МАТЕРИАЛЫ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ СОВЕТА ЕВРОПЫ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР ЗАКЛЮЧЕНИЙ В ОТНОШЕНИИ МОЛДОВЫ И ВЕНГРИИ, ПРИНЯТЫХ НА 111-Й ПЛЕНАРНОЙ СЕССИИ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ

ЧЕРЕНКОВА Вероника Сергеевна, младший научный сотрудник отдела научного обеспечения деятельности секретариата Делегации Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы) Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: venkom@izak.ru

ЛЕБЕДЕВА Яна Игоревна, специалист I категории отдела научного обеспечения деятельности секретариата Делегации Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы) Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: lebedeva.ioanna@yandex.ru

Настоящая статья представляет собой аналитический обзор наиболее значимых заключений, принятых в рамках 111-й Пленарной сессии Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии), которая проходила в Венеции 16—17 июня 2017 г.

Авторы осветили выводы Венецианской комиссии в отношении предложения Президента Республики Молдова о внесении дополнений в Конституцию с целью расширения полномочий Президента по роспуску Парламента, что может привести к постепенному изменению формы правления с парламентской в сторону смешанной или президентской. Отмечено, что первая форма правления традиционно считается более предпочтительной, однако Венецианская комиссия считает, что любая форма правления может соответствовать демократическим стандартам, если законодательством предусмотрена эффективная система сдержек и противовесов.

Рассмотрены рекомендации, вынесенные комиссией по проекту закона об избирательной системе и выборах в Парламент Республики Молдова. Авторы осветили аналогичные законодательные положения, существующие в странах, находящихся на стадии переходного периода после распада Союза ССР.

Проанализированы выводы Комиссии по проекту закона Венгрии о прозрачности организаций, получающих иностранное финансирование.

Рекомендации экспертов Венецианской комиссии актуальны не только в рамках правовых систем указанных стран, но и значимы для осмысления правовых изменений, происходящих в России.

Ключевые слова: Венецианская комиссия, верховенство права, демократия, права человека, избирательная система, референдум, конституционные изменения, неправительственные организации, финансирование, образование.

ANALYTIC REVIEW OF THE OPINIONS ON MOLDOVA AND HUNGARY ADOPTED AT THE 111th PLENARY SESSION OF THE VENICE COMMISSION

V. S. CHERENKOVA, junior research fellow of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: venkom@izak.ru

Ya. I. LEBEDEVA, specialist of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: lebedeva.ioanna@yandex.ru

This article is an analytic review of the most significant opinions adopted within the framework of the 111th Plenary Session of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), which was held in Venice on 16—17 June 2017.

The authors clarify the conclusions of the Venice Commission regarding the Proposal by the President of the Republic of Moldova to supplement the Constitution in order to enlarge powers of the President to dissolve Parliament, which may lead to a gradual change in the form of government from the parliamentary one to the mixed or presidential one. In particular, it was noted that the

first form of government is traditionally considered preferable, but the Venice Commission believes that any form of government can meet democratic standards, if the law provides an effective system of checks and balances.

The article also considers recommendations made by the Commission on the Draft law relating to the electoral system for the election of the Parliament. The authors highlighted similar legislative provisions in countries which are on transition stage after the collapse of the Soviet Union.

Further the conclusions of the Commission on the Draft Law on the Transparency of Organisations Receiving Foreign Funds were analyzed.

It is noted, that recommendations made by the experts of the Venice Commission are relevant not only within the legal systems of these countries, but also are important for understanding the legal changes taking place in our country.

Keywords: Venice Commission, rule of law, democracy, human rights, electoral system, referendum, constitutional changes, non-governmental organizations, financing, education.

DOI: 10.12737/article_598063fbc55c57.59501047

16—17 июня 2017 г. в Венеции состоялась 111-я Пленарная сессия Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии). В повестку сессии вошли актуальные вопросы конституционного строительства в государствах — членах Венецианской комиссии. Экспертами Венецианской комиссии были рассмотрены ряд заключений, среди которых особого внимания заслуживают следующие:

заключение CDL-AD(2017)012 по Проекту закона об избирательной системе и выборах в Парламент Республики Молдова;

заключение CDL-AD(2017)014 о Предложении Президента Республики Молдова о внесении дополнений в Конституцию с целью расширения полномочий Президента по роспуску Парламента¹;

заключение CDL-AD(2017)015 по Проекту закона Венгрии о прозрачности организаций, получающих иностранное финансирование².

