

«МАЛЕНЬКАЯ ВЕНЕЦИЯ»¹ НЕ СООТВЕТСТВУЕТ СТАНДАРТАМ «БОЛЬШОЙ» (АНАЛИЗ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО ЗАКЛЮЧЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО № CDL-PI(2017)004 ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ВЕНЕСУЭЛЫ)

КОШЕЛЕВА Евгения Владимировна, специалист I категории отдела научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, магистрант Университета Panthéon-Assas (Париж II)

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34

E-mail: venkom@izak.ru

ЛЕБЕДЕВА Яна Игоревна, младший научный сотрудник отдела научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, аспирант МГИМО (У) МИД России

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34

E-mail: lebedeva.ioanna@yandex.ru

Анализ предварительного заключения, учитывая политический текст, строится на рассмотрении соответствия принятых норм европейским стандартам: оправдано ли изменение Конституции Венесуэлы целями снятия внешнеполитической напряженности и закрепления социально-экономических прав венесуэльцев, возможен ли созыв Учредительного собрания без участия народа в стране партиципаторной демократии, легитимен ли порядок урегулирования созыва и выборов в Учредительное собрание подзаконными по характеру актами, не создает ли сам порядок выборов возможности для манипулирования его результатами?

Отвлекаясь от распространенной критики в адрес современного политического руководства Венесуэлы, в ходе анализа подчеркивается, что вопрос несоответствия заявленным европейским стандартам не является очевидным, а ответственность за сложившийся кризис не может быть возложена лишь на один властный институт — институт президента. В сложившемся конфликте активную роль сыграла конституционная палата Верховного суда, решения которой усугубили кризис: именно она приняла решение, приостанавливающее полномочия парламента, так же, как и постановление от 31 мая 2017 г. № 378/2017. Позиция конституционного суда по отношению к парламенту определяет выбор между «политическим конституционализмом» и «правовым»: конституционный суд может быть лишь одним из ряда других государственных органов, являющихся инструментами в руках суверена, либо такой суд является нечто большим — органом, черпающим легитимность напрямую из конституции, способным стать последним препятствием для воли политического большинства. Более того, в странах Латинской Америки, в том числе в Венесуэле, именно на конституционные суды возложена обязанность по защите конституции. Другой вопрос, являются ли предпринятые конституционной палатой Верховного суда Венесуэлы меры пропорциональными целям защиты конституции в контексте известных событий? Между тем и в Европе стандарты эффективности конституционного правосудия не являются четкими и определяются через соответствие действительности имеющемуся в стране регулированию.

Ключевые слова: Европейская комиссия за демократию через право, права человека, европейские стандарты, Венесуэла, заключение, парламент, Верховный суд.

“LITTLE VENICE” DOES NOT MEET THE STANDARDS OF A “BIG” ONE (ANALYSIS OF THE PRELIMINARY OPINION OF THE EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW №. CDL-PI(2017)004 CONCERNING VENEZUELA LEGISLATION)

E. V. KOSHELEVA, specialist of the Department of scientific support of the Secretariat of the Delegation of the Russian Federation to the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, master of Panthéon-Assas University (Paris II)

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: venkom@izak.ru

¹ В переводе с исп. Венесуэла — это «маленькая Венеция». Название государству дал прибывший с испанцами в 1499 г. на берега Южной Америки итальянский мореплаватель Америго Веспуччи, которому поселение напомнило город лагун — Венецию.

Ya. I. LEBEDEVA, junior research fellow of the Department of scientific support of the Secretariat of the Delegation of the Russian Federation to the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, postgraduate student of the Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation

34, Bolshaya Chermushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: lebedeva.ioanna@yandex.ru

The analysis of the Preliminary Opinion, taking into account the political text, is based on consideration of the conformity of the adopted norms to European standards: is it justified to change the Constitution to remove foreign policy tensions and to consolidate the socioeconomic rights of Venezuelans, is it possible to convene a Constituent Assembly without people's participation in a country of participatory democracy, is it legitimate to regulate elections to the Constituent Assembly by acts subordinate by nature, does not the election procedure itself create possibility for manipulating its results?

