



Страсбург, июль 2014 г.

**Заключение № 757/2014**

**CDL-PI(2015)015**

Оригинал на англ. языке  
Неофициальный перевод\*

**ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО**  
**(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)**

**ПРОЕКТ**  
**ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО ЗАКЛЮЧЕНИЯ**  
**ПО ПРОЕКТУ ПОПРАВКИ В ГЛАВЫ 1-7 И 10**  
**КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ**

**На основе комментариев:**  
**Г-на Серджио Бартоле (заместитель члена, Италия)**  
**Г-на Айварса Эндзинса (член, Латвия)**  
**Г-на Кристофа Грабенвартера (член, Австрия)**  
**Г-жи Талии Хабриевой (член, Россия)**  
**Г-на Евгения Танчева (член, Болгария)**  
**Г-на Каарло Туори (член, Финляндия)**

---

\* Перевод любезно предоставлен Институтом законодательства и сравнительного права при Правительстве Российской Федерации

## СОДЕРЖАНИЕ

I. Введение .....	3
А. Круг вопросов, рассмотренных в заключении .....	3
Б. Предварительные замечания .....	4
II. Анализ проекта поправок к главам, относящимся к основам конституционного строя, основным прав человека и гражданским правам и свободам (глава 1 и 2 действующей Конституции) .....	4
А. Общие замечания .....	4
Б. Конкретные замечания .....	5
Глава 1. Основы конституционного строя .....	5
Глава 2. Основные права и свободы человека и граждан .....	7
Глава 3. Законодательные гарантии и основные задачи государственной политики в социальной, экономической и культурной сферах .....	11
III. Анализ глав 4-6: Национальное Собрание, Президент Республики, Правительство .....	11
А. Общие предварительные замечания .....	11
В. Общие замечания .....	12
С. Конкретные замечания .....	13
Глава 4 Национальное Собрание .....	13
Глава 5. Президент Республики .....	19
Глава 6. Правительство .....	20
IV. Анализ проектов поправок к главе о судах и о Высшем судебном совете (глава 7) .....	22
А. Общие замечания .....	22
В. Особые замечания .....	23
V. Защитник прав человека .....	28
А. Общие замечания .....	28
В. Конкретные замечания .....	28

## **I. Введение**

1. 1 ноября 2013 года Председатель Конституционного суда Армении г-н Гагик Арутюнян в качестве координатора профессиональной комиссии по конституционным реформам (далее - Конституционная комиссия) и от имени Президента Республики Армения запросил содействие Венецианской комиссии в процессе пересмотра Конституции Армении. В письме Председателя Конституционного суда Армении был изложен план процесса внесения поправок: на первом этапе конституционная комиссия готовит проект концепции реформы Конституции, который будет представлен Президенту Республики; на втором этапе разрабатывается и представляется проект конкретных реформ. Венецианской комиссии было предложено участвовать в обоих этапах процесса.

2. Была сформирована рабочая группа докладчиков, в состав которой вошли: г-н Бартоле, г-н Эндзинс, г-н Грабенвартер, г-жа Хабриева, г-н Танчев и г-н Туори.

3. Конституционная комиссия и докладчики встречались три раза в 2014 году для обсуждения проекта концепции конституционных реформ (CDL-REF XXX) и Венецианская комиссия приняла заключение по данной концепции на 100-й пленарной сессии (Рим, 10- 11 октября 2014) (CDL-AD(2014)027).

4. Проект концепции был впоследствии представлен Президенту Республики, который утвердил.

5. Далее конституционная комиссия приступила к разработке поправок к Конституции. Первоначальный вариант проекта поправок к первым двум главам действующей Конституции (CDL-REF(2015)014) был представлен на рассмотрение Венецианской комиссии и обсуждался докладчиками и конституционной комиссией на встрече в Париже 18 - 19 мая 2015 года. Этот текст был впоследствии переработан конституционной комиссией с учетом рекомендаций докладчиков (см.: CDL-REF(2015)023).

6. Первоначальный вариант проекта поправок к главе 4 «Национальное Собрание», главе 5 «Президент Республики», главе 6 «Правительство», главе 7 «Суды и Высший судебный совет» и главе 10 «Защитник прав человека» был представлен докладчикам и обсуждался на встрече в Вене 1-2 июля 2015 года. Этот текст был затем также переработан конституционной комиссией с учетом рекомендаций докладчиков (см.: CDL-REF(2015)023).

7. Настоящее заключение основано на английском переводе проекта поправок, представленных армянскими властями. Перевод может не точно отражать оригинальную версию, некоторые комментарии и упущения могут быть результатом проблем перевода.

8. Настоящее заключение было подготовлено на основе материалов, представленных докладчиками; оно было отправлено армянским властям в качестве предварительного заключения и обнародовано .. .... 2015 г. Венецианская комиссия одобрила это заключение на ... пленарной сессии (Венеция, ...).

### **A. Круг вопросов, рассмотренных в заключении**

9. Настоящее заключение содержит поправки к следующим главам действующей Конституции Армении: глава 1 «Основы конституционного строя»; глава 2 «Основные права и свободы человека и гражданина»; глава 3 «Президент Республики»; глава 4 «Национальное Собрание»; глава 5 «Правительство» и глава 6 «Судебная власть». Проект поправок к остальным главам Конституции Армении в настоящее время разрабатывается конституционной комиссией и станет предметом анализа другого заключения.

10. Многие из замечаний и рекомендаций, которые докладчики представили в ходе обмена мнениями с конституционной комиссией, были приняты во внимание и уже учтены в проекте поправок. Поэтому эти комментарии и рекомендации не будут повторяться в данном заключении.

## **Б. Предварительные замечания**

11. Венецианская комиссия признает важность и высокое качество проделанной конституционной комиссией работы. Комиссия также высоко оценивает качество проведенных обсуждений и открытый и конструктивный подход в ходе рабочих встреч. Необходимо подчеркнуть, что большинство предложений, высказанных докладчиками в ходе этих встреч, были приняты во внимание и учтены.

12. Венецианская комиссия осуществляла сотрудничество с армянскими властями при проведении двух предыдущих конституционных реформ: в 2001-2003 гг. (когда конституционный референдум не состоялся), а затем в 2004-2005 гг., когда конституционные поправки были одобрены на референдуме 27 ноября 2005 года. Отдельные рекомендации, который были сформулированы Венецианской комиссией тогда, но не были приняты на тот момент, нашли отражение в рассматриваемом тексте. По мнению Комиссии, это явный признак того, что армянская политическая и правовая культура продолжала развиваться в течение этих лет, и в настоящее время достигла значительного уровня зрелости, который, безусловно, можно только приветствовать.

## **II. Анализ проекта поправок к главам, относящимся к основам конституционного строя, основным прав человека и гражданским правам и свободам (глава 1 и 2 действующей Конституции)**

### **А. Общие замечания**

13. Статьи 1 и 2 неизменяемые в соответствии со статьей 114 Конституции. В большинство других статей в этой части Конституции были внесены многочисленные изменения.

14. Каталог конституционализированных основных прав был существенно обогащен за счет включения некоторых из новейших прав, отдельные из них впервые включены в конституционный проект, таким образом, они были подняты на конституционный уровень. Например, статьи с 40 по 52 конституционализируют некоторые из важнейших общепризнанных прав человека в сфере уголовного права.

15. Проект вводит новую структуру, и это изменение необходимо одобрить. После главы 1, устанавливающей основы конституционного строя, нововведением стало разграничение между правами, которые применяются непосредственно и являются предметом судебной защиты (Глава 2. Основные права и свободы), и социальными правами, которые прописаны как цели государственной политики, с одной стороны, и права, которые должны быть определены законом, с другой стороны (Глава 3. Законодательные гарантии и основные задачи государственной политики в социальной, экономической и культурной сферах).

16. Положения проекта первых трех глав соответствуют праву международных договоров в области прав человека, в частности Европейской конвенции по правам человека (далее - ЕКПЧ), и инструментам мягкого права Совета Европы, Венецианской комиссии и обязательствам ОБСЕ в области прав человека.

17. Глава 1 содержит все основные принципы, которые можно найти в аналогичных положениях других современных конституций Европы.

18. Глава 2 определяет сложный и современный каталог основных прав. Она устанавливает большое число гарантий в соответствии с ЕСПЧ (например, статьи 2, 5, 13, 19, 20, 22, 23, 38

и сл.) и / или Хартией основных прав Европейского Союза (например, статьи 1-4, 15, 19, 20, 22, 23, 38 и сл.), а также некоторые гарантии (например, статья 21 Конституции Армении), которые можно увидеть в других национальных конституциях, но не на европейском уровне.

19. В главе 2 зачастую, но не всегда, применяются формулировки, очень близкие к формулировкам ЕСПЧ. В противном случае могут возникнуть вопросы интерпретации.

20. Отличие от Конвенции иногда состоит в более детальном регулировании, которое также включает позиции, разработанные в судебной практике Европейского суда по правам человека (далее - Европейский суд). Например, это относится к элементам права на справедливое судебное разбирательство. Этот подход интересен и на первый взгляд может быть полезным, но может и создать трудности в долгосрочной перспективе, так как прецедентное право Европейского суда постоянно развивается, что делает невозможным отражение его в полном объеме в национальных конституционных положениях.

21. Некоторые положения довольно подробны. Это относится, например, к положениям о судебных правах. В данном контексте имеются сомнения относительно того, стоит ли их все принимать на конституционном уровне. Это относится, например, к «праву быть освобожденным от обязанности давать показания» (ст. 42).

22. В двух вопросах проект поправок показывает особую открытость по отношению к международным / европейским стандартам защиты прав человека: явное указание на возможность обращения в международные органы в пункте 3 статьи 38; кроме того, пункт 2 статьи 60 гарантирует применение международных стандартов в случае, если они выше, чем национальные. Это можно только приветствовать.

## **Б. Конкретные замечания**

### **Глава 1. Основы конституционного строя**

#### **Статья 5. Иерархия правовых норм**

23. Эта статья предусматривает систему иерархии правовых норм. Тем не менее, в ней не упоминаются конституционные законы, предусмотренные статьей 103. Институт конституционного права предполагает два нормативных последствия: во-первых, обычные законы не могут противоречить конституционным законам, во-вторых, конституционные законы не могут превышать сферу своей компетенции, как это определено в статье 103. Было бы предпочтительнее закрепить оба принципа в Конституции.

