Гражданский процессуальный кодексы.

В соответствии с повесткой дня выступил председатель Европейского отделения Международного института омбудсмена г-н Рафаэль Рибо, который отметил, что за последние годы наметилась тенденция упразднения института омбудсмена, в связи с чем Комиссией было принято решение о проведении соответствующего исследования.

В ходе сессии Комиссия была также проинформирована о конституционных изменениях в Казахстане, Румынии и Великобритании; о составе, полномочиях и деятельности Европейской сети по судебной власти (ЕССС); о прошедших выборах сопредседателя Объединенного совета по конституционному правосудию и председателя подкомиссии по Латинской Америке; а также об Ассоциации бывших членов Венецианской комиссии.

Кроме того, эксперты заслушали доклады о заседании Научного совета и подкомиссии по методам работы, которые прошли накануне пленарной сессии 11 декабря 2014 года.

19 CDL-AD(2014)042

20 CDL-AD(2014)041

21 CDL-AD(2014)046

### **Библиографический список:**

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (с изм. от 13.05.2004) (Заключена в г. Риме 04.11.1950) // Собрание законодательства РФ, 08.01.2001, № 2, ст. 163.
2. Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1096 (1996) о мерах по ликвидации наследия бывших коммунистических тоталитарных систем.
3. Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1481 (2006) о необходимости международного осуждения тоталитарных коммунистических режимов.
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.
5. Федеральный закон от 20.07.2012 № 121-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // Собрание законодательства РФ, 23.07.2012, № 30, ст. 4172.
6. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства РФ, 15.01.1996, № 3, ст. 145.
7. Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства РФ, 13.08.2001, N 33 (часть I), ст. 3431.
8. Общероссийский классификатор организационно-правовых форм (утв. Приказом Росстандарта от 16.10.2012 № 505-ст) (ред. от 28.06.2013) // СПС КонсультантПлюс.
9. Закон Азербайджанской Республики от 13 июня 2000 года №894-IQ «О неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах)» // Газета «Азербайджан» от 6.10.2000 года №228.
10. Курбанов Р.А., Шведкова О.В., Белялова А.М. Проблемы гармонизации Российского законодательства с международными стандартами (Обзор 99-й пленарной сессии Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) // М.: Журнал российского права. 2014. № 12.
11. Курбанов Р.А., Шведкова О.В., Белялова А.М. Аналитический обзор работы 99-й пленарной сессии Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы) / М.: Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 4.

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

1. Kurbanov R.A. , Shvedkova O.V. , Belyalova A.M. Problemy garmonizatsii Rossiyskogo zakonodatel'stva s mezhdunarodnymi standartami ( Obzor 99 – y plenarnoy sessii Yevropeyskogo komissii za demokratiyu cherez pravo ( Venetsianskoy komissii ) // M .: Zhurnal rossiyskogo prava . 2014. № 12 .
2. Kurbanov R.A. , Shvedkova O.V. , Belyalova A.M. Analiticheskiy obzor raboty 99 – y plenarnoy sessii Yevropeyskoy komissii za demokratiyu cherez pravo ( Venetsianskoy komissii Soveta Yevropy ) / M .: Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya . 2014 № 4 .