Ranging far and wide from widespread criticism of the modern political leadership of the Bolivarian Republic of Venezuela, the analysis emphasizes that the issue of inconsistency with the declared European standards is not obvious, and responsibility for the crisis cannot be assigned only to one powerful institution — the institution of the President. The Constitutional Chamber of the Supreme Court played an active role in the conflict, which decisions aggravated the crisis: it was the Constitutional Chamber that adopted the decision suspending the powers of the Parliament, as Decision No. 378/2017 of May 31, 2017 did it too. As it is known, the position of the Constitutional Court in relation to the Parliament determines the choice between «political constitutionalism» and a «legal» one: the constitutional court can be only one state body among others, which are instruments in hands of a sovereign, or such a court is something more — the body derives its legitimacy directly from the Constitution, is able to be the last obstacle for the political will of the majority... Moreover, in Latin American countries, including Venezuela, it is the constitutional court's duty to protect the Constitution. Another question is whether the constitutional chamber of the Supreme Court of the Bolivarian Republic of Venezuela has taken measures, which are proportionate to the goals of defending the Constitution in the context of known events. Meanwhile, in Europe the standards of effectiveness of constitutional justice are not clear and are determined by the correspondence of reality with the existing regulation in the country.

Keywords: European Commission for democracy through law, human rights, European standards, Venezuela, opinion, Parliament, Supreme Court.

DOI: 10.12737/article_5a1e71d904dd41.95432293

В мае 2017 г. Президент Венесуэлы Николас Мадуро подписал ряд указов, в силу которых назначались выборы в Национальное учредительное собрание — орган учредительной власти, который в соответствии с положениями ст. 347 Конституции Венесуэлы 1999 г. полномочен принять новую Конституцию².

Инициатива Президента не получила большого одобрения у населения страны. Так, за две недели до организации выборов оппозицией был проведен консультативный «народный референдум», по результатам которого 98% граждан высказалось против созыва Национального учредительного собрания.

Инициатива по созыву Национального учредительного собрания в силу ст. 348 Конституции принадлежит парламенту Венесуэлы — Национальному собранию. Однако 27—29 марта 2017 г. Конституционной палатой Верховного суда Венесуэлы были приняты постановления № 155 и 156³, согласно которым

полномочия законодательного органа были приостановлены и распределены между судебной и исполнительной властью. Указанные решения вызвали широкий общественный резонанс как внутри страны, так и за рубежом; ряд первых государственных лиц (в том числе Председатель Национального собрания Хулио Борхес) квалифицировали действия Конституционной палаты как «государственный переворот»⁴. 31 марта на внеочередной сессии Организации американских государств (ОАГ) более 20 стран направили запрос в Постоянный совет о нарушении конституционного строя Венесуэлы⁵, что могло повлечь приостановление участия государства в ОАГ в случае «неконституционных изменений демократического порядка».

1 апреля Президент страны Николас Мадуро созвал экстренное совещание Совета безопасности, который смог добиться лишь принятия новых, разъяснительных актов Конституционной палаты, в соответствии с которыми решения № 155 и 156 были оставлены в силе, но ряд наиболее дискуссионных положений были исключены.

² Официальные тексты указов Президента Венесуэлы (от 1 мая 2017 г. № 2830, от 23 мая 2017 г. № 2878, № 2889) размещены на сайте Европейской комиссии за демократию через право — URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2017\)032-spa](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2017)032-spa).

³ Постановления Верховного суда Боливарианской Республики Венесуэла от 31 марта 2017 г. № 155. URL: <https://ru.scribd.com/document/343616814/TSJ-Venezuela-Sentencia-155>; от 31 марта 2017 г. № 156. URL: <https://ru.scribd.com/document/343616973/TSJ-Venezuela-Sentencia-156>.

⁴ Borges: En Venezuela sigue golpe de Estado pese a revisión de TSJ. URL: <http://www.hispantv.com/noticias/venezuela/337427/parlamento-borges-golpe-estado-tsj-capriles>.

⁵ OEA: 20 países miembros declararán que en Venezuela se alteró el orden constitucional. URL: <http://larepublica.pe/mundo/861004-oea-20-paises-miembros-declararan-que-en-venezuela-se-altero-el-orden-constitucional>.

Несмотря на многочисленные общественные протесты, 30 июля 2017 г. были проведены выборы в Национальное учредительное собрание, которое 19 августа наделило себя законодательными полномочиями. Парламент, в свою очередь, отказался признавать расширение полномочий Собрания. Результаты выборов в Учредительное собрание также не были признаны в большинстве стран ОАГ, среди которых США, Бразилия, Аргентина, Чили, Колумбия, Коста-Рика, Мексика, Парагвай, Перу⁶.

