

Томас Маркерт¹

Роль Венецианской комиссии в конституционном развитии стран бывшего СССР

(Перевод)

Аннотация

После падения коммунизма Венецианская комиссия оказала содействие ряду стран-членов Содружества Независимых Государств в разработке новых конституций. Еще более существенную роль она сыграла в последовавших конституционных реформах стран европейской части бывшего СССР и Кыргызстана. Ключевым вопросом в регионе был масштаб президентских полномочий – несколько президентов пытались расширить свой мандат и установить авторитарный режим посредством вызывавших сомнения референдумов.

Хотя в Беларуси, несмотря на резкую критику со стороны Венецианской комиссии, такая попытка увенчалась успехом, а Россия постепенно уходила в сторону авторитаризма, Комиссия внесла решающий вклад в пресечение попыток наращивания президентских полномочий в Украине и Молдове и оказала помощь Грузии и Армении в построении парламентской демократии. Другим основным направлением работы Комиссии является укрепление верховенства права: в этой сфере всем странам региона многое еще предстоит сделать.

1 Принятие новых конституций

Венецианская комиссия (ВК) была создана в 1990 году после падения Берлинской стены. Изначально ее главной задачей было консультирование стран Центральной и Восточной Европы в вопросах разработки новых конституций и законодательства, необходимых для функционирования новой демократической системы. Ввиду ограничений по объему статьи в ней я сосредоточусь на сотрудничестве непосредственно по конституционным текстам, опуская подробности работы по обычному законодательству.

Сотрудничество началось со странами Центральной Европы, но после распада Советского Союза (начиная с 1992 года) конституционные комиссии ряда стран-членов СНГ обратились к Венецианской комиссии за помощью.

¹ Выраженные в данной статье взгляды и мнения принадлежат ее автору и не отражают официальную позицию Венецианской комиссии или Совета Европы.

Сегодня это может показаться удивительным, но изначально наиболее заинтересованной в сотрудничестве была Российская Федерация. За ней последовали Украина, Кыргызстан, Молдова и Грузия. Совместная работа с Арменией, Азербайджаном и Беларусью началась уже после принятия ими своих конституций. Представители всех государств Центральной Азии приняли участие в семинаре на тему «Разработка конституции как инструмент перехода к демократии», организованном Комиссией в рамках председательства Турции в Комитете министров Совета Европы в октябре 1992 года. Это привело к плодотворному сотрудничеству с Кыргызстаном, но не с другими странами Центральной Азии, мало заинтересованными в построении истинной демократии. В данной статье я также не буду описывать сотрудничество со странами Балтии – их развитие следовало скорее модели стран Центральной Европы, чем СНГ.

Российская Федерация. По просьбе ответственного секретаря Конституционной комиссии г-на Румянцева в 1992 и 1993 годах ВК направила подробные комментарии по различным проектам новой Конституции России и провела несколько раундов дискуссии с ее представителями. Эти комментарии касались большинства статей проектов с акцентом на полномочиях президента, федеральной системе, судебной системе, разработке главы о правах человека и взаимосвязи национального и международного права, а основная их суть сводилась к договоренностям о разделении власти между президентом, правительством и парламентом (однако Комиссия не участвовала в хорошо известном противостоянии президента Ельцина и Госдумы).

Согласно Заклчению ВК от марта 1994 года² относительно Конституции, принятой по итогам референдума в декабре 1993-го, поступившие ранее комментарии Комиссии нашли отражение в окончательной формулировке ряда ее положений. Это влияние подтверждает Таля Хабриева, бывший член Венецианской комиссии от Российской Федерации.³ В Заклчении отмечено, что Конституция «не вызывает каких-либо серьезных сомнений относительно ее соответствия принципам демократического государства, основанного на верховенстве закона и уважении прав человека». Тем не менее, в нем также подчеркивалось, что «[т]олько будущее покажет, жизнеспособна ли полупрезидентская система в России» и что Конституция «устанавливает довольно централизованную федеральную систему».⁴

Кыргызстан. Правительство этого государства проявило неподдельный интерес к сотрудничеству с Венецианской комиссией. В начале 1993 года она

2 CDL(1994)01. Все упомянутые в статье документы Венецианской комиссии доступны на ее сайте: venice.coe.int

3 Т. Khabrieva, «Russia and the Venice Commission of the Council of Europe» (Россия и Венецианская комиссия Совета Европы), в S. Granata-Menghini, Z. Tanyar (ред.), «Venice Commission – Thirty-Year Quest for Democracy through Law 1990–2020», 2020, с. 393 и далее.