В **заключении** (по Проекту закона об избирательной системе и выборах в Парламент Республики Молдова) **CDL-AD(2017)014** эксперты Венецианской комиссии рассмотрели инициативу Президента Молдовы от 1 марта 2017 г. о расширении полномочий главы государства по роспуску Парламента.

До реформы 1999 г. Президент Молдовы обладал широкой компетенцией, однако после проведения республиканского референдума его полномочия претерпели значительные изменения:

Президент сохранил право наложить отлагательное вето на законопроекты, которое может быть легко преодолено (ст. 93);

Правительство, ранее подотчетное Президенту, стало полностью ответственно перед Парламентом (ст. 104);

в соответствии со ст. 85 Конституции Президент вправе распустить Парламент не произвольно, а только в строго определенных, предусмотренных Конституцией случаях после консультации с парламентскими фракциями³;

Президент был лишен полномочий по инициированию конституционных изменений;

Президент стал избираться не путем прямых выборов, а 3/5 голосов Парламента (ст. 78).

Последнее изменение имеет черты, характерные для парламентарной формы правления. Но назначение главы государства парламентским большинством является положением, которое способно породить кризис власти. Так, в 2009 г. Парламент Республики Молдова не смог набрать 3/5 голосов для избрания Президента Республики, что привело к роспуску Парламента. В качестве более сложного примера из конституционной практики можно привести затяжной конституционный кризис в Испании, когда разноразличные политические силы в рамках двух последовательно избранных Генеральных Кортесов⁴ не смогли назначить на должность Премьер-министра, который в соответствии с Конституцией Испании обладает полномочиями по формированию Правительства.

Таким образом, в Молдове с 1999 г. складывается конституционная модель, близкая к классическому парламентаризму. Несмотря на то, что парламентская модель традиционно считается более предпочтительной, Венецианская комиссия считает, что любая форма правления может соответствовать демократическим стандартам, если архитектура формы правления строится на системе сдержек и противовесов⁵, а взаи-

¹ CDL-AD(2017)014-e, Opinion on the proposal by the President of the Republic to expand the President's powers to dissolve Parliament, adopted by the Venice Commission at its 111th Plenary Session. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)014-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)014-e).

² CDL-AD(2017)015-e, Opinion on the Draft Law on the Transparency of Organisations receiving support from abroad. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)015-e).

³ А именно: если в течение трех месяцев Парламент не смог сформировать Правительство; если в течение трех месяцев Парламент не приступил к выполнению своих законодательных полномочий; если Парламент не выразил вотум доверия Правительству в 45-дневный срок с момента первого президентского запроса, и только после отклонения предложения не менее двух раз.

⁴ Нижняя палата Парламента Испании.

⁵ Более подробно см.: *Лебедева Я. И.* Правовой анализ Заключения Венецианской комиссии на проект изменений, вно-

модействие законодательной и исполнительной власти (что также характерно для главы государства) — на принципе сотрудничества, а не соперничества. Венецианская комиссия также приходит к однозначному выводу, что расширение полномочий Президента должно быть совместимо с выбранной конституционной моделью, а «скачок в сторону полупрезидентского и президентского режима... предполагает глубокий пересмотр Конституции, установление соответствующей системы сдержек и противовесов».

Инициатива Президента 2017 г., предполагающая возможность роспуска Парламента Президентом, представляет собой усиление властных полномочий главы государства в рамках сложившейся конституционной модели. Данной инициативе предшествовало введение в 2016 г. прямых выборов Президента путем отмены положения реформы 1999 г. Конституционным судом. Введение прямых выборов стало важным шагом, обеспечивающим легитимацию, т. е. поддержку населением инициатив действующего Президента. В данной ситуации Венецианская комиссия замечает, что избрание Президента путем прямых выборов не превращает Президента в политического оппонента Парламента. Как указывает опыт Украины, Президент, лишенный в 2004 г. ключевых полномочий в результате конституционной реформы, в 2007 г., через год с момента вступления в силу конституционных изменений, которые расширили его полномочия, распустил Парламент, большинство в котором состояло из других политических сил.

28 марта 2017 г. Президент Республики Молдова путем издания декрета назначил в сентябре 2017 г. консультативный референдум по вопросу расширения полномочий по роспуску Парламента. Мотивами проведения референдума является необходимость заручиться поддержкой народа в отсутствие у Президента конституционных оснований для инициирования конституционных изменений.