Страны — члены Европейского Союза (как и само интеграционное объединение), а также Совет Европы высказали чрезвычайную обеспокоенность по поводу сложившейся ситуации⁷. Свою позицию по данному вопросу также выразила Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), которая на основании запроса ОАГ подготовила Предварительное заключение № 2878 от 23 мая 2017 г.⁸

В Предварительном заключении подчеркивается, что принятие новой Конституции является неотъемлемым суверенным правом государства, однако процедуры и методы такого принятия должны соответствовать международным стандартам⁹. В качестве ключевых требований демократического процесса принятия новой Конституции Комиссия выделяет следующие:

1) цель и порядок принятия новой Конституции должны обеспечивать легитимность и легальность изменений;

2) процедура принятия новой Конституции должна быть прозрачной, открытой и обеспечивать условия для проведения дебатов, предполагающих, в том числе, учет мнения всех заинтересованных сторон¹⁰.

⁶ Венесуэла не в первый раз переживает международную изоляцию по случаю созыва Учредительного собрания, как, например, в 1952 г., когда была предпринята попытка созвать Учредительное собрание в целях избрания Президента страны.

⁷ Высокий представитель по иностранным делам и политике безопасности Европейского Союза Ф. Могерини 2 августа 2017 г. выступила с декларацией, в которой указывалось, что «выборы в Учредительное собрание значительно обострили кризис в Венесуэле. Они могут подорвать другие законные институты, предусмотренные Конституцией, такие как Национальное собрание». Declaration of the High Representative Federica Mogherini on behalf of the EU on Venezuela. URL: http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2017/8/47244663591_en.pdf.

⁸ Напомним, что Венесуэла в отличие от ряда других латиноамериканских государств (Бразилии, Чили и Коста-Рики) не является членом Венецианской комиссии.

⁹ См.: Venice Commission — Opinion CDL-AD(2013)012 on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary. Para. 137.

¹⁰ См.: Venice Commission — Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary. Para. 18.

Основным предметом анализа Венецианской комиссии стали ст. 347 и 348 Конституции Венесуэлы, которые провозглашают народ «первоисточником учредительной власти» и предполагают возможность созыва Национального учредительного собрания «в осуществление названной власти». Инициатива созыва Национального учредительного собрания принадлежит специальным субъектам (Президенту или Национальному собранию). Однако остается неясным, кто полномочен непосредственно созывать Национальное учредительное собрание: специальный субъект инициативы или народ как непосредственный источник учредительной власти. По данному вопросу Конституционная палата Верховного суда Венесуэлы и Венецианская комиссия разошлись во мнениях.

Цель и порядок принятия новой Конституции. Как указывает академик Т. Я. Хабриева, важным аспектом, позволяющим определить характер конституционных изменений, является цель их принятия¹¹. В качестве целей принятия новой Конституции Венесуэлы Президентом страны Николасом Мадуро высказывались следующие:

1) преодоление внутривластной напряженности и обеспечение мира, воспрепятствование планируемому государственному перевороту;

2) закрепление экономических и социальных прав венесуэльцев, защита их от приватизации, преодоление последствий растущей инфляции.

Как указывает А. А. Манасян, Конституция представляет самодостаточную и стабильную систему, которая обладает «запасом внутренней прочности» и способностью «выдерживать напряженные отношения между ее участниками»¹². Конституция, проходя испытание социальной реальностью и реалиями политической борьбы, должна не только оставаться неизменной (стабильной), но и приобретать новые качественные свойства. Т. Я. Хабриева в связи с этим использует термин «устойчивость Конституции», под которым понимается «актуализация конституционного регулирования, своевременное правовое обеспечение политических, социальных, экономических и иных потребностей согласно их позитивной динамике»¹³.

Опыт зарубежных стран показывает, что конституционная революция с теми или иными особенностями проходит через следующие стадии¹⁴:

¹¹ См.: Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в современном мире: монография // Наука РАН. 2016. С. 112.

¹² Манасян А. А. Актуальные вопросы обеспечения стабильности и развития конституции в современных государствах // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11.