4 CDL(1994)01.

представила письменные комментарии к проекту Конституции;⁵ ее делегация посетила Бишкек и провела обмен мнениями с Конституционной комиссией и другими органами власти. В принятой в мае 1993 года Конституции закреплена полупрезидентская система, при этом были учтены замечания ВК.

Молдова. В 1993 году Комиссия представила письменные комментарии по проекту Конституции Молдовы⁶ и приняла участие в семинаре в парламенте страны. Конституция от июля 1994 года установила полупрезидентскую систему.

Грузия. Переходный период после обретения Грузией независимости выдался трудным, и сотрудничество с Венецианской комиссией по разработке нового Основного закона началось только в 1994 году. Она представила письменные замечания по двум вариантам проекта Конституции (1994 и 1995 годов), отметив многие улучшения в последнем из них.⁷ Данные проекты обсуждались на встречах в Тбилиси и Венеции. Поскольку в ряде регионов Грузии проявились сепаратистские тенденции, особый вес в рамках встреч имели вопросы территориальной организации. Конституция была принята в августе 1995 года.

Украина. Сотрудничество с Украиной по разработке Конституции началось в конце 1992 года и шло довольно интенсивно в следующем. Однако процесс принятия нового Основного закона застопорился из-за постоянных конфликтов между президентом и Верховной Радой. Это создало проблемы и внутри страны (все еще теоретически действовавшая Конституция Украинской Советской Социалистической Республики от 1978 года явно не вписывалась в новые реалии), и на международном уровне – отсутствие демократической конституции препятствовало вступлению в Совет Европы.

В июне 1995 года попыткой найти выход из кризиса стало соглашение, заключенное между президентом Кучмой и Верховной Радой, принятое ей в качестве закона. Так называемое Конституционное соглашение обеспечило временное решение, определившее основные принципы государственного устройства – в частности, распределение полномочий между президентом и Радой. Довольно позитивная его оценка Венецианской комиссией как переходного решения⁸ стала одним из аргументов, позволивших Парламентской Ассамблее Совета Европы (далее – ПАСЕ) дать положительное заключение о вступлении страны в Совет Европы.⁹ Взяв на себя обязательство принять новую Конституцию в годичный срок, Украина стала членом СЕ раньше Российской Федерации.

5 CDL(1993)016.

6 CDL(1993)051, 053 и 054.

7 CDL(1994)013 и (1995)008.

8 CDL-INF(1995)002.

9 «Заключение 190 (1995) касательно заявки Украины на вступление в Совет Европы».

Впоследствии сотрудничество с Венецианской комиссией активизировалось, и в июне 1996 года Украина приняла новую Конституцию, в основу которой лег ее проект, изученный ВК. По запросу ПАСЕ Комиссия издала по ней Заключение.¹⁰ Оно было весьма позитивным, в нем отмечались улучшения в определении полномочий различных государственных органов и высоко оценивался акцент на верховенстве права и реализации этого принципа. Однако Комиссия выразила обеспокоенность в отношении переходных положений Конституции: они могли привести к продлению существования проблемных институтов, таких как система прокуратуры советского типа.

2 Попытки установить авторитарный президентский режим

Период принятия новых конституций успел показать, что решающим вопросом для демократического развития постсоветских государств являлся объем президентских полномочий. В ряде стран, с которыми Венецианская комиссия на тот момент не работала (Азербайджан; страны Центральной Азии, за исключением Кыргызстана), оформилась президентская система, и новые президенты правили в авторитарном стиле, а в остальных – полупрезидентская с довольно сильными президентскими полномочиями. В ряде из этих стран президенты попытались укрепить собственную власть еще больше. Для этого они обычно использовали референдумы сомнительной конституционности, используя запрос народа на «сильную руку у власти».

Беларусь. Описанная тенденция началась в Беларуси с организацией президентом Лукашенко в ноябре 1996 года референдума по внесению поправок в Конституцию на фоне конфликтов между ним и парламентом. Хотя по решению Конституционного суда этот референдум, в рамках которого не была соблюдена процедура внесения поправок в Конституцию, мог носить лишь консультативный характер, президент объявил его результаты обязательными и поправки вступили в силу. В своем Заключении,¹¹ принятом по просьбе спикера парламента, Комиссия высказалась вполне прямо, отметив несоответствие поправок минимальным демократическим стандартам и усиление влияния (если не полный контроль) президента над всеми прочими государственными органами. Вследствие такого изменения Конституции статус «специального гостя» Беларуси при ПАСЕ был приостановлен, и страну так и не приняли в Совет Европы.