24. Статья однозначно предусматривает, что императивные нормы международного права и ратифицированные международные договоры имеют приоритет над законами. Это положение заслуживает одобрения.

25. Статья 7 и пункт 2 статьи 60, предусматривающий, что «ограничения основных прав и свобод не могут превышать ограничения, определенные международными договорами Республики Армения», должны интерпретироваться совместно. Прецедентное право Европейского суда по правам человека обязывает национальные суды, по крайней мере, в решениях по Армении, в том числе по отношению к главе 2 Конституции (это прямо предусмотрено в Судебном кодексе РА).

#### **Статья 6. Принцип законности**

26. Практическая значимость последнего предложения пункта 2 статьи 8 «разрешительные нормы должны соответствовать принципу правовой определенности» не ясна. В любом случае, ссылка на принцип правовой определенности должна оставаться в этом пункте, особенно в отношении подзаконных нормативных актов, принимаемых органами,

предусмотренными Конституцией; она не должна быть ограничена «разрешительными нормами».

### **Статья 7. Принципы избирательного права**

27. В статье 7 перечислены пять принципов европейского избирательного наследия<sup>1</sup>, которые, таким образом, теперь охраняются на конституционном уровне. Это можно только приветствовать. Представляется необходимым включить принцип «паритета полов», чтобы избирательное законодательство предусматривало правовые нормы, требующие минимального процента лиц каждого пола среди кандидатов<sup>2</sup>.

### **Статья 8. Идеологический плюрализм и многопартийность**

28. Пункт 4 статьи 8, устанавливающий требование согласованности целей политических партий с фундаментальными принципами Конституции, является проблематичным. По мнению Венецианской комиссии, не должно быть неконституционным преследовать цель проведения конституционной реформы конституционным путем. Формулировка пункта 4 статьи 45 была изменена по сравнению с предыдущим проектом для соответствия позиции Венецианской комиссии. Теперь противоречие существует между пунктом 4 статьи 45 и пунктом 4 статьи 8.

### **Статья 10. Экономическое устройство**

29. Формулировка новой статьи 10, устанавливающая, что «социальная рыночная экономика должна быть основой для экономического порядка в Республике Армения» была значительно улучшена после обсуждений в Париже; в настоящее время она содержит ссылку на «государственную политику» как элемент «социальной рыночной экономики». Эта ссылка делает выбор экономического устройства более понятным, а именно выбор «социальной рыночной экономики», что дает основу для необходимых корректирующих мер органов государственной власти для достижения социальных целей, закрепленных в главе 3.

### **Статья 16. Государственные и религиозные организации**

30. Пункт 1 статьи 16 гарантирует свободу деятельности религиозных организаций, а пункт 2 подтверждает принцип разделения государства и религиозных организаций. Положения настоящей статьи, которые были переработаны после обсуждений в Париже, в настоящее время согласуются с положениями статьи 40, в частности с пунктом 4 о коллективном аспекте свободы религии.

### **Статья 17. Армянская Апостольская Святая Церковь**

31. Пункт 1 статьи 17 гласит, что «Республика Армения признает исключительную миссию Армянской Апостольской Церкви как национальной церкви в духовной жизни армянского народа, в деле развития его национальной культуры и сохранения национальной самобытности».

32. Венецианская комиссия осознает важность Армянской Апостольской Святой Церкви во всех аспектах, указанных в данном пункте (духовная жизнь, национальной культуры и самобытность Армении). Тем не менее формулировка «исключительная миссия» может привести к неправильной интерпретации положения Апостольской Святой Церкви. Признание «исключительную миссию Армянской Апостольской Святой Церкви в духовной жизни армян», как представляется, противоречит пункту 1 статьи 16 в нынешней редакции

---

<sup>1</sup> Кодекс добросовестной практики проведения выборов, регламент и пояснительная записка, принятые Венецианской комиссией на 52-й пленарной сессии)

<sup>2</sup> Кодекс добросовестной практики проведения выборов, п. 2.5 и др.

проекта: «В Республике Армения гарантируется свобода деятельности религиозных организаций». Это также противоречит статье 40 о свободе мысли, совести и религии: «Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии». Наконец, признание «исключительной миссии» в развитии национальной культуры Армении, как представляется, не оставляет места для действий государства в области культуры и сохранения национальной самобытности.

33. Статья 16 признает Апостольскую Святую Церковь как национальную церковь. Это согласовывается с ЕКПЧ и прецедентным правом Европейского суда: ничто в них не призывает к строгому равенству всех церквей и религиозных групп. Поэтому Апостольская Святая Церковь может иметь особое место в Армении, но предоставление ей «исключительной миссии» может привести к недоразумениям. Возможно это вопрос перевода.

34. Наконец, следует отметить, что, как правило, положения о гражданстве содержатся в общих или основополагающих главах Конституции. В этом проекте они находятся в статье 46 главы 2 под названием «Право гражданства Республики Армения». Эта статья может быть перемещена в Главу 1.

## **Глава 2. Основные права и свободы человека и граждан**

### **Статья 23. Право на жизнь; запрет смертной казни**

35. Статья 23 «Право на жизнь» является примером положений, которые разработаны в свете ЕСПЧ, и в данном конкретном случае включает запрет на смертную казнь. Это можно только приветствовать, поскольку данное положение является основой для учета прецедентного права Европейского суда.

### **Статья 24. Право на физическую и психическую неприкосновенность**

36. Положения настоящей статьи о праве на физическую и психическую неприкосновенность согласуются с Хартией основных прав, прецедентным правом ЕСПЧ и Конвенцией о защите прав и достоинства человека в связи с применением достижений биологии и медицины («Конвенция Овьедо»)<sup>3</sup>.

### **Статья 26. Право на личную свободу**

37. Статья 26 о праве на личную свободу очень подробна. Это пример статьи, редакция которой очень близка к ЕКПЧ, а также инкорпорирует отдельные нормы прецедентного права Европейского суда.

38. Пункт 3 этой статьи гласит: «Если арестованный не задержан по решению суда в течение 72 часов с момента ареста, то он должен быть немедленно освобожден». Этот пункт устанавливает лимит времени на содержание под стражей без судебного ордера, что соответствует прецедентному праву Страсбургского суда. Однако эта формулировка не допускает гибкости и установление возможно более благоприятного срока.

### **Статья 28. Равенство прав женщин и мужчин**

39. Статья 28 провозглашает принцип равенства прав женщин и мужчин. Второй пункт статьи «При вступлении в брак, в супружеской жизни и при расторжении брака...» несколько ослабляет общий принцип, равенство между мужчинами и женщинами выходит далеко за рамки конкретной ситуации брака. Этот пункт должен занять свое естественное место /

---

<sup>3</sup> См.: статья 5 и статья 16 Конвенции о защите прав и достоинства человека в связи с применением достижений биологии и медицины («Конвенция Овьедо») <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/164.htm>

идеально подходит для статьи 13, которая касается свободы брака и равенства прав супругов.

**Статьи 30, 31, 32, 39, 40, 41, 43, 44 (Квалифицированные права) и принцип необходимости в демократическом обществе (статья 78, статья 80)**

40. Статья 30 (неприкосновенность частной и семейной жизни и чести и репутации), статья 31 (неприкосновенность жилища), статья 32 (свобода и конфиденциальность связи), статья 39 (свобода передвижения), статья 40 (свобода мысли, совести и религии), статья 41 (свобода мнений и свобода информации), статья 43 (свобода собраний), статья 44 (свобода ассоциации) составлены одной и той же структуре: пункт 1 устанавливает право, пункт 2 предусматривает законные основания ограничений.

41. Ни одно из этих положений не предусматривает принцип соразмерности и необходимости в демократическом обществе, которое требуется в соответствии с ЕКПЧ для ограничения осуществления этих основных прав. Фактически разработчики проекта включили в текст общее положение о применении принципа пропорциональности всех ограничений основных прав и свобод<sup>4</sup>, а также положение о неприкосновенности «Сущность положений, касающихся основных прав и свобод, закрепленных в настоящей главе, незыблема» (статья 80). К сожалению, главное требование о необходимости в настоящее время «спрятано» в статье о принципе пропорциональности и не включено в положение о конкретных основных правах.

42. «Горизонтальные» статьи 78-80 не включают в себя список прав, которые не могут быть ограничены, подразумевая, очевидно, что права могут быть ограничены только в том случае, если такая возможность прямо закреплена в соответствующих статьях. Однако список «абсолютных» прав имел бы, по крайней мере, информативное значение.

43. В статьях, где не упоминается, что требование ограничения возможно лишь на основании закона, необходимо это указать; это даст понимание того, что ограничения могут и не быть непосредственно основаны на Конституции. Заявления о том, что процедурные вопросы регулируются законом, не достаточно (см., например, статья 32).

44. В статье 78 принцип пропорциональности устанавливается следующим образом: «Избранные меры ограничения основных прав и свобод должны быть применимы и необходимы для достижения целей, предусмотренных Конституцией. Цель ограничения и избранные меры ограничения должны быть соразмерны значению ограниченных основных прав». Формулировка данной статьи достаточно запутанная. Кроме того, смысл второго предложения не ясен, и, как представляется, подразумевает ранжирование основных прав («Цель ограничения и избранные меры ограничения должны быть соразмерны значению ограниченных основных прав»). Предлагается пересмотреть эту формулировку.

**Статья 33. Защита персональных данных**

46. Права, предусмотренные в статье 33 (защита персональных данных), для осуществления доступа к информации о себе, требования коррекции или удаления информации, приветствуются. Однако они не должны ограничиваться базами данных, созданными органами государственной власти.

**Статья 34. Свобода брака; Равенство прав супругов**

47. Статья 34 в совокупности со статьей 15 (защита семьи) не должны толковаться как препятствующие введению юридического признания однополых союзов.

---

<sup>4</sup> Аналогичный подход использован в новой конституции Туниса. См. CDL-AD(2013)032.



48. Действующий пункт 2 статьи 49 может быть полностью перенесен в эту статью (см. комментарий к статье 28).