¹³ Хабриева Т. Я. Указ. соч. С. 105.

¹⁴ Подробнее см.: Шустров Д. Г. *Essentia constitutionis*: Конституция Российской Федерации — взгляд через века конституционной теории // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 3.

1) возникновение потребности в новой Конституции, которая возникает всякий раз, когда происходит перемена в отношениях между общественными силами (Ф. Лассаль);

2) перерастание напряженных отношений участников конституционного процесса (в первую очередь ветвей государственной власти) в открытое противостояние (нередко блокирование одной ветвью власти деятельности другой); отказ от старой Конституции в период эскалации конфликта (часто в условиях чрезвычайного и военного положения);

3) создание новой Конституции, которая базируется на иных отправных началах и принципах государственного и общественного устройства. При этом нередко новая Конституция принимается без учета специальных процедур, предусмотренных в предшествующей Конституции.

Таким образом, принятие новой Конституции без учета специальных процедур, предусмотренных в предшествующей Конституции, на фоне общественного противостояния и соперничества органов власти знаменует собой конституционную революцию. Так, А. А. Манасян указывает, что с 1946 по 2000 г. в результате вооруженных переворотов, гражданских восстаний и революций в Латинской Америке были заменены 66% конституций¹⁵. Другие авторы приводят цифры, согласно которым конституции в странах Латинской Америки сменяются каждые 12,4 года, что, однако, не решает свойственные данному региону проблемы. Конституция превращается в объект политических игр, «подрочное средство» для решения текущих политических проблем¹⁶, что, несомненно, представляет собой отрицательное политико-правовое явление.

Таким образом, преодоление внутривластной напряженности и обеспечение мира, воспрепятствование планируемому государственному перевороту с трудом могут являться целями, обуславливающими принятие новой Конституции в условиях напряженности, свойственной Венесуэле как типичному представителю латиноамериканской конституционной традиции. Напомним, что первая Конституция Венесуэлы была принята в 1811 г., а действующая Конституция является 26-й по счету.

Вторая из указанных целей — закрепление экономических и социальных прав венесуэльцев, защита их от приватизации, преодоление последствий растущей инфляции также не являются целями, которые в полной мере обосновывают принятие новой Конституции. Во-первых, они могут быть достигнуты более пропорциональными мерами: поправки в Конституцию Венесуэлы вправе принять Национальное собрание путем включения дополнительных статей без из-

менения текста Конституции (п. 5 ст. 341). Во-вторых, Конституция Венесуэлы содержит обширные по содержанию гл. V «Социальные и семейные права» и гл. VII «Экономические права».

Легитимность и легальность порядка внесения изменений в Конституцию. Положения действующей Конституции Венесуэлы выделяют три формы конституционных изменений:

1) внесение поправок в Конституцию, которые направлены на «добавление или изменение одной или нескольких статей Конституции без существенного изменения самой структуры» (ст. 340);

2) осуществление конституционной реформы, которая имеет целью «частичный или полный пересмотр Конституции» (ст. 342);

3) принятие новой Конституции через созыв Национального учредительного собрания (ст. 347)¹⁷.

Если первые две формы конституционных изменений могут быть реализованы через Национальное собрание, то третья форма реализуется волей Национального учредительного собрания.

С 1996 г. Венесуэла взяла курс на построение «социализма XXI века». Как указывает чилийский социолог М. Харнекер, «данный термин был придуман Уго Чавесом, чтобы отделить его от так называемого “реального социализма” XX в. в Советском Союзе и странах Восточной Европы, который был подвержен ошибкам и искажениям. Главным положением проекта Чавеса стало сочетание социализма с демократией, но не либеральной, а прямой и партиципаторной»¹⁸. Другой латиноамериканский исследователь, говоря об особенностях непосредственной демократии в понимании «социализма XXI века», указывает, что она должна представлять собой «“радикальную демократию”, то есть такую демократию, которая распространяет народный суверенитет на любую политическую или экономическую власть. Данный тип демократии гарантирует полную реализацию прав человека, плюрализм и разделение властей»¹⁹. Мексиканский исследователь Х. Дьетерич отмечает, что «в настоящее время социализм выступает на исторической сцене как научный и демократический социализм XXI в., т. е. партиципаторная демократия»²⁰.