В 1996 году относительно недавно избранный президент Лукашенко не видел необходимости в упразднении положения Основного закона, ограничивающего президентские полномочия двумя сроками. Когда же в 2004 году подходил к концу его второй срок, он организовал еще один референдум,

10 CDL-INF(1997)002.

11 CDL-INF(1998)008.

отменивший конституционный срок полномочий и позволивший ему лично участвовать в качестве кандидата в следующих президентских выборах. Этот шаг подвергся резкой критике в Заключении Венецианской комиссии по референдуму¹²: в нем указывалось, что процедура нарушала законодательство Беларуси и что в итоге проблемы с демократией в стране усугубятся еще больше.

Украина. 15 января 2000 года президент Кучма, находившийся в ситуации конфликта с Верховной Радой, принял указ о назначении на 16 апреля того же года конституционного референдума. Избирателям было предложено выразить недоверие действовавшему составу Рады и одобрить ослабляющие парламент поправки в Основной закон, в том числе упрощающие президенту его роспуск. В указе прямо не прописывалось, должны ли предлагаемые поправки приниматься непосредственно по итогам референдума или же последний в этой части носил лишь консультативный характер.

В принятом по просьбе ПАСЕ и ее Генерального секретаря Заключении,¹³ несмотря на активное лоббирование со стороны украинских властей, Комиссия указала, что предложенный вотум недоверия Верховной Раде явно неконституционен и что Основной закон не подлежит изменению непосредственно по итогам референдума, который основывался на общем положении в Конституции о проведении национальных референдумов и не соблюдал процедуру внесения в нее поправок. Поправки создали бы проблему, нарушив баланс полномочий между президентом и парламентом. Ознакомившись с проектом Заключения ВК Конституционный суд Украины объявил предложенный вотум недоверия Раде неконституционным и – пусть и не однозначным образом – принял позицию Комиссии относительно консультативного характера референдума. Последний состоялся, но его результаты не были претворены в жизнь.¹⁴

Однако это не положило конец попыткам пересмотреть украинскую Конституцию – напротив, ее реформа не сходила с политической повестки дня страны, и Венецианская комиссия участвовала в ней на всех этапах. В период с 2001 по 2015 год она вынесла 19 заключений по предложенным или утвержденным изменениям Основного закона, а также по процедуре внесения в него поправок; ее члены были задействованы в многочисленных тематических совещаниях и дискуссиях. Главным вопросом оставалось распределение полномочий между президентом, правительством и Верховной Радой. Подход к нему большинства украинских политиков был всецело оппортунистическим: близкие к конкретному президенту политические силы выступали за усиление его полномочий (за так называемую президентско-парламентскую

12 CDL-AD(2004)029.

13 CDL-INF(2000)011.

14 См. также «Мнение о проведении конституционного референдума в Украине», CDL-INF(2000)014.

модель), оппозиционные же – за усиление парламента (т. н. парламентско-президентская модель). После смены президента изменилась и позиция упомянутых сил. Прекрасно понимая, что в украинском контексте сильные президентские полномочия скорее повели бы страну в сторону авторитаризма, Комиссия последовательно выступала за укрепление позиции правительства и Верховной Рады. Кроме того, она настаивала на необходимости соблюдения процедуры внесения поправок в Конституцию, изложенной в ней же, и предостерегала от любых попыток прямого ее изменения посредством референдума.¹⁵

После неудачи с имплементацией итогов референдума поступил ряд предложений поправок в Конституцию противоположного толка, то есть усиливающих полномочия парламента. Одно из них было принято в декабре 2004 года в ходе Оранжевой революции. Для близких к покидавшему пост Кучмы политических сил ослабление власти новоизбранного президента Ющенко было желанным, и это помогло им смириться с поражением на выборах.

Венецианская комиссия, ранее изучавшая этот и прочие проекты, по поводу того, что ряд положений могут спровоцировать, но выразила обеспокоенность насчет способности ряда положений спровоцировать ненужные политические конфликты и нанести ущерб стабильности.¹⁶ Последующие события показали, что такое предупреждение было целиком оправданным.