### **Статья 36. Права ребенка**

49. Пункт 3 статьи 36 уполномочивает «компетентный орган» решать, будет ли противоречить интересам ребенка поддержание на регулярной основе личных отношений и прямых контактов с родителями. Такое решение должно быть принято судом. Возможно это проблема перевода, так как в пункте 2 статьи 35 о правах и обязанностях родителей, которая повторяет пункт 3 статьи 36, предусмотрено, что «Лишение или ограничение родительских прав может осуществляться по решению суда...».

### **Статья 37. Право на образование**

50. Эта статья является более детальной и выходит далеко за рамки европейских конвенций (обязательное школьное образование в 10 лет, бесплатно, самоуправление для учреждений высшего образования). Это заслуживает внимания.

### **Статья 40. Свобода мысли, совести и религии**

51. Пункт 3 статьи 40 предусматривает конституционную гарантию права на альтернативную службу. Это исключительно примечательный путь обеспечения выполнения решения по делу Баятян против Армении<sup>5</sup> и заслуживает положительной оценки.

### **Статья 45. Право на создание партии и право на вступление в партию**

52. Это важное положение правильно отражает европейские стандарты. Право создавать и вступать в партию должным образом сочетается с правом не быть принужденным к вступлению в какую-либо партию. Критерием для запрещения политической партии соответствующим образом соотносится с «насильственным свержением конституционного строя или использованием насилия для свержения конституционного строя», и решением Конституционного Суда, необходимым для приостановления деятельности партии. Однако это положение умалчивает о возможном прекращении деятельности партии; это должно быть добавлено.

### **Статья 46. Право гражданства Республики Армения**

53. В соответствии с этим положением устанавливается необходимость обладания гражданством Армении одного из родителей как условие приобретения гражданства. Это ограничение представляется чрезмерным.

54. Эта статья может быть перемещена в Главу 1.

### **Статья 47. Право голоса и право на участие в референдуме**

55. Пункт 2 статьи 47 предусматривает, что для того, чтобы стать кандидатом в депутаты Национального Собрания, в дополнение к условию 25-летнего возраста и владения государственным языком, необходимо: а) не иметь двойного гражданства в течение предыдущих пяти лет; б) постоянно проживать в Армении последние пять лет. Венецианская комиссия и ОБСЕ / БДИПЧ уже критиковали эти требования<sup>6</sup>, существующие в Армении и сейчас. Ограничение права быть избранным при наличии двойного гражданства нарушает статью 3 Протокола 1 к Европейской конвенции по правам человека (ЕСПЧ)<sup>7</sup>. Ценз оседлости идет вразрез с международными стандартами. Кодекс

<sup>5</sup> CEDH 7 July 2011, Bayatayn v. Armenia, CM/ ResDH(2014)225

<sup>6</sup> CDL-AD(2011)032, §§ 37 to 39

<sup>7</sup> ЕСПЧ, Танаше против Молдовы, 27 апреля 2010 г., заявление №7/08; CDL-AD(2011)021, § 35.

добросовестной практики проведения выборов заявляет, что «требование резидентства может быть наложено на граждан исключительно на местных или региональных выборах»<sup>8</sup>. Кроме того, Комитет ООН по правам человека заявил: «Лица, которые в противном случае имели бы право на участие в выборах, не должны лишаться этого права вследствие необоснованных или дискриминационных требований, таких как... резидентство или происхождение»<sup>9</sup>. Эти два требования должны быть исключены из пункта 2 статьи 26.

56. Пункт 4 статьи 26 предусматривает запрет на право избирать, быть избранным и участвовать в референдумах для «лиц, осужденных за тяжкие преступления». Европейский суд по правам человека постановил, что «статья 3 Протокола № 1, закрепляет возможность человека на свободное волеизъявление при выборе органов законодательной власти, а следовательно, не исключает, что ограничения избирательных прав могут быть возложены на человека, который, например, серьезно злоупотреблял государственной должностью или чье поведение угрожает подорвать верховенство права или демократические основы... Однако суровые меры лишения прав не должны пересекаться с легкими мерами, а принцип соразмерности требует разделения и необходимой связи между санкцией и поведением и обстоятельствами в отношении соответствующего лица»<sup>10</sup>. Венецианская комиссия недавно проводила исследование, в котором, в частности, поднимался вопрос об исключении преступников из парламента, и пришла к выводу, что «отсутствие права на избрание является ограничением права на свободные выборы: поэтому оно должно основываться на четких нормах закона, преследуя законную цель и соблюдая принцип соразмерности. В общественных интересах избежать активную роль правонарушителей в процессе принятия политических решений. Пропорциональность ограничивается не только случаями, в которых ограничение допустимо, но и продолжительностью ограничения; она требует, чтобы такие элементы, как характер и тяжесть совершенного преступления и / или срока наказания были приняты во внимание»<sup>11</sup>. Поэтому пункт 4 статьи 26 Конституции Армении должен содержать четкую ссылку на ограничения в этого избирательного запрета в соответствии с принципом пропорциональности.

#### **Статья 49. Право на надлежащее управление**

#### **Статья 50. Право доступа к информации**

#### **Статья 51. Право на обращение к Защитнику прав человека**

57. Статья 49 «Право на надлежащее управление», статья 50 «Право доступа к информации» и статья 51 «Право на обращение к Защитнику прав человека» являются необходимыми компонентами эффективного управления и, следовательно, должны приветствоваться.

#### **Статья 54. Защита права на национальную и этническую самобытность**

58. Статью 54 следует оценить положительно, особенно тот факт, что в пункте 2 учитываются права национальных меньшинств. Однако формулировка этого пункта не ясна – реализация этих прав остается частной инициативой или предполагается гарантии позитивного вмешательства государства.

#### **Статья 68. Право на обжалование по уголовным делам**

59. Второе предложение данной статьи гласит: «Осуществление этого права, включая основания пересмотра, регулируются законом». Следует отметить, что свобода законодателя здесь будет ограничена прецедентным правом в свете статьи 2 Протокола 7 к ЕКПЧ.

<sup>8</sup> Кодекс добросовестной практики проведения выборов, CDL-AD(2002)03rev, 1.1.1с.

<sup>9</sup> См.: Общий комментарий 25, п. 15.

<sup>10</sup> UN Human Rights Committee General Comment 25, para. 15.

<sup>11</sup> CDL-AD(2015)019, § 150.

### **Статья 73. Обратная сила законов**

60. Формулировка в статье 73 пункте 1 достаточно запутанная. Было бы понятнее начать с главного принципа, а затем вводить исключения. Необходимо более ясно сформулировать, что допустимые исключения не распространяются на уголовное законодательство. Очевидно, что «право на доверие» относится к защите законных ожиданий. Достаточно спорный вопрос – следует ли включать в текст Конституции положения об обратной силе законов, кроме уголовного законодательства, - или это лучше рассматривать на кривне конституционной доктрины.

### **Статья 74. Применение основных прав и свобод в отношении юридических лиц**

61. Это положение вводит позитивные обязательства в дополнение к тем, которые возлагаются на государства пунктом 2 статьи 3 главы 1, обязывающим определить «организационные структуры и процедуры», необходимые для эффективного осуществления основных прав и свобод. Это можно только приветствовать.

### **Статья 76. Ограничения основных прав и свобод в чрезвычайных ситуациях или во время военного положения**

62. Это положение относится умалению прав во время чрезвычайного или военного положения. Список прав, не подлежащих ограничению, в этом положении значительно шире, чем в статье 15 ЕКПЧ.

### **Глава 3. Законодательные гарантии и основные задачи государственной политики в социальной, экономической и культурной сферах**

63. Идея включения прав, которые прямо не пользуются судебной защитой, в отдельную главу необходимо оценить положительно.

64. То же самое касается различия между правами, которые обычные законы должны определять как субъективные права, имеющие судебную защиту (статьи с 82 по 85), и целей политики по наложению обязательств на государственные органы (статья 86), реализация которых контролируется Национальным Собранием через ежегодный доклад Правительства (статья 87).

65. Явное отнесение в пользу законодателя задач по определению прав, предусмотренных статьями 82 – 85, поднимает вопрос о содержании этих прав до принятия законодательства об их осуществлении. Должно быть предусмотрено, что с момента своего принятия Конституция будет гарантировать, по крайней мере, право на законодательную реализацию этих положений; будет ли возможность судебной защиты этих виртуальных гарантий? Возможно ли будет обратиться в Конституционный суд, если законодатель не примет законодательство по их реализации?

## **III. Анализ глав 4-6: Национальное Собрание, Президент Республики, Правительство**

### **А. Общие предварительные замечания**

66. Новые Главы 4, 5 и 6 четко отражают переход к парламентскому режиму.

67. Венецианская комиссия неоднократно подчеркивала, что серьезный выбор между президентским, полупрезидентским и парламентским режимом является политическим выбором, который необходимо сделать государству, и все эти режимы могут быть приведены в соответствие с демократическими стандартами<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> CDL-AD(2004)044, Interim opinion on constitutional reforms in Armenia § 42.

68. При этом самое важное, во-первых, что независимость судебной власти гарантируется при всех режимах, и во-вторых, что сделав выбор необходимо четко ему следовать. В качестве третьего пункта можно добавить, что изменения режима должны быть введены для решения проблем в балансе демократии и управляемости, но они не должны быть направлены на продвижения позиции действующих или будущих обладателей властных полномочий. Кроме того, изменения режима должны происходить на основании социального и политического консенсуса.

69. Венецианская комиссия уже проинформирована о том, что несколько встреч с политическими партиями уже состоялись, и обсуждение будет продолжено - как с политическими партиями, так и общественностью. Венецианская комиссия приветствует такой подход и призывает власти Армении продолжать идти по этому пути для того, чтобы прояснить любые возможные недопонимания в обществе в отношении на цели реформы, что будет являться залогом успеха данного процесса.

## **В. Общие замечания**

70. Основываясь на сравнительном конституционном праве Европы, проектом поправок вводятся инструменты и методы рационализации парламентаризма. Для избежания институционального конфликта введены механизмы стимулирования сотрудничества между законодательной и исполнительной ветвями власти. Процедуры и сроки в полномочия органов были тщательно проработаны.

71. Порядок расстановки рассматриваемых трех глав был изменен. Положения, касающиеся Национального Собрания, теперь занимают первое место, далее следуют как главы о Президенте Республики и Правительстве, выборы или назначение которых зависят от парламентского решения. Эта структура согласуется с парламентским режимом.