Указанный шаг, по меткому выражению А. Арутюняна, направлен на то, чтобы «пугать парламент, убедительно угрожая апелляцией к “улице”»⁶. Не случайно одним из оснований роспуска Парламента Президент намеревается установить условие, в соответствии с которым Парламент будет распущен, если в течение 12 месяцев не будут имплементированы результаты консультативного референдума. Так Президент намерен обойти сдерживающие его власть конституционные положения, а также получить широкие дискреционные полномочия по роспуску Парламента. Таким образом, расширение

полномочий Президента нарушает баланс системы сдержек и противовесов и не свойственно для парламентарной республики.

В связи с этим Венецианская комиссия в ряде заключений справедливо указывает на необходимость установления референдума в пределах полномочий одного органа высшей власти. Так, ст. 72 Конституции Украины предусматривает возможность созыва референдума как Президентом, так и Верховной Радой, что может превратить референдум в орудие политической борьбы между ними⁷. Таким образом, в случае когда как Президент, так и Парламент имеют высокий уровень легитимности, основывающийся на всеобщих выборах, данный факт может являться потенциальным источником конфликта⁸.

В первоначальном проекте Конституции Украины содержалось положение, согласно которому предусматривалась возможность проведения референдума по выражению недоверия и роспуску Парламента. Венецианская комиссия указала, что данное положение на современном этапе представляет собой «слишком радикальное понимание непосредственной демократии»⁹.

Как указывает Венецианская комиссия, существуют две модели, в соответствии с которыми происходит роспуск Парламента:

когда в тексте Конституции содержится общее положение о возможности Президента распустить Парламент¹⁰;

когда роспуск осуществляется в рамках определенного, предусмотренного в Конституции закрытого перечня оснований, которые основаны на неспособности Парламента выполнять основные функции или которые могут привести к кризису демократических институтов (длительное отсутствие Правительства в результате неспособности Парламента его созвать, непринятие бюджета, длительное отсутствие кворума в Парламенте).

Совмещение указанных моделей никогда не происходит, поскольку оно способно придать полномочиям Президента по роспуску Парламента практически неограниченный характер.

Заключение CDL-AD(2017)012 является наиболее дискуссионным в свете конституционных преобразований, происходящих на территории постсоветского пространства. Суть реформы избирательной системы заключается в замене пропорциональной систе-

симых в Конституцию Турецкой Республики // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 3. С. 156—163.

⁶ Арутюнян А. Место президента в системе политико-правовых институтов постсоветских республик // Jurisprudencija. 2005. Т. 77. С. 8.

⁷ CDL-INF(96)6, Opinion on the Constitution of Ukraine. P. 8.

⁸ См.: Bagatella J., Carlos J. El semipresidencialismo como alternativa para el presidencialismo mexicano. URL: https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/doceavo/1.%20EI%20semipresidencialismo%20como%20alternativa.pdf. P. 4.

⁹ CDL-INF(96)6. P. 8.

¹⁰ Так, ст. 88 Конституции Италии предусматривает, что Президент Республики может, заслушав председателей палат, распустить обе палаты или одну из них.

мы выборов в Парламент на смешанную систему, в рамках которой 50 депутатов избираются по пропорциональной системе с закрытыми списками по единому избирательному округу и 51 — по одномандатным избирательным округам в рамках системы «победитель получает всё» (first-past-the-post system). Кандидат может избираться сразу в рамках двух систем одновременно, а избиратель получает два бюллетеня для голосования. Если один и тот же кандидат проходит в Парламент в рамках как одной, так и другой системы, преимущество имеет его победа в рамках одномандатного избирательного округа.

Согласно комментариям властей Молдавии цель принятия указанных изменений — сочетание преимуществ комбинирования пропорциональной и мажоритарной избирательных систем. Преимуществами и целями введения мажоритарного компонента является поиск новых политических лидеров, способных одержать единоличную победу на уровне региона, а также создание более тесных связей между избирателями и кандидатами, которые являются ведущими политическими деятелями в своем регионе. Кроме того, введение двух параллельных систем увеличивает шансы кандидатов, что особенно актуально для представительства интересов автономных образований в составе Молдавии, в первую очередь Приднестровья и Гагаузии.