Избранный на пост главы государства в феврале 2010 года Янукович захотел отменить ограничения президентской власти, введенные поправками 2004 года. В сентябре 2010 года Конституционный суд по ходатайству членов парламента от пропрезидентского большинства признал эти поправки неконституционными якобы из-за нарушений процедуры их принятия. В своем Заключении о конституционной ситуации в Украине, принятом по запросу ПАСЕ в декабре 2010 года,¹⁷ необъяснимую непоследовательность в позиции Суда, который ранее, который ранее конституционность поправок подтвердил. В нем отмечалось, что восстановление предыдущей редакции Конституции спустя несколько лет подняло вопросы о законности действий государственных органов в прошлом и легитимности нынешних институтов. ВК призвала к проведению всеобъемлющей конституционной реформы с целью надежно укрепить стабильность, независимость и эффективность государственных институтов. Во время Революции Достоинства (февраль 2014 г.) поправки 2004 года были восстановлены Верховной Радой.

Дальнейших реформ политической системы с тех пор не проводилось, однако затрагивались иные важные темы. В 2016 году Конституция подверглась всестороннему пересмотру в части роли прокуратуры и судебной реформы (см. ниже). Годом ранее положительно оцененное Комиссией предложение о

15 Напр., CDL-AD(2008)015, с. 106.

16 CDL-AD(2005)015.

17 CDL-AD(2010)044.

реформе Основного закона с целью дальнейшей децентрализации наткнулось на разногласия из-за пункта, включение которого обеспечило бы конституционную основу для особых договоренностей с неподконтрольными властями районами Донбасса.¹⁸

Молдова. В мае 1999 года президент страны Лучинский организовал консультативный референдум для установления президентской системы правления, однако для принятия конституционных поправок ему не хватало голосов в парламенте. Конституционный суд подтвердил, что провести их без парламентского голосования было невозможно. Парламент же представил усиливающие его роль альтернативные проекты конституционной реформы.

Венецианская комиссия предоставила заключения по ряду проектов. По предложению председателя ПАСЕ лорда Рассела-Джонстона была создана совместная конституционная комиссия с целью достижения компромисса. Первая половина ее членов была назначена президентом, вторая – парламентом, а обязанности председателя исполнял член Венецианской комиссии от Швейцарии Джорджо Малинверни. Упомянутая комиссия подготовила проект, предполагавший рационализированную парламентскую систему с механизмами обеспечения стабильности правительства – например, конструктивным вотумом недоверия.¹⁹ По замыслу этот проект предполагалось передать в Конституционный суд, через одобрение которого надлежало проводить все поправки в Основной закон. Но тем временем парламент принял другой проект, предусматривающий чисто парламентскую систему с непрямым избранием президента.

На следующих парламентских выборах победу одержала Коммунистическая партия, президентом стал ее председатель Владимир Воронин. Обсуждавшиеся в этот период конституционные поправки в основном касались довольно технических вопросов, за исключением неудачной попытки в 2003 году подготовить так называемую федеральную Конституцию для интеграции сепаратистского образования Приднестровье, в которой Венецианская комиссия участвовала вместе с ЕС.²⁰

Когда в 2010 году коммунисты потеряли власть, слабые стороны Конституции стали очевидными. Для избрания нового президента в парламенте не набиралось квалифицированного большинства, а отсутствие механизма выхода из такого тупика несколько раз приводило к его роспуску, пока в 2012 году глава государства не был наконец избран. Венецианская комиссия предложила внести в Основной закон поправки по этому вопросу через парламент (но необходимым большинством заручиться не удалось) и предостерег-

18 См. CDL-AD(2015)028, 029rev и 030.

19 См. CDL-INF(2001)003: «Сотрудничество между Венецианской комиссией и Республикой Молдова в области конституционной реформы».

20 «Annual Report of Activities for 2003», п. II.11.a.

ла от неконституционных способов его изменения посредством референдума в обход парламента.²¹

В 2016 году Конституционный суд Молдовы неординарным решением признал не прямые выборы президента неконституционными; с тех пор главу страны снова избирают прямым голосованием. В Заключении (2017 года) Комиссии²² подчеркивалось, что даже такой метод его избрания не оправдывает расширения его полномочий по роспуску парламента.

В 2019 году Венецианская комиссия подвергла резкой критике (что довольно необычно) абсурдное решение Конституционного суда о роспуске парламента для сохранения власти за партией олигарха Плахотнюка.²³ Впоследствии Суд свое решение отменил, и эта попытка окончилась неудачей.