72. Проектом поправок предоставляются очень широкие полномочия Национальному Собранию, т.е. для большинства от общего числа депутатов, чьи голоса, в принципе, требуются для утверждения решений и законодательных актов, которые попадают в компетенцию Национального Собрания. См., например, статьи 104, 109, 115, 116, 118, 119, 120, 122.

73. Во многих положениях проекта закреплены права меньшинства. См., например, статьями 100, 104 и 114

74. В тексте достаточно подробно урегулированы положения, которые обычно не содержатся в Конституции. Например, в главе 4 о Национальном Собрании, содержится ряд статей, касающихся вопросов внутренней организации и направленных на обеспечение функционирования Национального Собрания (статьи 99 об очередных сессиях Национального Собрания, 100 – о внеочередных сессиях и заседаниях Национального Собрания, 101 – о публичности заседаний Национального Собрания, 106 – о постоянных комитетах Национального Собрания, 107 – о временных комитетах Национального Собрания, 112 – об устных и письменных вопросах парламентариев и 114 - об обсуждениях по актуальным вопросам). В других европейских странах эти положения, как правило, регулируются регламентом. Докладчикам было предоставлено объяснение, что конституционные гарантии в этой области необходимы, особенно после смены режима, и что проект поправок, главным образом, направлена на защиту прав меньшинства. Тем не менее, более значительные из этих положений, возможно, было бы предпочтительнее собрать в одном положении, для того чтобы текст стал проще, более легким для прочтения, а ряд положений все же стоит перенести в Регламент Национального Собрания.

75. Президент больше не избирается народом; Он/она «обеспечивает соблюдение Конституции» (статья 123) пункт 2); «должна быть беспристрастным и руководствоваться

исключительно государственными и национальными интересами» (статья 123 пункт 3). Он/она четко отделен от исполнительной власти и имеет очень ограниченные автономные полномочия. Его/ее основные функции, которые осуществляются без вмешательства правительства или членов правительства, включают: ежегодное послание Национальному Собранию (статья 128), подпись и опубликование законов (статья 129), назначение на государственные должности, решение вопросов, связанных с гражданством (статья 134), помилования (статья 135), награждение знаками отличия и присвоение почетных званий (статья 136), награждение высшим рангом (статья 137). Во всех этих случаях он должен действовать в соответствии с положениями закона (который может потребовать вмешательства других органов государства, хотя, в принципе, закон может оставить окончательное решение по этим вопросам только к президенту).

76. Многие полномочия Президента должны осуществляться на основе предложения правительства или члена правительства. К ним относятся заключение международных договоров, назначение и отзыв дипломатических представителей Армении (статья 132), утверждение и приостановление или отказ от международных договоров, не требующих ратификации (статья 132), назначение и освобождение от должности верховного командования вооруженных сил (статья 133), присуждение высших военных чинов (статья 133).

77. Если сравнить эти полномочия с президентскими полномочиями, которые могут осуществляться без предложения другого органа государства (см. статью 138. Указы и распоряжения Президента Республики), очевидно, что центральным рабочим органом нового конституционного строя Республики Армения будет Правительство.

78. Важное изменение конституционного строя Армении касается отношений между исполнительной властью и Вооруженными Силами (статья 154), которые подчиняются Правительству под непосредственным командованием министра обороны в рамках общих принципов, определенных Советом Безопасности, возглавляемым премьер-министром. Это решение переносит акцент на общую роль Премьер-министра, одновременно уменьшая полномочия и позицию Президента Республики.

### **С. Конкретные замечания**

#### **Глава 4 Национальное Собрание**

##### **Статья 89. Состав Национального Собрания и порядок выборов**

79. Статья 89 предусматривает, что в Национальное Собрание будет входить минимум 101 депутат, избираемый по пропорциональной системе, что «должно обеспечить формирование стабильного парламентского большинства в Национальном Собрании» (пункт 3). Второй тур голосования «с участием двух сторон или альянса партий, которые получили наибольшее число голосов» проводится в том случае, если «не образуется стабильного парламентского большинства в результате первого раунда выборов» (пункт 4). Таким образом, основной особенностью выбранной избирательной системы являются конституционная цель стабильности и второй тур с участием двух партий или альянсов, получивших наибольшее число голосов. Более того, в этой системе общее количество парламентариев не зафиксировано в Конституции: это будет зависеть от количества дополнительных мест, выделенных большинству в качестве бонуса.

80. Избирательная система, взятая в качестве примера Конституционной комиссией Армении, - это недавно принятая итальянская система. Эта система предусматривает, что если партия проходит порог в 40% голосов, она получает минимум 54% мест. Если ни одна партия не смогла пройти 40% порог, проводится второй тур между двумя сторонами, которые получили наибольшее число голосов в первом туре. Партия, выигравшая на втором туре, получает 54% мест. Остальные места пропорционально распределяются между

другими партиями в соответствии с результатами первого тура. Эта система была принята после довольно длительного периода нестабильности и с целью нахождения лучшего баланса между управляемостью и представительством. Эта система является плодом многолетнего опыта. Эта система не обязательно должна быть применимой к стране, которая делает выбор в пользу парламентской системы, и это будет первым подобным экспериментом в этой стране.

80 bis. Поэтому докладчики Венецианской комиссии рекомендовали закрепить в Конституции только основные принципы избирательной системы, чтобы обеспечить необходимую гибкость в будущем для развития этой системы. После чего многие детали были исключены из статьи 89. Тем не менее возможность второго тура с участием двух партий или альянсов партий, набравших наибольшее число голосов, что дает обязательную основу для принятия определенного типа пропорциональной избирательной системы. В действительности избирательная система закреплена в Конституции в значительной степени. Пункт 4 должен быть исключен из статьи 89, а возможность проведения второго тура должна быть урегулирована в Избирательном кодексе.

81. В принципе любая избирательная система приемлема, пока она соответствует международным стандартам в области выборов, однако стоит помнить, что «выбор избирательной системы, а также способ распределения мандатов остаются конституционным вопросом, требующим особого внимания, и должны тщательно разрабатываться и обсуждаться с политическими партиями в целях достижения максимального взаимопонимания. Выбор избирательной системы является суверенным выбором любой демократии, а в свою очередь, последняя должна отражать волю народа. Другими словами, люди должны доверять выбранной системе и ее введению»<sup>13</sup>.

### **Статья 93. Проведение выборов в Национальное Собрание**

85. Как было подтверждено в ходе встречи с Конституционной комиссией, роль Президента в этом вопросе является чистой формальностью.

### **Статья 94. Представительский мандат**

86. Эта статья соответствует демократическим стандартам.

### **Статья 95. Несовместимость с мандатом депутата**

87. Несмотря на некоторую жесткость, так как статьей исключается ряд лиц либеральных профессий, таких как адвокаты или врачи из возможности быть депутатом, эта статья соответствует европейским стандартам.

### **Статья 96. Неприкосновенность депутата**

88. Пункт 1 статьи 96 предусматривает, что «во время и после окончания срока депутатских полномочий парламентских депутат не может быть привлечен к ответственности или преследоваться за действия, связанные с его статусом депутата, в том числе за высказывание мнений в Национальном Собрании, если они не являются диффамацией или оскорблением».

88 bis. Используемое выражение «действий, связанных из его статусом депутата» является слишком расплывчатым и может интерпретироваться по-разному, может включать также деятельность за пределами Ассамблеи. Это не может быть намерением разработчиков.

89. Вряд ли диффамация и оскорбление должны быть исключением из принципа иммунитета, как это предусмотрено в настоящем пункте. В докладе об объеме и порядке

---

<sup>13</sup> CDL-AD(2002)023rev, II.4

снятия парламентских иммунитетов Венецианская комиссия отмечала, что иммунитеты против любых судебных разбирательств за голосование, высказывание мнений и замечаний, связанных с осуществлением депутатских полномочий, относятся к «особой свободе слова»<sup>14</sup>. Парламентарии должны иметь более широкую свободу слова, чем обычные граждане. В Европе существует большое число различных моделей, и нет европейских стандартов в этой области. Однако, устанавливая возможность преследования за диффамацию парламентария и оскорбления, особенно, если это преследование может иметь место по истечении срока мандата парламентария («Во время и после окончания срока его депутатских полномочий...») может привести к серьезному нарушению свободы выражения мнений. В докладе об объеме и снятии парламентских иммунитетов Венецианская комиссия «указывала, что правила по парламентском освобождении от ответственности по своей природе не должны быть ограничены во времени (в то время как заявление подается в период действия мандата). Если предоставляется освобождение от ответственности, то возможность предъявления обвинения уже после истечения срока их полномочий, будет идти вразрез и подрывать принцип освобождения от ответственности». Более подходят в данном случае внутренние парламентские санкции.

90. Пункт 2 предусматривает, что если депутат застигнут на месте преступления или сразу же после его совершения, необходимо запросить согласие Национального Собрания для преследования депутата и проинформировать председателя Национального Собрания. Это положение соответствует рекомендациям, которые даны в докладе об объеме и порядке снятия парламентского иммунитета.

#### **Статья 98. Прекращение полномочий депутата**

91. «Приобретение гражданства другого государства» является одним из оснований для прекращения полномочий депутатов. Это логически следует из пункта 2 статьи 47, которая устанавливает, что кандидат должен быть «гражданином только из Республики Армения». Это требование не согласуется с Европейской конвенцией по правам человека (см соответствие со статьей 47 - Право голоса и право на участие в референдуме) и должно быть исключено вместе с положением об утрате мандата в случае приобретения второго гражданства.

92. Другие основания прекращения полномочий депутатов перечислены в статье 98. Пункт 2 предусматривает, что два из оснований для прекращения («отсутствие без уважительной причины, по крайней мере, на половине голосований в течение одной очередной сессии или нарушения любого из условий статьи 95 Конституции», которая касается несовместимости) должен быть выявлен (установлен?) Советом Национального Собрания. Эти вопросы можно было бы перенести в Регламент Национального Собрания. Если они остаются в самой Конституции, составители должны убедиться, что все случаи, приводящие к прекращению мандата, упоминаются в этой статье.

#### **Статья 100. Внеочередные сессии и заседания Национального Собрания**

93. В соответствии с абзацем первым настоящей статьи одна четверть от общего числа депутатов и правительство могут созвать внеочередную сессию. С точки зрения парламентского меньшинства это положение необходимо оценить положительно.