Замечания Венецианской комиссии сводятся к тому, что введение мажоритарной системы в Молдове должно соответствовать конституционному контексту и уровню политической культуры в данной стране. Высокий порог прохождения в Парламент для политических партий (особенно для небольших партий, объединяющихся в избирательные блоки — 9—11%) также способствует тому, что мажоритарный компонент резко возобладает с учетом того, что порог для прохождения в Парламент независимых кандидатов-самовыдвиженцев составляет 2%. Комиссия убеждена, что кандидаты на местах будут иметь более тесные связи с представителями бизнес-сообщества, чем с простыми избирателями. Также отмечено, что мажоритарная система ведет к слабому представительству женщин в Парламенте.

Однако Венецианской комиссии не был оценен опыт сопредельных с Молдовой государств, находящихся на стадии переходного периода после распада Советского Союза. Так, именно отсутствие сильных политических лидеров как в Парламенте, так и в регионах, слабая вовлеченность населения в политическую жизнь, отсутствие альтернативы массовым партиям являются отличительными чертами формирующихся партий культуры и гражданского общества. Так, в Армении и Таджикистане нижние палаты Парламента избираются по смешанной мажоритарно-пропорциональной системе и существует возможность участия в выборах в порядке самовыдвижения.

Следующим важным заключением, принятым Венецианской комиссией, является **заключение CDL-AD(2017)015** по Проекту закона Венгрии о прозрачности организаций, получающих иностранное финансирование. На сегодняшний день проблема борьбы с вмешательством во внутренние дела государства, легализацией преступных доходов и финансированием терроризма стоит достаточно остро. Правительства нередко видят угрозу не только в организациях экстремистского толка, которые напрямую выражают свои радикальные взгляды, но и в политических партиях и некоммерческих организациях, особенно в тех, которые получают финансирование из-за рубежа. Так, можно отметить, что универсализация и ужесточение контроля за деятельностью некоммерческих организаций являются в настоящее время мировым трендом и одним из актуальных направлений развития законодательства о НКО в мировом масштабе. Не стала исключением и Венгрия: 7 апреля 2017 г. в Национальную Ассамблею тремя членами Парламента был представлен законопроект «О прозрачности получения организациями зарубежной помощи». В соответствии с ним ассоциации и фонды, ежегодно получающие денежные средства и иные ресурсы из-за рубежа, превышающие в два раза сумму, которая составляет 7,2 млн форинтов — около 24 тыс. евро, обязаны регистрироваться в Региональном суде в качестве «организаций, получающих зарубежную помощь» и указывать о таком статусе на своих интернет-сайтах, в печатной продукции и иных публикациях. Проект закона также регулирует процедуру регистрации и постановки на учет организаций, получающих финансирование от иностранных лиц, а также предусматривает санкции в отношении организаций, которые не выполняют обязательства, предусмотренные законопроектом.

Венецианская комиссия незамедлительно отреагировала на данный законопроект, высказала замечания и отметила противоречивые моменты, опираясь на существующие международные стандарты в данной области, закрепленные в первую очередь:

в Руководящих принципах статуса неправительственных организаций, принятых на многосторонней встрече, организованной Советом Европы 23—25 марта 1998 г.;

Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы 1998 г.¹¹;

Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2007)14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе 2007 г.;

Совместных руководящих принципах о свободе объединений 2014 г.¹²

¹¹ UN Doc. A/RES/53/144.

¹² CDL-AD(2014)046.

Прежде всего Венецианская комиссия отметила, что законопроект об открытости деятельности организаций, получающих иностранную поддержку, преследует законную цель обеспечения прозрачности организаций гражданского общества. Он может также способствовать борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. Однако по аналогии с заключением 2014 г. по Закону Российской Федерации об иностранных агентах¹³ Венецианская комиссия также признала, что «принятие закона не должно быть обусловлено стремлением заклеймить и подвергнуть остракизму некоторые организации гражданского общества исключительно на основе иностранного финансирования. Метка “поддерживается из-за рубежа” не должна приводить к клеймению НПО, получающих зарубежное финансирование, как отклоняющихся от надлежащих стандартов. Это может повлиять на восприятие в обществе НПО, получающих иностранное финансирование, и вызвать негативный эффект, который препятствует сотрудничеству с такими организациями или отпугивает иностранных спонсоров от внесения финансовых взносов».