Кыргызстан. Конституционная (и политическая) история Кыргызстана довольно бурная, и Комиссия вынесла целый ряд заключений по важным конституционным реформам, но ввиду ограничений на объем статьи я привожу соответствующие ссылки на ее сайт.²⁴

Российская Федерация. Власти страны в течение длительного времени ущемляли демократизм конституционного строя, даже не меняя Конституцию. В частности, фактический конец федеративному характеру российской конституционной системы положил раскритикованный Венецианской комиссией закон 2004 года.²⁵ В 2020 году была проведена всеобъемлющая конституционная реформа, которая подверглась критике со стороны Комиссии, в особенности за непропорциональное усиление полномочий президента и предоставление исключения *ad hominem* по ограничению числа сроков для действующего главы государства.²⁶

Азербайджан. В стране изначально действовала президентская конституция со слабой системой сдержек и противовесов. Ситуацию еще более усугубили два конституционных референдума: первый в 2009 году снял ограничение в два президентских срока, а второй (в 2016-м) продлил срок пребывания главы страны на посту до семи лет и ввел не избираемых, а назначаемых им вице-президентов. Обе предложенные реформы были резко раскритикованы Венецианской комиссией,²⁷ но это не помешало их проведению.

21 «Annual Report of Activities for 2010», с. 34.

22 CDL-AD(2017)014.

23 CDL-AD(2019)012.

24 www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=45&year=all.

25 CDL-AD(2004)042.

26 CDL-AD(2021)005.

27 CDL-AD(2009)010 и CDL-AD(2016)029.

3 Движение в сторону парламентской системы правления

Армения. Конституция страны была принята в 1995 году без участия Венецианской комиссии. Она установила президентскую систему без достаточной системы сдержек и противовесов и отличалась прочими недостатками – например, возможностью чрезмерного влияния на судебную систему со стороны политических органов. Всеобъемлющая реформа казалась необходимой предпосылкой для членства Армении в Совете Европы. Однако она проходила с трудностями, поскольку предполагалось вынесение ее на референдум с поддержкой как минимум одной трети зарегистрированных избирателей для принятия – непростое условие для страны, большое количество граждан которой с правом голоса проживает за границей. Как следствие, референдум 2003 года по первой предложенной реформе, подготовленный после консультаций с Комиссией, окончился неудачей из-за низкой явки избирателей.

В 2004 году сотрудничество с Комиссией по конституционной реформе возобновилось. Консенсус между ней и властями Армении дался довольно непросто,²⁸ но улучшений в окончательном тексте оказалось достаточно для вынесения положительной оценки.²⁹ Он и был принят на референдуме в ноябре 2005 года, установив полупрезидентскую систему правления.

Однако текст по-прежнему не был лишен недостатков, и состояние демократии в стране оставалось неудовлетворительным. Поэтому в 2014 году при тесном участии Венецианской комиссии была выдвинута еще одна инициатива конституционной реформы, направленная на переход к парламентской системе. Окончательный текст проекта в ее рамках данной цели достиг и получил весьма положительную оценку Комиссии.³⁰ Основной же загвоздкой в процессе реформы стала избирательная система. Комиссия предостерегла от излишне детального регулирования этого вопроса в Основном законе, исходя также из подозрения, что тогдашнее большинство ставило целью получение необоснованных преимуществ для себя.

Измененная Конституция была принята на противоречивом референдуме в декабре 2015 года. После революции 2018-го находившиеся ранее в силе – критики реформы – ее все же приняли, и текст 2015 года остается в силе по сей день.

Грузия. Конституция 1995 года предусматривала президентскую систему правления. После Революции роз в ноябре 2003-го появились ожидания, что в стране произойдет сдвиг в сторону более парламентской системы, однако новый президент Михаил Саакашвили отнесся к перспективе сокращения

28 Промежуточное заключение Комиссии (CDL-AD(2005)016) было весьма критическим и указывало на недостаточный баланс полномочий между государственными органами.

29 CDL-AD(2005)025.

30 CDL-AD(2015)038.

своих полномочий весьма прохладно и поэтому к сотрудничеству с Венецианской комиссией по конституционной реформе не стремился. Тем не менее, в выступлении перед ПАСЕ 28 января 2004 г. он обязался с ней проконсультироваться, и проект поправок всё же был направлен туда на следующий день с уведомлением, что их принятие ожидается в течение нескольких дней. Комиссия подготовилась к такому повороту событий и в течение недели представила отдельные комментарии докладчиков. В принятом позднее Заключение, основанном на комментариях докладчиков, Комиссия указала, что такой подход был лишен последовательности. Казалось, авторы проекта разрывались между заявленным намерением расширить полномочия правительства и парламента и желанием сохранить очень сильного президента.