94. Такая же возможность должна быть предоставлена также и Президенту.

#### **Статья 103. Принятие законов, постановлений Национального Собрания, заявлений и обращений**

---

<sup>14</sup> CDL-AD(2015)001, par. 9

95. В пункте 2 статьи 103 перечислены законы, которые должны быть приняты «не менее тремя пятыми от общего числа парламентариев». Законы о правовом режиме военного и чрезвычайного положения должны быть добавлены в этот список, особенно если эти законы должны быть общего характера. Кроме того, Закон о средствах массовой информации, Закон о политических партиях, Закон о нормативных актах, Закон об административно-территориальном делении государства, могут быть также добавлены к этому списку,

#### **Статья 104. Председатель Национального Собрания, заместитель председателя, а Совет Национального Собрания**

96. Пункт 1 статьи 104 гарантирует избрание одного заместителя председателя от оппозиции. Это, в принципе, приветствуется. Тем не менее количество заместителей председателя не определено и как представляется в соответствии с формулировкой пункта 1, один и только один депутат из меньшинства будет заместителем председателя. По количеству председателей и объема меньшинства, это положение, посвященное защите меньшинств, может оказаться ограничительным.

97. Кроме того, можно было бы рассмотреть возможность включить положение, дающее право каждой парламентской фракции представить кандидата на эти должности, и, например, обеспечить при необходимости ротацию.

#### **Статья 105. Фракции Национального Собрания**

98 Пункт 1 статьи 105 определяет роль фракций: «Фракции должны способствовать формированию политической воли Национального Собрания». Пункт 2 предусматривает, что «...Новые фракции в Национальном Собрании не может быть сформированы» в течение всего срока действия законодательного органа.

99. Венецианская комиссия понимает желание Конституционной комиссии обеспечить стабильность режима в будущем, но, тем не менее, считает, что пункт 2 является слишком жестким. Прежде всего, запрет на формирование новых фракций может быть проблематичным с точки зрения запрета императивного мандата. Фракции имеют право обратиться с письменными запросами, что может привести к вынесению вотума недоверия премьер-министру или в министру. Прежде всего, это может быть препятствием для нормального функционирования статьи 115 (см ниже). Поэтому запрет формировать новые фракции должны быть исключен.

#### **Статья 106. Постоянные комитеты Национального Собрания**

100. Пункт 2 статьи 106 обеспечивает участие меньшинства в постоянных комитетах, и это можно только приветствовать.

#### **Статья 107. Временные комиссии Национального Собрания**

101. Эта статья может быть перенесена в Регламент Национального Собрания.

#### **Статья 108. Комитеты по расследованию Национального Собрания**

102. Формулировка данной статьи была доработана и сейчас стало ясно, что не менее одной четверти от общего числа парламентариев имеет право требовать создания комитета по расследованию, но окончательное решение должно быть принято большинством Национального Собрания.

#### **Статья 109. Законодательная инициатива**

103. Право законодательной инициативы предоставляется «депутатам, фракциям и Правительству». Непонятно, почему фракция должна иметь это право, если один депутат



имеет право вносить законопроект на рассмотрение Национального Собрания. Разве что некоторые льготы для инициативы фракцией, по сравнению с членами Национального Собрания, могут быть предусмотрены в Регламенте?

104. Пункт 2 предусматривает, что если законопроект значительно сокращает государственные доходы или увеличивает государственные расходы, Правительство может потребовать, чтобы Национальное собрание приняло его большинством голосов от общего числа депутатов. Должно требоваться более высокое, квалифицированное большинство в качестве гарантии от финансово нереальных предложений.

105. Пункт 3 предусматривает срочную законодательную процедуру: «Национальное Собрание в течение 2 месяцев утверждает или отвергает законопроект, объявленный Правительством срочным». Это положение приветствуется.

### **Статья 111. Надзор за исполнением государственного бюджета**

106. Эта статья предусматривает, что «Национальное Собрание должно осуществлять надзор за исполнением государственного бюджета, в том числе за использованием кредитов и займов, полученных от иностранных государств и международных организаций». Однако остается открытым вопрос формы, в которой Национальное Собрание может осуществлять такой контроль (кроме обсуждения годового отчета Правительства, которое предусмотрено в пункте 2).

### **Статья 113. Запросы**

107. Статья 113 дает фракциям Национального Собрания право обратиться с письменными запросами к членам Правительства. Сроки реагирования на запросы четко определены в пункте 1. Тем не менее право запроса фракций является отсекающим, поскольку необходима одна пятая депутатов, чтобы запросить обсуждение запроса. Это обсуждение может привести к вотуму недоверия премьер-министру, в этом случае применяются правила статьи 115 (см ниже). Если обсуждение приводит в «оценке работы отдельного члена правительства и выражению недоверия ему», это должно «привести к отставке». Такой случайный характер вотума недоверия вызывает сомнения.

### **Статья 114. Рассмотрение актуальных вопросов**

108. Статья 114, в соответствии с которой одна четверть от общего числа депутатов может запросить «рассмотрение актуальных вопросов, представляющих общественный интерес» один раз в неделю в течение очередной сессии, является еще одним примером тех положений, которые были оставлены в Конституции, а не перенесены в Регламент в целях защиты прав меньшинств.

### **Статья 115. Выражение недоверия Премьер-министру**

109. Конструктивный вотум доверия был взят из сравнительного конституционного права, в частности, из Германского основного закона 1949 года. Это, конечно, сильное средство укрепления парламентаризма. Тем не менее в контексте Армении в сочетании с запретом в соответствии со статьей 18 п. 2 образовывать новые парламентские фракции в течение всего срока действия законодательного органа, он становится непреодолимым препятствием для отставки кабинета министров вследствие объявления вотума недоверия. Если ввести дополнительный запрет для депутатов переходить из одной партии в другую, то будет невозможно отправить кабинет в отставку через вотум недоверия.

110. Премьер-министр имеет особое положение в Правительстве, поскольку определение общих принципов политики Правительства, направление и координация деятельности Правительства и его членов входит в его полномочия. Вотум недоверия, выраженный в

адрес Премьер-министра, соответственно влечет за собой отставку правительства. Статья 115 не очень ясна в данном вопросе, но правильное прочтение текста исключает, что последующее избрание нового премьер-министра предполагает лишь замену последнего при сохранении Правительства. Текст указанной статьи 115 следует координировать с правилами, касающимися выборов и назначением Премьер-министра и формированием Правительства (см ниже).

111. Ограничение в шесть месяцев возможности повторного выражения вотума недоверия в случае непринятия решения вводится в пункте 3 статьи 115. Это устанавливает изъятие из необходимой легитимности правительства. Окончательным решением должна быть организация новых выборов<sup>15</sup>.

Статья 116. Ратификация, приостановление или отказ от международных договоров

112. Статья 116 о полномочиях Национального Собрания в отношении договоров и, следовательно, в отношении внешней политики, поднимает несколько вопросов.

113. В новом проекте текста Конституции баланс сил был изменен; Парламент не контролируется Президентом, как это закреплено в действующей Конституции. Поэтому полномочия Национального Собрания в отношении договоров в Конституции должны быть определены точно и исчерпывающе. Некоторые выражения, используемые в пункте 1 («Договор, имеющие политический... характер» (подпункт 3) или «непосредственно подразумевают ратификацию» (подпункт 7)) слишком расплывчаты.

114. Следует также отметить, что подпункт 6 (предполагают для их реализации изменение закона или принятие нового закона, либо предусматривают нормы, которые противоречат закону) и подпункт 8 (содержат вопросы, являющиеся предметом регулирования законом), как представляется, совпадают.

115. Национальное Собрание не должно иметь возможность расширить свою внешнеполитическую власть через обычное законодательство, то есть простым большинством, как это предусмотрено в пункте 2 («Национальное Собрание по предложению Правительства ратифицирует, приостанавливает и отказывается от международных договоров путем принятия закона большинством голосов от общего числа депутатов»).

### **Статья 119. Военное положение и использование Вооруженных Сил**

116. Статья 119 предусматривает основания и порядок введения военного положения и использование Вооруженных Сил. Процедура описана в деталях, в том числе возможные целесообразные решения правительства или премьер-министра и необходимость одобрения мер Парламентом. Тем не менее не предусматривается какого-либо контроля Национального Собрания постфактум о мерах, принятых в условиях военного или чрезвычайного положения. Этот пробел должен быть устранен.

117. Возможно, было бы предусмотрительнее поручить Президенту обращаться в Конституционный суд по поводу законов, принятых в условиях военного.

### **Статья 120. Чрезвычайное положение**

118. В статье 120 о чрезвычайном положении, как представляется, имеется тот же пробел, что и в предыдущей статье. Пункт 2 гласит: «В случае объявления чрезвычайного положения в соответствии с законом немедленно созывается специальное заседание Национального Собрания. Национальное Собрание может прекратить чрезвычайное положение или отменить введенные меры большинством голосов от общего числа

---

<sup>15</sup> CDL-AD(2013)032, Opinion on the final draft Constitution of the Republic of Tunisia, § 135.

депутатов». Это непосредственное консультирование Национального Собрания необходимо оценить положительно, но полномочия Собрания по контролю мер, принимаемых во время чрезвычайного положения, необходимо сделать возможным на более позднем этапе.

119. Кроме того, ссылки на другие основания для провозглашения чрезвычайного положения - например, природной, техногенной катастрофы - могут быть включены в пункт 1, который предусматривает только случаи неминуемой угрозы конституционному строю.

120. Наконец, Возможно, было бы предусмотрительнее поручить Президенту обращаться в Конституционный суд по поводу законов, принятых в условиях государственной чрезвычайной ситуации.

## **Статья 122. Комиссии по регулированию**

121. Статья 122 предусматривает создание законом комиссий по регулированию, «чтобы защитить осуществление основных прав и свобод человека и гражданина, а также для защиты основных общественных интересов, закрепленных в Конституции». Эти комиссии по регулированию, как представляется, являются независимыми органами, которые можно встретить и в других правовых системах. Если это так, их независимый характер (в частности, от исполнительной власти) должен быть явно гарантирован в первом абзаце.

122. В любом случае, как положение этих комиссий в государственной структуре и юридическая сила / природа подзаконных правовых актов, которые они могут издавать, следует уточнить.