¹⁷ См.: Venice Commission — Preliminary Opinion CDL-PI(2017)004 on the Legal Issues Raised by Decree no. 2878 of 23 May 2017 of the President of the Republic on Calling Elections to a National Constituent Assembly. Para. 24.

¹⁸ Harnecker M. Democracia y socialismo: el futuro enraizado en el presente // Estudios críticos del desarrollo. Vol. I. No. 1. P. 151—182.

¹⁹ Hamburger F., Álvaro A. El socialismo del siglo XXI en América Latina: características, desarrollos y desafíos // Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, 2014. No. 9. URL: <http://www.redalyc.org/pdf/927/92731211006.pdf>.

²⁰ Dieterich S. H. Tres criterios para definir una economía socialista. URL: <http://archivo.juventudes.org/textos/Heinz%20Dieterich/tres%20criterios%20economia%20socialista.pdf>.

¹⁵ См.: Манасян А. А. Указ. соч.

¹⁶ См.: Venice Commission — Opinion CDL-AD(2008)015 on the Draft Constitution of Ukraine. Para. 105.

Данный идеологический подход нашел отражение и в тексте действующей Конституции. Так, в соответствии со ст. 347 только «Народ Венесуэлы является носителем конституционной учредительной власти... Народ может созвать Национальное учредительное собрание».

В силу вышеуказанных положений в Предварительном заключении ставится вопрос: необходимо ли одобрение народом инициативы Президента по созыву Учредительного собрания?

Некоторые авторы указывают, что процесс инициирования реформы разделен на два этапа, а именно:

1) инициатива Президента или Национальной ассамблеи;

2) непосредственно созыв Учредительного собрания, осуществляемый в соответствии с волей народа, выраженной на референдуме.

Конституционная палата Верховного суда Республики Венесуэла, которая осуществила отстранение парламента страны от осуществляемых им полномочий, указала, что созыв Учредительного собрания народом не является обязательной стадией принятия новой Конституции. В постановлении от 31 мая 2017 г. № 378/2017 суд указывает, что «организация референдума до созыва Национального учредительного собрания не является ни необходимой, ни конституционно обязательной, поскольку данное требование явным образом не установлено в гл. III разд. IV Конституции». Таким образом, данное постановление исходит из ограничительного толкования идей Уго Чавеса и было воспринято его сторонниками как «шах и мат» партиципаторной демократии²¹.

В связи с этим Венецианская комиссия приходит к выводу, что «созыв Учредительного собрания напрямую Президентом приводит к тому, что только один орган государственной власти (и власти исполнительной), игнорируя при этом другие государственные органы, через которые народ осуществляет свой суверенитет, обладает достаточными полномочиями по перезаключению общественного договора... Президент Венесуэлы как лишь один из действующих институтов власти не может быть единолично уполномоченным на созыв Национального учредительного собрания без созыва референдума»²².

С учетом сказанного можно говорить, что проблема заключается скорее не в том, кто является уполномоченным на созыв Учредительного собрания. Проблема имеет более широкий характер: под вопрос ставится легитимность происходящих процессов, в том числе в свете господствующей в Венесуэле идеоло-

гической направленности на построение партиципаторной демократии.

Кроме того, в силу вынужденного бездействия парламента порядок проведения выборов в Учредительное собрание определяется Указом Президента, т. е. актом исполнительной власти. Венецианская комиссия жестко критикует складывающуюся ситуацию и отмечает, что Президент не может по общему правилу регулировать вопросы подобного характера. В Кодексе добросовестной практики по избирательным вопросам Комиссия подчеркивает, что вопросы избирательного права должны быть урегулированы как минимум на уровне Закона, потому что в противном случае избирательное право может стать инструментом достижения результата, необходимо исполняемой исполнительной власти²³.

В соответствии с § 8 ст. 236 действующей Конституции Венесуэлы Президент вправе принимать указы, имеющие силу закона, лишь в качестве исключения и только на основании закона, наделяющего его такими полномочиями. Согласно выводам Кодекса добросовестной практики по избирательным вопросам применительно к венесуэльским реалиям регулирование избирательного права Президентом без такого основания возможно только в отношении технических вопросов во исполнение закона²⁴. Венецианская комиссия приходит к выводу, что «в соответствии с принципом верховенства права и Конституцией Венесуэлы полномочия по определению порядка выборов принадлежат исключительно Национальному собранию»²⁵. Однако на основании полномочий, переданных Конституционной палатой во исполнение постановлений № 155 и 156, полномочия Национального собрания заблокированы в сложившейся в Венесуэле политической ситуации.