Тот же подход снова наблюдался в 2009–2010 гг., когда Саакашвили запустил очередной процесс масштабной конституционной реформы. Хотя она предлагала явные улучшения, сохранялись и противоречивые положения – в частности, наделение президента чрезмерными полномочиями в части вето недоверия правительству.³¹ Данные вопросы удалось снять в ходе очередного раунда конституционной реформы, начатой новым большинством в 2016 году после потери Саакашвили власти по итогам прошедших выборов. Хотя Венецианская комиссия и заключила, что новый текст ознаменовал завершение перехода страны к парламентаризму, она отметила высокую степень централизации политической системы, а также потенциальный риск недостаточного плюрализма из-за устройства избирательной системы, благоприятствующей подавляющему большинству.³² Эти проблемы были решены лишь отчасти путем последовавших менее масштабных поправок к Конституции.³³ Как бы то ни было, Комиссии не удалось решить главную проблему, не отраженную ни в одном проекте: реальная власть фактически находилась в руках олигарха без какого-либо политического мандата.

4 Укрепление верховенства права

В последние годы основной акцент при работе Комиссии в этом регионе (и других) ставится на укреплении верховенства права. Хотя принятые в постсоветский период конституции в целом отражали такие принципы как, например, независимость судебных органов, их практическая реализация складывалась довольно сложно за неимением соответствующей традиции.

Конституционное правосудие. Венецианская комиссия изначально решительно поддерживала создание конституционных судов. Все новые конституции региона предусматривали такой орган, пусть иногда и с довольно

31 См. Заключение Комиссии CDL-AD(2010)028.

32 CDL-AD(2017)013.

33 См. CDL-AD(2018)005.

ограниченными полномочиями. Возможно, этому способствовал факт учреждения еще в позднесоветский период Комитета конституционного надзора.

Однако полномочия этих судов зачастую были весьма ограничены, и Комиссия неуклонно выступала за расширение их компетенции, в том числе за механизм подачи конституционной жалобы отдельными гражданами, чьи права по Конституции были нарушены. Хотя большинство ее заключений в этом отношении касались законодательства, а не Конституции как таковой, с маленькой буквы, если речь про конституционный суд вообще элементом всех поддержанных ей всеобъемлющих конституционных реформ.³⁴ Комиссия также обратила особое внимание на необходимость обеспечения независимости таких судов и способных гарантировать плюрализм процедур назначения их судей.

В случае принятия конституционным судом неугодного текущей власти решения часто предпринимались попытки ограничить его полномочия или даже вовсе упразднить. Такие попытки критиковались в Заключениях³⁵ Комиссии, и в декабре 2015 года она уполномочила своего председателя выступать с заявлениями всякий раз, когда независимость конституционного суда оказывалась под угрозой. На ее сайте появилось несколько подобных заявлений. Венецианская комиссия также активно поддержала организацию сетевого взаимодействия между судами этого типа, включая учреждение Всемирной конференции по конституционному правосудию, что способствует защите их независимости. С другой стороны, факт остается фактом: суды в регионе не всегда работают удовлетворительным образом и могут выносить сомнительные решения.³⁶

В советской системе она не только занималась уголовным преследованием, но также являлась органом общего управления задачей обеспечения точного и единообразного применения закона всеми субъектами, включая как государственные, так и частные органы. Этот институт с высокой степенью централизации и строгой иерархией служил важным инструментом сохранения власти Коммунистической партии. Венецианская комиссия критиковала эту систему с самого начала,³⁷ но реформа встретила сильное сопротивление со стороны прокуроров, чье влияние исторически было гораздо большим, чем судей. Более того, несмотря на свою формальную независимость, гене-

34 Обзор роли Комиссии в данной сфере представлен в работе S. Dürr, «Constitutional Justice – A key mission for the Venice Commission» (Конституционное правосудие: ключевая задача Венецианской комиссии), в S. Granata-Menghini, Z. Tanya (ред.), «Venice Commission – Thirty-Year Quest for Democracy through Law», 2020, с. 215 и далее.