123. Наконец, требование квалифицированного большинства для их создания следует рассматривать с позиции того, что, с одной стороны, дать им больше легитимности, а с другой стороны, предусмотреть участие меньшинств в принятии решений об их создании и предотвратить возможные злоупотребления большинства в создании этих комиссий.

## **Глава 5. Президент Республики**

### **Статья 125. Процедура выборов Президента Республики**

124. Президент избирается коллегией выборщиков. Порядок выборов Президента является политическим вопросом и должен решаться на национальном уровне. Самое большее, что можно сказать, что избрание выборщиков может открыть путь к таким закулисным манипуляциям, которые могут поставить под угрозу авторитет и легитимность данного института.

125. Коллегия выборщиков наполовину состоит из депутатов Национального Собрания, а вторую половину составляют представители органов местного самоуправления, избираемые из их числа (пункт 1). По крайней мере, одна пятая членов коллегии выборщиков вправе выдвинуть кандидатов в Президенты Республики (пункт 4). Кандидат, который получает, по крайней мере, три пятых голосов членов Коллегии выборщиков становится Президентом Республики (пункт 5).

126. Статья 125 в пункте 5 предусматривает снижение доли большинства в последующих турах, если большинство в три пятых не достигнуто в первом туре. Это разумно и необходимо приветствовать создание анти-тупикового механизма.

### **Статья 128. Обращение Президента Республики**

127. Президент Республики обратиться к Национальному Собранию по вопросам, касающимся его полномочий.

## **Статья 129. Подписание и опубликования законов**

128. Пункт 1 статьи 129 ясно дает понять, что роль Президента в законодательном процессе является чисто формальной, и что в качестве гаранта Конституции он/она может только принять решение и отправить закон в Конституционный суд на проверку его конституционности.

129. Пункт 2 четко определяет предельный срок, отведенный Президенту для подписания и опубликования закона, который был объявлен конституционным решением Конституционного суда. Это можно только приветствовать.

130. Президент не имеет полномочий требовать пересмотра закона Национальным Собранием. Т.е. Президент не сможет выдвинуть политические аргументы против принятия закона. Однако следует отметить, что право вето президента обычно существует, и осуществляется в случаях процессуальных нарушений. Тем не менее это не повлияет ни на его беспристрастность, ни на то, что он должен руководствоваться исключительно государственными и национальными интересами как это предусмотрено в статье 123 пункта 3.

## **Статья 132. Полномочия Президента Республики в иностранных Политика**

131. Согласно данной статье полномочия Президента в вопросах, связанных с договорами, являются общими с Правительством и Премьер-министром. Пункт 1а (Президент «в случаях и в порядке, установленных законом, заключает международные договоры Республики Армения по предложению Правительства») и пунктом 2 («в случаях и в порядке, установленном законом, Президент Республика по предложению Премьер-министра, утверждает, приостанавливает или отказывается от международных договоров, не требующих ратификации») определяют в общих чертах полномочия Президента и отсылают к деталям, которые будут урегулированы законом.

132. Разделение полномочий, связанных с договорами, между конституционными органами, должно быть определено на уровне Конституции.

## **Статья 138. Распоряжения и указы Президента Республики**

133. Эта статья предусматривает, что распоряжения и указы Президента требуют подписи Премьер-министра и министра, который сделал предложение, за исключением случаев, в которых осуществление полномочий Президента не требует инициативы со стороны других государственных органов (обращение Президента к Национальному Собранию, подписание и опубликование законов, принятие отставки Правительства, отставки Президента, назначения на должности в Аппарате Президента, назначение Премьер-министра). Преобладание полномочий, которые могут осуществляться Президентом только по инициативе Правительства, очень ярко отражают центральную роль Правительства в будущей структуре власти Армении (см. также п. 77).

134. Положения о роли президента в отставке и в перестановках правительства будут рассмотрены ниже.

## **Глава 6. Правительство**

### **Статья 145. Статус и функции Правительства**

135. Согласно статье 145 параграфа 2, «основываясь на своей программе, Правительство разрабатывает и реализует национальную и внешнюю политику государства». Это положение, как представляется, не полностью согласуется с п. 4 статьи 145, которая предусматривает, что компетенция Правительства включает сферы, связанные с

реализацией исполнительной власти, которые не закреплены за прочими органами государственного управления или органами местного самоуправления. Очевидно, что развитие и реализация внутренней и внешней политики Республики Армения не могут определяться только одним органом государственной власти.

#### **Статья 147. Требования к членам Правительства**

136. Второй пункт статьи 147 распространяет на членов Правительства «ограничения, установленные ст. 95 Конституции» для членов Национального Собрания.

#### **Статья 148. Избрание и назначение Премьер-министра; Статья 149. Формирование Правительства; Статья 151. Программа Правительства.**

137. Премьер-министр явно имеет преимущество перед заместителями премьер-министра и министрами, которые назначаются Президентом Республики на основе предложения самого Премьер-министра, после его/ее избрания парламентом и назначения Президентом. Конституция прямо не указывает на то, какое большинство необходимо для избрания Премьер-министра, однако представляется логичным вывод о том, что необходимо абсолютное большинство голосов членов Национального Собрания. В любом случае, абсолютное большинство необходимо для одобрения Национальным Собранием программы Правительства. Если выборы Премьер-министра не требуют абсолютного большинства, у него или ее была бы некоторая возможность маневра в области ведения переговоров о формировании большинства для поддержки его или ее программы. В любом случае Президент должен назначить премьер-министром кандидата, избранного Национальным Собранием.

138. Промежуток времени между моментом назначения (более корректно: номинирования) и моментом избрания Премьер-министра подразумевает, что выбор относительно номинированной кандидатуры должен быть сделан после выборов нового Национального Собрания— Президентом, который обязан номинировать и представить Собранию кандидата в Премьер-министры от партии или альянса партий, которые победили на выборах в Национальное Собрание. В случае отставки Премьер-министра или открытия вакансии на его должность, Президент должен начать консультации с парламентскими фракциями и номинировать (выдвинуть) кандидата, пользующегося доверием большинства: это дает Президенту некоторую возможность усмотрения. В случае если необходим второй тур и Премьер-министр не избран большинством голосов от общего числа депутатов, “Национальное Собрание должно быть распущено на основании закона”. Эта формулировка предполагает, что у Президента нет возможности взять на себя инициативу по роспуску Собрания. То же самое правило должно применяться в случае решения о выражении недоверия премьер-министру (Ст. 115).

139. Во всех этих случаях, а также в случае, когда Правительством ставится вопрос о доверии в соответствии со ст. 156, продолжение осуществления Правительством своих обязанностей зависит от голосования большинства от общего числа депутатов. Это жесткое условие, как представляется, не согласуется со ст. 103 п. 1, где в качестве общего правила установлено, что “решения... принимаются большинством голосов депутатов, присутствующих на заседании”. Фактически, Правительство может сохраниться также и без поддержки абсолютного большинства Собрания, если оно не ставит вопрос о доверии и если парламентские фракции не представят проект решения о выражении недоверия Правительству. Согласно п. 4 ст. 115 и п. 4 ст. 156 Правительство может также сохраниться в период военного или чрезвычайного положения. Представляется более предпочтительным наделить Президента новыми полномочиями в рамках его роли в качестве гаранта Конституции (Ст. 123 п. 2) относительно выбора кандидатуры Премьер-министра до роспуска Национального Собрания.

140. Роспуск Национального Собрания «в силу закона» применяется также в случае неодобрения программы Правительства Премьер-министром (Ст. 151 § 4).

**Ст. 152. Полномочия Премьер-министра и других членов Правительства; Ст. 153 – Заседания и решения Правительства.**

141. Ст. 152 п 3 предоставляет членам Правительства полномочия по принятию подзаконных нормативных актов. Те же полномочия предоставлены Правительству (Ст. 153). Конституция должна предусматривать разграничение в сфере исполнения этих параллельных полномочий.

142. Пункт 2 ст. 153 указывает, что «решения Правительства принимаются большинством голосов его членов», пункт 3 - что они «подписываются Премьер-министром». Эти положения не заслуживают упоминания в Конституции

**Статья 154. Командование и управление Вооруженными Силами**

143. Как уже упоминалось, это положение предусматривает важные изменения в отношениях между исполнительной властью и Вооруженными Силами, которые подчиняются Правительству и прямому командованию Министра обороны в соответствии с принципами, определенными Советом Безопасности, возглавляемым Премьер-Министром

144. Пункт 2 предусматривает, что “Во время войны Премьер-министр является Высшим главнокомандующим Вооруженными Силами”. Однако проект не указывает прямо на место Высшего главнокомандующего в мирное время (даже если на основании наличия у Президента полномочий в соответствии с положениями Ст. 133 назначать и отправлять в отставку Высшего главнокомандующего и присваивать высшие звания по предложению Премьер-министра, предположить, что Президент является Высшим главнокомандующим в мирное время). Это должно быть прояснено.

**Статья 157. Отставка Правительства**

145. Правительство осуществляет общее управление государством (Ст. 145 п. 3) и “полномочия в сфере исполнительной власти, которые не закреплены за прочими органами государственного управления или органами местного самоуправления”. При этом Премьер-министр имеет особое положение в Правительстве, поскольку в его полномочия входит определение общих направлений политики Правительства, а также управление и координация его работы (Ст. 152 п. 1). Из этого следует, что выражение недоверия Премьер-министру означает отставку всего Правительства (см. § 44 Ст. 115). Это должно быть отражено в Ст. 157.

**Статья 155. Годовой отчет Правительства Национальному Собранию**

146. Рассмотрение Национальным Собранием годового отчета Правительства очевидно более строгое, чем рассмотрение доклада Президента.

**IV. Анализ проектов поправок к главе о судах и о Высшем судебном совете (глава 7)**

**A. Общие замечания**

2. Глава о судах и о Высшем судебном совете включает статьи об отправлении правосудия, судах, статусе судей, Конституционном суде, Кассационном суде и о Высшем судебном совете.

148. Ст. 162 о судах перечисляет суды Республики Армения и среди них Конституционный суд. Однако, в свете компетенции Конституционного суда «разрешать конституционные споры, возникающие между конституционными органами относительно их полномочий»

(Ст. 167 параграф 1.3), Конституционный суд должен быть отделен от всех судов: Конституционный суд не может быть стороной этих споров как составная часть системы правосудия.