Что касается содержания установленных в Указе Президента № 2878 избирательных правил, то в их основе лежит использование двух базовых критериев — территориального и секторального. По территориальному принципу избираются 364 члена Учредительного собрания. При этом территориальный принцип привязан к 335 муниципальным образованиям Республики Венесуэла, которые поделены в целях проведения выборов на три категории: столица, от которой избираются семь членов Учредительного собрания, 23 столицы регионов, от которых избираются по два члена, и 311 оставшихся муниципальных образований, от которых выбирается по одному члену. Подобная нарезка избирательных округов не вполне учитывает разницу в плотности населения, и это приводит к тому, что «относительный полити-

²¹ См., например: La sentencia No. 378/2017 de la Sala Constitucional: ¡jaque mate a la Democracia Participativa y Protagónica! URL: <https://www.aporrea.org/actualidad/a247597.html>.

²² CDL-PI(2017)004. Para. 30.

²³ См.: Venice Commission — Code of Good Practice in Electoral Matters (CDL-AD (2002)23 rev). Para. 65—67.

²⁴ См.: Code of Good Practice in Electoral Matters (CDL-AD (2002)23 rev). Para. 67.

²⁵ CDL-PI(2017)004. Para. 44.

ческий вес каждого голоса будет сильно отличаться в зависимости от места жительства избирателей»²⁶. Кроме того, Комиссия отмечает, что в разных избирательных округах используется дифференцированная избирательная система: в одних она пропорциональная, в других — мажоритарная. Подобная избирательная геометрия приводит к нарушению принципа равного голосования²⁷, который является одним из фундаментальных принципов — достижений европейского избирательного права.

Не соблюдает принцип равенства, по мнению Комиссии, и применение корпоративной системы, предусмотренное Указом Президента: 181 член Учредительного собрания избирается от семи секторов (предприниматели, крестьяне и рыбаки, лица с ограниченными возможностями, студенты, рабочие, коммуны и коммунальные советы, пенсионеры). При этом от 83 тыс. избирателей, включенных в соответствующий избирательный реестр, выбирается один представитель. Данная система, по предварительному заключению Комиссии, создает цепочку нарушений: применение секторального принципа не только необоснованно разделяет единую нацию, но и создает недопустимое различие между гражданами.

Как говорится в Предварительном заключении, указанная система нарушает право свободы ассоциации и создает риск исключения большого количества граждан от участия в выборах по секторальному признаку, поскольку участие в выборах по секторальному признаку требует регистрации в той или иной «официальной организации, гильдии или юридически признанном объединении».

По данным МОТ на 2012 г., 47,5% рабочих в Венесуэле задействованы в теневой экономике²⁸. Складывающееся регулирование приведет к тому, что некоторые граждане смогут голосовать только один раз — по территориальному принципу, другие — дважды, что создает вопиющую ситуацию неравенства через нарушение принципа «один человек — один голос»²⁹.

Кроме того, применение секторального критерия связывается Комиссией исключительно с антидемократическими режимами. В качестве примера приводятся диктатура Франко в Испании, когда избиратели были поделены по трем секторам (официальный Синдикат, семьи, муниципалитеты), диктатура Салазара в Португалии, при которой государство определялось в качестве «корпоративной и унитарной республики».

В качестве отдельного предмета критики выступает значительное число членов Учредительного собра-

ния, затрудняющее, как правило, продуктивное проведение дебатов и завершение работы в разумный срок, что фактически может парализовать работу Собрания.

Прозрачность, открытость и инклюзивность процесса. Венецианская комиссия не раз отмечала, что принятие новой легитимной Конституции должно быть основано на как можно более широком консенсусе. Для этого необходимо обеспечить вовлеченность в процесс различных политических сил, неправительственных организаций и объединений граждан, представителей академической общественности и СМИ³⁰. Особенно отмечается роль последних в конституционном процессе пересмотра Конституции: вся процедура должна быть адекватно, справедливо и максимально широко освещена в средствах массовой информации³¹. Тем временем, по имеющимся сведениям, в Венесуэле наблюдается нехватка информированности общественности: традиционные СМИ оповещают о нынешнем кризисе с большой осторожностью, а доступа в Интернет нет у половины жителей страны. Вследствие этого был даже создан проект альтернативного информирования людей — так называемое автобусное телевидение, суть которого заключается в том, что неравнодушные к происходящему молодые люди, имитируя телевизионную новостную передачу, делятся недавними событиями политической жизни страны с пассажирами местного автобусного транспорта.