35 Напр., CDL-AD(2010)015: Заключение по проекту Конституции Кыргызстана.

36 Напр., вышеупомянутые решения конституционных судов Молдовы и Украины или решение Конституционного суда Украины, направленное на борьбу с коррупцией и разобранное в CDL-AD(2020)038.

37 См., например, CDL(1993)033 по Молдове.

ральные прокуроры в своих странах служили важными инструментами укрепления власти президента – само собой, тот был заинтересован в сохранении такой системы.

На международном уровне Российская Федерация упорно боролась за сохранение максимального спектра полномочий прокуратуры, принимая только такие их ограничения, которые требовались прецедентным правом Европейского суда по правам человека.³⁸ Страна аргументировала такой подход ролью прокуроров по защите основных прав граждан, пытаясь в этом аспекте повлиять на Совет Европы – и не без успеха в течение некоторого времени.³⁹ Венецианская комиссия при поддержке ПАСЕ последовательно утверждала, что эти задачи должны возлагаться на омбудсменов, критиковала общие надзорные полномочия прокуроров и выступала за сосредоточение основной деятельности органов прокуратуры на сфере уголовного права.⁴⁰

Основным «полем битвы» по этому вопросу была Украина. Конституция 1996 года отменила общие надзорные полномочия в принципе, сохранив их на переходный период. Последний сильно затянулся, и данные полномочия даже на некоторое время вернули поправками от 2004 года. Окончательная отмена произошла с принятием закона в 2014-м⁴¹ и конституционных поправок в 2016-м. Такой шаг был не в последнюю очередь обусловлен постоянным отстаиванием данной позиции со стороны Венецианской комиссии. Общие надзорные полномочия прокуроров также упразднили Армения, Грузия и Молдова.

Независимость судебной власти. Принятые после распада СССР конституции провозгласили принцип независимости судей и предусмотрели определенные личные гарантии для них, такие как пребывание в должности до выхода на пенсию. Однако эти гарантии не всегда были всеобъемлющими. В своем заключении по Конституции Российской Федерации⁴² Комиссия рекомендовала также обеспечить защиту от перевода в другие суды, а в случае Украины неоднократно критиковала возможность увольнения

38 В своем решении «Брумареску против Румынии» от 28.10.1999 г. Европейский суд по правам человека впервые признал нарушением принципа правовой определенности полномочие прокуратуры отменить судебное решение по гражданскому делу, в котором она даже не участвовала, после вступления такого решения в законную силу.

39 См., например, выводы 7-й сессии Конференции генеральных прокуроров Европы, состоявшейся в Москве 5–6 июля 2006 г.

40 Краткое изложение подхода Венецианской комиссии см. в ее докладе «Report on European standards as regards the independence of the judicial system: Part II – The Prosecution Service» (Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы: Часть II – Служба прокуратуры), CDL-AD(2010)040, с. 13 и далее.

41 См. Заключение Венецианской комиссии по законопроекту, CDL-AD(2013)025.

42 CDL(1994)011.

судей на расплывчатом основании «нарушения присяги».⁴³ Первоначально существование судебного совета как института с задачей защиты независимости судебной ветви предусматривали только конституции Армении, и т. д., Молдовы и Украины, а его состав часто оставлял слишком много возможностей для влияния со стороны правительства и парламентского большинства. Комиссия вынесла многочисленные Заключения по судебным реформам на законодательном уровне в Армении, Грузии, Кыргызстане, Молдове и Украине, и укрепление независимости судебной системы было основным пунктом всеобъемлющих конституционных реформ в странах, которые проводились при участии Комиссии. В Украине соответствующие главы Конституции подверглись серьезному пересмотру в 2016 году в соответствии с рекомендациями ВК.⁴⁴

Параллельно с этим продолжалось развитие европейских стандартов независимости судебной власти, которые были довольно рудиментарными. Комитет министров Совета Европы рекомендовал, чтобы судебные советы принимали решения об отборе и карьере судей и чтобы не менее половины членов таких советов составляли судьи, избранные своими коллегами.⁴⁵ В рамках Доклада о независимости судебной системы⁴⁶ Венецианская комиссия утвердила собственный, более подробный набор стандартов.