149. Венецианская комиссия придерживается мнения, уже высказанного в заключении по проекту концепции, что глава Конституции, посвященная Конституционному суду, должна показать особую природу Конституционного суда.

## **В. Особые замечания**

### **Статья 161. Отправление правосудия**

150. Пункт 3, установивший, что “окончательные акты суда(ов) принимаются от имени Республики Армения” двусмыслен. Что понимается под “окончательными актами судов”? Любое решение суда должно приниматься от имени Республики.

### **Статья 162. Суды**

151. Конституционный суд не может быть частью судов, перечисленных в п.1 (см. выше)

152. Необходимо дополнить текст определением и видами «специализированных судов», указанных в п.1 .

153. Запрет создания чрезвычайных судов в п. 2 приветствуется.

### **Статья 163. Статус судьи**

154. Ст. 163 подтверждает принцип независимости и беспристрастности судьи и посвящена несовместимости, иммунитетам, отставке и вознаграждению судей.

155. Предусматриваются гарантии против произвольного увольнения судей. Что касается судей Конституционных судов, п. 7 установил более квалифицированное большинство (3/5 от общего количества депутатов Национального Собрания) для увольнения судьи, чем для его избрания (большинство от общего количества голосов депутатов - Ст. 166 п. 1 и 2). Голосование может проводиться, только если Конституционный суд дал мнение о том или ином случае. Однако если Конституционный суд дал свое мнение, решение не должно зависеть от Национального Собрания, которое уже является органом, уполномоченным на обращение в Конституционный суд в этом случае (Ст. 168 параграф 1.1)). Президент, который согласно поправкам выступает нейтральной фигурой, отвечающей за “обеспечение соответствия Конституции”, должен быть наделен правом принятия решения.

156. Увольнение судьи Кассационного суда подчиняется тем же самым правилам (голосование решением большинства в 3/5 от общего количества голосов парламентариев Национального собрания, основанных на мнении Высшего судебного совета). Однако не должно быть никакого решения политического органа, если Высший судебный совет принял решение относительно основания увольнения. Возможно обращение в суд с оспариванием решения Совета, но после такого обращения увольнение должно вступить в силу без решения Парламента. Аргумент, который иногда приводится в обоснование потребности в *contrarius actus* для увольнения назначающим органом, не применим к случаям увольнения судей. Участие политических органов в назначении судей оправдано потребностью обеспечить некоторую демократическую законность также и для судебной власти. Однако когда-то установленная любая связь между судьей и политическими органами должна быть прервана. Судья может быть уволен только на основе объективных оснований, таких как серьезные дисциплинарные нарушения. Вывод о существовании таких нарушений не должен делаться политическим органом. Такие решения - типичная задача судебных органов, включая судебные советы, существенную часть которых составляют судьи.

Обращение в суд должно быть доступным средством против увольнений решением судебного совета

157. Параграфы 2 и 3 посвящены иммунитетам. Они устанавливают гарантии от произвольного ареста и заключения: судья может подвергаться уголовному преследованию только с согласия Высшего судебного совета /Конституционного суда, соответственно. Относительно исполнения его обязанностей судья не может быть лишен свободы без согласия Высшего судебного совета / Конституционного суда, соответственно, кроме случаев, если он арестован сразу после совершения преступления. В этом случае Высший судебный совет / Конституционный суд немедленно информируются. Эти нормы предусматривают неприкосновенность, в противоположность иммунитету за принятые судьей решения. Такие условия существуют главным образом в восточноевропейских странах<sup>16</sup>. Там, где это существует, судебная неприкосновенность может быть снята только органами судебной системы. Поэтому снятие неприкосновенности Высшим судебным советом или Конституционным судом приветствуется.

158. Пункты 2 и 3 отсылают к перечню видов иммунитета, однако не содержат указаний относительно компетентных органов. Представляется, что иммунитет судей, действовавших добросовестно во исполнение своих обязательств, от гражданских исков отсутствует.

159. Согласно английскому тексту п. 6, основания отправления судей в отставку должны быть установлены законом, а процедура отставки – Конституцией и законом. В целях охраны независимости судей, основания отправления судей в отставку должны быть установлены также в Конституции (например, «исключительно за тяжкие и повторяющиеся нарушения дисциплинарных норм»).

160. Пункт 9 статьи 163 предусматривает, что вознаграждение судей должно быть соразмерным вознаграждению других должностных лиц. В принципе такое заявление может дать Конституционному суду возможность аннулировать законодательство, которое не предусматривает соответствующее вознаграждение, но это заявление сформулировано слишком неопределенно и должно скорректировано.

#### **Статья 164. Процедура назначения (или избрания) и срок полномочий судей и председателей судов (Палат Кассационного Суда)**

161. Параграф 3 посвящен назначению судей и председателя палаты Кассационного суда. Он установил смешанную систему: сначала кандидаты отбираются на основе состоятельности; затем 3 кандидата на каждый пост представляются Высшим судебным советом Национальному Собранию, которое избирает судей и председателей палат большинством голосов от общего числа депутатов. Парламент не должен быть задействован в назначении судей и председателей палат Кассационного суда. Это должно находиться в компетенции судебного совета.

162. Параграфы 2 и 4 устанавливают фиксированный срок полномочий председателей судов: 3 года для Председателей судов общей юрисдикции первой инстанции и специализированных судов без возможности переизбрания непосредственно после завершения срока полномочий; 6 лет без права переназначения для председателя Кассационного суда. Эти положения указаны в качестве желательных в тексте заключения по законопроекту о внесении поправок и дополнений к Судебному кодексу Республики Армения, в котором было рекомендовано: «с тем, чтобы способствовать юридической и конституционной ясности, необходимо рассмотреть поправку к конституции о

---

<sup>16</sup> CDL-AD(2014)039-e Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court of Moldova on certain provisions of the law on professional integrity testing, adopted by the Venice Commission at its 101st plenary session (Venice, 12-13 December 2014)



фиксированных сроков полномочий председателей судов. Такая поправка могла бы быть введена в рамках планируемой конституционной реформы»<sup>17</sup>.

163. Выражение “высокие профессиональные качества” в п. 5 представляются достаточно широкими, однако возможно будут уточнены Законом, который «может установить дополнительные требования к кандидатам на должности судей». Требование честности может, тем не менее, быть включено в настоящий текст.

#### **Статья 166. Состав и порядок формирования Конституционного суда**

164. Конституционный Суд будет состоять из 9 членов: трое из судей избираются по представлению Президента Республики, три – представлению Правительства Республики Армения, а три – по представлению Генеральной Ассамблеи судей. Они будут избираться решением Национального Собрания, принимаемым большинством от общего числа голосов депутатов (Ст. 166, п. 1 и 2). Эта система предусматривает необходимую политическую легитимность Конституционного суда.

165. Однако должно быть гарантировано, что правительственное большинство не может полностью самостоятельно избирать судей. Для этого доступны различные средства. Наиболее частым является требование квалифицированного большинства голосов, например, в две трети. Идея состоит в том, что и большинство, и оппозиция предлагают высококвалифицированных кандидатов, которые приемлемы для обеих сторон. По общему признанию это должно привести к компромиссу - обе стороны выдвигают менее квалифицированных кандидатов в обмен на принятие менее квалифицированных кандидатов другой стороны. В некоторых странах политическая культура недостаточно развита для того, чтобы допускать компромисс между большинством и оппозицией, и большинство в 2/3 очень труднодостижимо. Могут быть введены антиблокирующие меры, такие как назначение новых кандидатов нейтральными органами, после нескольких неудачных голосований относительно кандидатур судей в Парламенте.

166. Требование большинства от общего числа голосов депутатов не было закреплено в первом проекте и поэтому является положительным шагом. Это требование квалифицированного большинства должно быть далее улучшено с тем, чтобы у меньшинства в Национальном Собрании была возможность выражения своего мнения на этих выборах.

167. Согласно пункту 3 “судьи Конституционного суда должны быть избраны из числа уважаемых юристов, которые являются гражданами только Республики Армения и имеют избирательные права Республики Армения, достигли возраста 40 лет и имеют высокие профессиональные качества и профессиональный опыт работы, по крайней мере, 15 лет”.

168. Пункт 5, который указывает, что “судьи Конституционного суда должны выполнять свои служебные обязанности в течение 12 лет до достижения возраста 70 лет и не могут быть переизбраны на должность судьи Конституционного суда”, соответствует европейской практике.

169. Председатель Конституционного суда и заместитель председателя должны быть избраны Судом из числа его членов (п. 5), что является хорошей гарантией для независимости Суда. Председателя и заместителя председателя избирают на 6-летний срок без права переизбрания.

#### **Ст. 167. Полномочия Конституционного Суда**

---

<sup>17</sup> CDL-AD (2014)006 opinion on the draft law on Introducing amendments and addenda to the Judicial Code of the Republic of Armenia. § 55

170. Подпункт 1 пункта 1 ст. 167 перечисляет акты, которые могут контролироваться Конституционным судом. Это означает, что подзаконные акты, принимаемые членами Правительства, но не самим Правительством. Учитывая, что с введением института нормативной конституционной жалобы загруженность Суда делами увеличится, проверку подзаконных актов можно было оставить в компетенции обычных судов.

171. Пункт 4 устанавливает компетенцию Конституционного суда по делам, связанным с выборами и референдумом. В целях устранения двусмысленности Суд также обладает полномочиями прекратить президентский или парламентский мандат или выборы в целом, если доказана их неконституционность и противозаконность их проведения.

#### **Ст. 168. Право на обращение в Конституционный суд**

172. Пункт 8 ст. 168 предусматривает введение института нормативной конституционной жалобы, что можно приветствовать, если сравнивать с действующей Конституцией. «любое лицо в отношении конкретного случая, по которому вынесено окончательное решение суда, когда все судебные средства правовой защиты были исчерпаны, и лицо оспаривает конституционность положения нормативного акта, применяемого в отношении него в соответствующем судебном акте или конституционность его интерпретации в судебной практике, в результате которой нарушены его основные права и свободы, закрепленные в главе 2 Конституции».

173. Предварительная конституционная проверка (или проверка) предусмотренная п. 9 («суды - в отношении конституционности положений нормативных актов, касающихся конкретного дела, находящегося на рассмотрении в их юрисдикции»), также является положительным элементом.