Что касается участия оппозиции, то уровень ее вовлеченности ярко отображен фактом заключения под стражу лидеров оппозиции, которые ранее находились под домашним арестом. Между тем достижение широкого консенсуса планируется через проведение всеобщих выборов в Учредительное собрание, которое, в свою очередь, сформулирует новый текст Конституции, подлежащий впоследствии рассмотрению на всенародном референдуме.

Таким образом, Венецианская комиссия констатирует, что в Венесуэле на уровне высших органов власти осуществляется ограничительное толкование партиципаторной демократии в ситуации наличия явного пробела в Конституции. Кроме того, выборы в Учредительное собрание прошли не на равной основе: не было обеспечено подлинное представительство народа; не были созданы условия для подлинного обсуждения нового текста Конституции.

Однако идея представительной демократии также реализуется не последовательно, поскольку приня-

³⁰ См.: Venice Commission — Opinion CDL-AD(2013)010 on the Draft New Constitution of Iceland Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013). Para. 17.

³¹ См.: Report on the Participation of Political Parties in Elections adopted by the Council for Democratic Elections at its 16th meeting (Venice, 16 March 2006) and the Venice Commission at its 67th Plenary Session (Venice, 9-10 June 2006). Para. 42.

²⁶ CDL-PI(2017)004. Para. 49.

²⁷ Ibid. Para. 13.

²⁸ Ibid. Para. 65.

²⁹ В данной ситуации более справедливо говорить «один человек — два голоса»; Code of Good Practice in Electoral Matters (CDL-AD (2002) 23 rev). Para. 12.

тие новой Конституции происходит без участия Национального собрания. Парламент страны также не определяет содержание правил проведения выборов в Национальное учредительное собрание. По проекту новой Конституции также не состоялась открытая дискуссия с участием всех политических сил, присутствующих в парламенте.

Представляется, что отсутствие легитимности не восполнит и планируемый всенародный референдум на предмет одобрения Конституции. В связи с этим уместно вспомнить случай принятия но-

вой Конституции в Республике Тунис. Венецианская комиссия отмечала: в новых демократиях существует большой риск того, что принятие изменений Конституции на референдуме может быть средством придания легитимности авторитарным тенденциям³².

³² См.: Opinion CDL-AD(2013)032 on the Final Draft Constitution of the Republic of Tunisia adopted by the Venice Commission at its 96th Plenary Session (Venice, 11—12 October 2013). Para. 221.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Borges: En Venezuela sigue golpe de Estado pese a revisión de TSJ. URL: <http://www.hispantv.com/noticias/venezuela/337427/parlamento-borges-golpe-estado-tsj-capriles>.

Declaration of the High Representative Federica Mogherini on behalf of the EU on Venezuela. URL: http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2017/8/47244663591_en.pdf.

Dieterich S. H. Tres criterios para definir una economía socialista. URL: <http://archivo.juventudes.org/textos/Heinz%20Dieterich/tres%20criterios%20economia%20socialista.pdf>.

Hamburger F., Álvaro A. El socialismo del siglo XXI en América Latina: características, desarrollos y desafíos // Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, 2014. No. 9. URL: <http://www.redalyc.org/pdf/927/92731211006.pdf>.

Harnecker M. Democracia y socialismo: el futuro enraizado en el presente // Estudios críticos del desarrollo. Vol. I. No. 1.

ОЕА: 20 países miembros declararán que en Venezuela se alteró el orden constitucional. URL: <http://larepublica.pe/mundo/861004-oea-20-paises-miembros-declararan-que-en-venezuela-se-altero-el-orden-constitucional>.

Манасян А. А. Актуальные вопросы обеспечения стабильности и развития конституции в современных государствах // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11.

Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в современном мире: монография // Наука РАН. 2016.

Шустров Д. Г. *Essentia constitutionis*: Конституция Российской Федерации — взгляд через века конституционной теории // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 3.