Конституционные положения⁴⁷ и законодательство в странах, с которыми сотрудничала Венецианская комиссия, в значительной степени удалось привести в соответствие с этими стандартами, и появились судебные советы с широкими полномочиями. Другие проблемы, такие как отсутствие культуры независимости судебных органов и иерархический менталитет в системе правосудия, позволяющий правительству влиять на судей через председателей судов, вытекают из правовых текстов в меньшей степени, и решать их сложнее. В этом отношении сохраняется важность постоянного участия международного сообщества на всех уровнях, включая вопросы подготовки судей.

Также становилось все более очевидным, что внешнее политическое влияние на судебную систему было не единственной проблемой и что многие судьи действовали вразрез с этическими стандартами. Судебная система во многих странах региона считалась и до сих пор считается одним из наиболее коррумпированных секторов общества. По некоторым утверждениям, грузинская система (и судебный совет в частности) контролируется сетью дискредитированных судей. Судебные советы, большинство членов которых

43 CDL-AD(2013)014 на 024 с дальнейшими ссылками.

44 См. CDL-AD(2015)027 и 043.

45 Рекомендация CM (2010)012.

46 CDL-AD(2010)004; см. также CDL-AD(2007)028.

47 Процедура назначения судей Верховного суда в Грузии по-прежнему оставляет простор для чрезмерного политического влияния (см., в частности, CDL-AD(2019)009).

избираются судьями, не просто не стали панацеей – например, в Украине они защищают коррумпированных коллег и подвержены политическому влиянию. С другой стороны, по-видимому, какие-либо альтернативные системы для защиты независимости справляются с этой задачей еще хуже. Тем не менее, некоторые законодательные меры могут оказаться полезными – к примеру, проверка кандидатов в судебный совет на соблюдение этических норм, как это было рекомендовано Комиссией Молдове.⁴⁸

В Украине, где масштабы коррупции были особенно велики, Венецианская комиссия в рамках всеобъемлющей судебной реформы допустила на конституционном уровне проверку всех действующих судей на предмет их профессионализма, этики и честности.⁴⁹ Она обусловила свое согласие с этим исключением из основной гарантии пребывания в должности до выхода на пенсию наличием строгих мер защиты. В результате упомянутой реформы ситуация явно улучшилась – по крайней мере, в Верховном суде.

5 Выводы

Влияние Комиссии на конституционное развитие стран бывшего Советского Союза трудно переоценить. В Грузии и Армении ее участие имело решающее значение для установления парламентской демократии. Прийти к такому результату удалось не сразу, но в конце концов настойчивость Комиссии принесла успех. Ее вклад в предотвращение отхода к авторитарной системе в Молдове и Украине был решающим, хотя слабые места в их конституционных системах полностью не устранены. В случае обеих стран было крайне важно, что ПАСЕ консультировалась с Венецианской комиссией по вызывающим вопросы конституционным реформам, даже когда власти этого делать не желали. Настойчивое требование Комиссии о недопустимости изменения конституции путем референдума, без соблюдения процедуры внесения в нее поправок квалифицированным парламентским большинством, стало ключевым для предотвращения регресса в развитии демократии. Помимо того, она существенно помогла делу укрепления верховенства права в упомянутых странах, хотя ситуация в этом отношении все еще далека от удовлетворительной.

В Украине Комиссия участвовала на всех этапах подготовки и проведения основных реформ, касавшихся демократического строя и верховенства права. Маловероятно, что без этих реформ украинское общество смогло бы проявить такую же стойкость перед лицом российской агрессии.

В отличие от перечисленных примеров, отрицательных заключений Комиссии оказалось недостаточно для предотвращения отката к авторитарной системе в Беларуси, Азербайджане и России, но всё же польза от них была –

48 CDL-AD(2021)046.

49 CDL-AD(2015)027.

они стали объективной основой для внутренней и международной критики. Подготовленный белорусской оппозицией Проект новой Конституции показывает, что за работой ВК внимательно следят и в этих странах. Конечно, не случайно, что эти страны реально не заинтересованы в членстве в ЕС и поэтому не чувствуют себя обязанными соблюдать демократические стандарты.

Комиссия стала органом, сопровождающим все основные процессы конституционных реформ в государствах на европейской части постсоветского пространства. В странах, заинтересованных в перспективе евроинтеграции, она внесла решающий вклад в проведение реформ, укрепляющие развитие демократии, и предотвратила негативные тенденции. Что касается прочих стран, для них ее заключения стали источником вдохновения противников авторитарных режимов и прочной основой для оценки со стороны международного сообщества. Для укрепления верховенства права многое еще предстоит сделать во всех странах, и это должно оставаться в центре внимания Комиссии.