174. Формулировка п. 2 «Конституционный Суд рассматривает дело только при наличии соответствующего заявления» не понятна. Если это означает, что Конституционный суд не может действовать *proprio motu*, то это мудрое и приветствуемое положение. Конечно, это не ограничивает Суд в возможности давать толкование в сфере применения.<sup>18</sup>

#### **Ст. 169. Акты Конституционного Суда**

175. Согласно ст. 169 Конституционный суд должен принимать решения и заключения (п. 1), которые должны быть окончательными и вступать в силу (п. 2), если Конституционный суд не установит в решении более поздний срок (п. 3). Таким образом, п. 3 сформулирован достаточно гибко, что может быть весьма полезным.

176. Конституционный суд принимает решения большинством голосов от общего числа судей. Такое большинство гарантирует, что Суд не может принять решение «слабым» большинством в отсутствие некоторых его членов.

177. Большее число голосов требуется для принятия решения «о прекращении или запрете деятельности партии» (Ст. 167 п. 9), для которого необходимо большинство, по меньшей мере, в 2/3 от общего числа судей.

178. Такое же квалифицированное большинство необходимо для принятия заключений. Конституционный Суд принимает заключения относительно «наличия оснований для импичмента Президенту Республики» (Ст. 167 п. 4), «относительно прекращения полномочий судьи конституционного суда, инициировании уголовного преследования в отношении него или лишения его свободы в связи с исполнением им своих обязанностей» (Ст. 167 п. 7) и «относительно отправления в отставку мэра коммуны (Ст. 167 п. 8). Такой высокий порог установлен в силу природы решаемых вопросов.

<sup>18</sup> See CDL-AD(2015)016 [Amicus Curiae Brief for the Constitutional Court of Georgia on the non ultra petita rule in criminal cases, adopted by the Venice Commission at its 103rd Plenary Session \(Venice, 19-20 June\)](#)

179. В пункте 3 предусмотрительно устанавливается гибкое правило о действии решений Конституционного суда во времени: “Конституционный суд может изложить в своем решении более позднюю дату лишения законной силы нормативного акта, нарушающего Конституцию или части такого нормативного акта”. Суд может таким образом позволить законодателю заполнить юридические пробелы, которые стали бы результатом немедленного аннулирования действия правовой нормы. Специальное регулирование необходимо для отдельных заявителей. Суд должен определить юридические последствия своего решения в каждом отдельном решении. Заявитель должен немедленно извлечь пользу из аннулирования неконституционного положения, даже если оно остается в силе в течение установленного срока для всех остальных лиц. Иначе говоря, раздельное применение не обладало бы никакой пользой для заявителя. По его или ее делу вынесли бы решение снова на основе неконституционного закона. Такое правило в пользу заявителя обычно называют “премией для ловца” (неконституционного положения). Ограничение может быть установлено как раз до вступления в силу решения (например, не позднее чем один год).

### **Статья 170. Кассационный Суд**

180. Положение о том, что конституционное правосудие - исключение из правила о примате Кассационного суда, приветствуется, и возможно поможет избежать недоразумений, которые существуют в некоторых странах.

181. Также приветствуется, что пункт 2 статьи 170 ставит перед обычной судебной властью задачу устранить “фундаментальные нарушения, существующие в судебных решениях”. Это важно с точки зрения прав человека.

### **Ст.172. Состав и процедура формирования Высшего судебного совета**

182. Пункт 1 ст. 172 устанавливает, что Высший судебный совет должен состоять из пяти “ученых-правоведов и других авторитетных юристов”, избранных Национальным Собранием, и пяти судей, избранных Генеральной Ассамблеей Судей. Этот состав равного количества судей и обычных участников гарантирует недопущение политизации и корпоративизма Судебного совета. Однако может быть полезным сделать возможным членство людей с другим образованием, нежели “ученые-правоведы и другие авторитетные юристы”.

183. У меньшинства в Национальном Собрании должна быть возможность высказать свое мнение относительно избрания членов Высшего судебного совета. Поэтому требование квалифицированного большинства важно. Хотя решения большинством голосов от общего количества депутатов Национального Собрания может быть не достаточно в общем контексте поправок к Конституции.

184. Следующие положения должны гарантировать надлежащее функционирование и независимость Высшего судебного совета: п. 3, который указывает, что избранные судьи должны “пропорционально представлять судей всех инстанций”; п. 4, согласно которому членов нельзя переизбирать;

185. Согласно п. 7 Председатель Совета избирается из числа судей и юристов - членов Совета в соответствии с процедурой, определенной законом; проект не предусматривает случаев, когда он или она избирается своими заместителями.

### **Ст.173. Полномочия Высшего судебного совета**

186. Ст. 173 перечисляет полномочия Высшего судебного совета и предусматривает, что правила применения этих полномочий будут определены законом. Подавляющее большинство этих полномочий - классические полномочия, связанные с процедурой

назначения судей и председателей, управления их карьерой и дисциплинарными проблемами.

187. Подпункт 10 пункта 1 устанавливает: Высший судебный совет “готовит предварительный расчет своих расходов и предварительные расчеты расходов судов, представляет их в Правительство Республики Армения для включения в проект государственного бюджета и контролирует использование бюджетных средств”. Заслуживает одобрения тот факт, что Совет уполномочен готовить бюджет судебной власти. Однако для усиления независимости судебной власти Совету нужно также дать право представить этот проект и защитить его непосредственно перед Парламентом. С другой стороны, термин “контролирует использование бюджетных средств” неоднозначен. Если это означает, что Совет отвечает за судебную администрацию, включая зарплаты, здания суда и т.д., это явно перегрузит Совет, который не сможет сосредоточиться на своих главных задачах, связанных с карьерой и дисциплиной судей. Если “контроль”, распространяется только на последующие расходы, с тем чтобы быть в состоянии подготовить предложения по бюджету, это было бы полезно.

## **V. Защитник прав человека**

### **A. Общие замечания**

188. До сих пор институт Защитника прав человека не был обеспечен на конституционном уровне. Это новая глава будет гарантировать существование Защитника прав человека и основных принципов его деятельности. Это можно только приветствовать.

### **B. Конкретные замечания**

#### **Статья 1. Функции и полномочия защитника прав человека**

189. Пункт 1, как представляется, дает полную информацию о функциях Защитника прав человека. Его функции делятся на три направления::

- Следить за соблюдением прав и свобод человека со стороны государственных и местных органов самоуправления и должностных лиц;
- Способствовать восстановлению нарушенных прав
- Способствовать улучшению законодательства, связанного с правами и свободами человека.

190. Тем не менее из этого определения не ясно, будет ли Защитник прав человека обладать полномочиями в отдельных случаях, или его / ее роль ограничивается общим обзором положения в области прав человека в стране. Защитник должен быть в состоянии работать в отдельных случаях, и это должно быть изложено четко.

191. Пункт 3 обеспечивает обязанность сотрудничать с Защитником прав человека, и это можно только приветствовать.

192. Пункт 4 предусматривает, что Защитник должен предоставлять ежегодные доклады Национальному Собранию. Это можно только приветствовать. Кроме того, Защитник должен иметь право направлять специальные отчеты, но это также может быть установлено в законодательстве.

#### **Статья 2. Независимость Защитника прав человека**

193. Пункт 3 статьи 2 предусматривает, что Защитник прав человека пользуется иммунитетом, предписанного для депутатов. Следует подчеркнуть, что Защитник прав

человека должен обладать иммунитетом против судебного разбирательства в отношении сказанного или написанного и действий, совершенных при исполнении должностных обязанностей, и этот иммунитет должен сохраняться после окончания мандата Защитника права человека. Замечания, касающиеся неприкосновенности членов парламента, см. в п. 96.

194. В целях повышения независимости Защитника прав человека также очень важны такие гарантии, как неприкосновенность документов и помещений и т.д. Однако эти гарантии, могут быть предусмотрены в Законе о Защитнике прав человека, упомянутом в п. 5 статье 1.

### **Статья 3. Выборы и требования к Защитнику прав человека**

195. Пункт 1 статьи 3 предусматривает, что Защитник прав человека избирается парламентом квалифицированным большинством «не менее трех пятых от общего числа голосов депутатов». Целью этого положения является, вероятно, необходимость достижения компромисса с парламентской оппозицией для избрания Защитника прав человека. Тем не менее, так как должно быть обеспечено максимальное согласие относительно избранного лица, голосование большинством в две трети голосов должно быть рассмотрено.

196. Избрание на шесть лет. Срок полномочий Национального Собрания составляет пять лет. То, что Защитник прав человека имеет более длительный мандат, чем парламент обеспечивает дополнительную защиту независимости от органа, который его избрал. Парламент не может избрать "своего" Защитника прав человека на срок своего мандата.

197. Положение, согласно которому Защитник прав человека несменяем, является очень сильной гарантией независимости Защитника прав человека.

## **VI. Вывод**

198. Венецианская комиссия приветствует работу, проделанную Конституционной комиссией Армении. Благодаря открытому диалогу с Венецианской комиссией были внесены важные поправки в текст, который уже представлялся очень хорошей основой для проведения конституционных реформ.

199. Тем не менее в данном заключении даны некоторые рекомендации по дальнейшему совершенствованию законопроекта. Венецианская комиссия хотела бы подчеркнуть в частности следующие пункты:

- должны быть сняты ограничения на право голоса и право быть кандидатом в депутаты Национального Собрания (см. пункт 55);
- Избирательная система не должна быть детально прописана в Конституции: положение о возможности проведения второго тура с участием партии или альянсов партий, набравших наибольшее число голосов в первом туре, необходимо исключить (см. пункт 80bis);
- Необходимо исключить из текста запрет на формирование новых фракций в Национальном Собрании в течение всего срока полномочий законодательного органа, как это будет ограничивать свободу полномочий членов парламента (см. пункт 99);
- не должно быть никакого вмешательства политического органа в порядок увольнения и назначения судей и председателей палат Кассационного суда (п. 161 и 162).

200. Венецианская комиссия призывает власти Армении продолжать переговоры со всеми политическими силами и гражданским обществом для избежания каких-либо недоразумений и обеспечить широкую поддержку реформ.

201. Венецианская комиссия будет рада продолжить сотрудничество с армянскими властями по вопросам проведения столь важной реформы.