Комиссия положительно оценила факт, что венгерским законодателем не используется крайне размытое и провокационное понятие «иностранный агент», за который Комиссия подвергла критике Российскую Федерацию в заключении 2014 г.: «Венецианская комиссия не может не согласиться с теми, кто считает данный термин неуместным». Как справедливо заметил Комиссар Совета Европы по правам человека, «в российском историческом контексте термин обычно ассоциируется с понятием “иностранный шпион” и(или) “предатель” и, таким образом, несет оттенок остракизма».

Комиссия все же считает, что, принимая во внимание нынешнюю политическую ситуацию в Венгрии, сопровождающуюся резкими заявлениями, направленными против организаций гражданского общества, финансируемых из-за рубежа, такой термин — «организация, получающая иностранную поддержку» — не может быть воспринят нейтрально и считаться описательным. Более того, данное определение может негативно повлиять на законную деятельность таких организаций.

Также Венецианская комиссия выявила ряд проблемных аспектов законопроекта и призвала венгерские власти принять во внимание следующие основные рекомендации:

во-первых, что касается процедуры принятия самого законопроекта, необходимо провести публичные консультации до окончательного принятия законопроекта. Общественные консультации должны проводиться при участии, насколько это возможно, всех общественных организаций, статус, фи-

нансирование или сфера деятельности которых могут быть затронуты в результате вступления в силу этого Закона;

во-вторых, законопроект выводит из-под сферы действия ряд организаций (например, ассоциации и фонды, которые не квалифицированы в качестве неправительственных организаций, религиозные организации), что создает дискриминационные условия. Закон, направленный на обеспечение большей транспарентности в публичном пространстве и на предотвращение финансирования терроризма и отмывания денег, должен применяться к любой организации, которая может осуществлять соответствующую преступную деятельность, поскольку прозрачность их финансирования не регулируется специальными законодательными актами;

в-третьих, Венецианская комиссия считает чрезмерным предлагаемый законопроектом трехлетний срок, в течение которого организации гражданского общества не должны получать иностранное финансирование для того, чтобы инициировать процедуру снятия с учета. Рекомендуются заменить его на один год¹⁴;

в-четвертых, требование законопроекта о раскрытии личности всех спонсоров, в том числе незначительных, является чрезмерным и ненужным, в частности с учетом требований права на неприкосновенность частной жизни, закрепленного в ст. 8 ЕКПЧ. Указанные «доноры» вряд ли имеют серьезное влияние на соответствующие организации и, следовательно, нет законных оснований и необходимости их включения в список, доступный для общественности. Венецианская комиссия призывает венгерские власти ограничиться крупными спонсорами (которые могут быть определены, например, как те, которые предоставляют сумму не ниже 24 тыс. евро);

в-пятых, проект закона должен прямо предусматривать принцип пропорциональности, касающийся санкций, которые должны применяться только в случае неисполнения наиболее важных обязанностей и(или) в случае грубого неисполнения обязательств. Указание, что неисполнение обязательств в соответствии с законопроектом влечет роспуск организации, должно быть исключено, так как ликвидация организации должна использоваться только в качестве крайней меры в тех случаях, когда она совершает серьезные проступки, становится банкротом или длительно бездействует.

¹⁴ Организации гражданского общества, которые получают финансовую поддержку из-за рубежа на сумму свыше 7,2 млн форинтов ежегодно, должны декларировать этот факт, используя форму, содержащуюся в приложении I к Проекту закона, в течение 15 дней с даты, на которую они удовлетворяют условию для регистрации в Региональном суде в соответствии с местом регистрации объединения (в так называемом регистрирующем суде).

¹³ CDL-AD(2014)025.

Подводя итог, отметим, что Венецианская комиссия с опорой на выработанные международные и региональные стандарты деятельности неправительственных организаций допускает установление огра-

ничений в отношении их финансирования, но только исходя из принципа, в соответствии с которым свобода финансирования должна быть правилом, а ограничения — исключением.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Bagatella J., Carlos J. El semipresidencialismo como alternativa para el presidencialismo mexicano. URL: https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/doceavo/1.%20El%20semipresidencialismo%20como%20alternativa.pdf.

Арутюнян А. Место президента в системе политико-правовых институтов постсоветских республик // *Jurisprudencija*. 2005. Т. 77.

Лебедева Я. И. Правовой анализ Заключения Венецианской комиссии на проект изменений, вносимых в Конституцию Тульской Республики // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2017. № 3.