



Страсбург, 11 сентября 2015 г.

CDL-PI(2015)019

Ор. англ.

Заключение № 757/2014

Неофициальный перевод*

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

ВТОРОЕ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ПОПРАВК К ГЛАВАМ 8, 9, 11 И 16
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, Российская Федерация)
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
II. Сфера, рассматриваемая в заключении	3
III. Анализ	4
А. Глава 1. Основы конституционного строя.....	4
В. Глава 2. Основные права и свободы человека и гражданина.....	4
С. Глава 4. Национальное собрание	6
Е. Глава 6. Правительство	8
F. Глава 7. Суды и Высший судебный совет	8
G. Глава 8. Прокуратура и следственные органы.....	9
H. Глава 9. Органы местного самоуправления	10
I. Глава 10. Защитник прав человека.....	10
J. Общие замечания о главах 11 - 14	11
K. Глава 11. Центральная избирательная комиссия	11
L. Глава 12. Комиссия по телевидению и радиовещанию	11
M. Глава 13. Контрольная палата	12
N. Глава 14. Центральный банк	12
O. Глава 15. Принятие и внесения изменений в Конституцию; референдум	12
P. Глава 16. Заключительные и переходные положения.....	13
IV. Выводы	14

I. Введение

1. Это второе предварительное заключение является продолжением предварительного заключения по проекту поправок к главам 1 до 7 и 10 Конституции Республики Армения, которое было подготовлено 30 июля 2015 г. (CDL-PI(2015)015rev).
2. Проект поправок к главам 8, 9 и 11-15 Конституции были получены Венецианской комиссией 6 августа 2015 года.
3. Специализированная комиссия по конституционным реформам при Президенте Республики (далее – Конституционная комиссия) приняла проект поправок к Конституции 20 августа 2015 года. Этот текст (который включает пересмотренный вариант всех проектов поправок, а также главу 16 «Заключительные и переходные положения») был получен Венецианской комиссией 22 августа 2015 года (CDL-REF(2015)034).
4. 24 и 25 августа 2015 года делегация Венецианской комиссии, состоящая из докладчиков – г-на Кристофа Грабенвартера и Айварс Эндзинса, а также заместителя секретаря Венецианской комиссии г-жи Симоны Граната-Меньини, совершила рабочую поездку в Ереван. Делегация провела рабочую встречу с Конституционной комиссией, затем встретила с Президентом Республики и с представителями гражданского общества и политических партий. Дальнейшие поправки были согласованы с Конституционной комиссией в свете рекомендаций, сделанных докладчиками.
5. На 28 августа 2015 года Президент внес проект поправок на рассмотрение Национального собрания.
6. Конституционная комиссия представила дополнительные поправки 29 августа и 1 сентября 2015 года (CDL-REF(2015)036).
7. Настоящее заключение основано на английском переводе проекта поправок, предоставленного армянскими властями. Перевод может не точно отражать оригинальную версию и некоторые комментарии и упущения могут быть результатом проблем перевода.
8. Настоящее заключение было подготовлено на основе материалов, представленных докладчиками, отправлено армянским властям в качестве предварительного заключения и обнародовано 11 сентября 2015.

II. Сфера, рассматриваемая в заключении

9. В настоящем втором предварительном заключении рассматриваются глава 8 (Прокуратура и следственные органы), глава 9 (Органы местного самоуправления), глава 11 (Центральная избирательная комиссия), глава 12 (Комиссия по телевидению и радиовещанию), глава 13 (Контрольная палата), глава 14 (Центральный банк), глава 15 (Принятие и внесение изменений в Конституцию; референдум) и глава 16 (Заключительные и переходные положения).
10. Глава 1 (Основы конституционного строя), глава 2 (Основные права и свободы человека и гражданина); глава 3 (Законодательные гарантии и основные цели государственной политики в социальной, экономической и культурной сферах), глава 4 (Национальное собрание), глава 5 (Президент), глава 6 (Правительство), глава 6 (Суды и Высший судебный совет) и глава 10 (Защитник прав человека) рассматривались в предыдущем предварительном заключении (CDL-PL(2015)15rev). Эти главы рассматриваются в настоящем втором предварительном заключении только с точки зрения поправок, внесенных Конституционной комиссией в свете рекомендаций, содержащихся в предварительном заключении или рекомендаций, сформулированных докладчиками. Таким образом, конкретные рекомендации, сформулированные в первом

предварительном заключении, остаются в силе, если они не будут изменены или заменены во втором предварительном заключении.

11. Проанализированы только поправки по существу. Анализ проекта конституционных поправок, содержащихся в этом заключении, не является исчерпывающим.

III. Анализ

А. Глава I. Основы конституционного строя

Статья 5. Иерархия правовых норм

12. В предварительном заключении было рекомендовано включить конституционные законы в положения о иерархии правовых норм. Статья 5, п. 1 гласит: «...Законы должны соответствовать Конституции и конституционным законам, и подзаконные правовые акты должны соответствовать Конституции, конституционным законам и законам». Эта поправка приветствуется.

13. Статья 5 не упоминает таких соглашений, как специальное соглашение, предусмотренное статьей 16 для регулирования отношений между Республикой Армения и Армянской Апостольской Церковью. Это может привести к неопределенности относительно юридической силы таких соглашений.

Статья 6. Принцип законности

14. Представляется целесообразным переформулировать статью 6 таким образом, чтобы подчеркнуть обязательный характер публикации (см. статью 129).

Статья 17. Армянская Апостольская Святая Церковь

15. В предварительном заключении обращалось внимание на то, что несмотря на важность Армянской Апостольской Святой Церкви в духовной жизни, национальной культуре и самобытности Армении, существует противоречие между признанием её «исключительной» роли в духовной жизни армян (статья 17), с одной стороны, и признанием свободы деятельности для религиозных организаций (статья 16) и свободы мысли, совести и религии (статья 40), с другой стороны.

16. Конституционная комиссия сообщила докладчикам, что правильным английским переводом армянского термина, используемого в статье 17, является не «исключительный», а «уникальный». Этот перевод представляется более соответствующим статьям 16 и 40 в той степени, что он выражает признание особой исторической миссии Армении Апостольской Святой Церкви в сохранении армянской национальной самобытности, а не закрепляет ее доминирующее положение по сравнению с другими конфессиями.

В. Глава 2. Основные права и свободы человека и гражданина

Статья 23. Право на жизнь; Запрещение смертной казни

17. Удаление бывшего п. 2 в статье 23 можно только приветствовать. По смыслу статей 78 и сл., в частности, статьи 78 и 81, это уже подразумевается, что вмешательство в право на жизнь допустимо при наличии обстоятельств, предусмотренных в статье 2 ЕКПЧ.

Статья 26. Право на личную свободу

18. В предварительном заключении было рекомендовано добавить элемент гибкости в пункт 3 статьи 26, который предусматривает предельный срок в 72 часа для содержания под стражей без решения суда. Пересмотренный текст статьи 26 в настоящее время закрепляет «разумный срок, но не более чем на 72 часов», что можно только приветствовать.

Статья 34. Свобода брака

19. В предварительном заключении было рекомендовано удалить второй абзац о равенстве мужчин и женщин «при вступлении в брак, в супружеской жизни и при разводе» из общих положений о равенстве между мужчинами и женщинами, и включить его в статью 34. Это было сделано, что можно только приветствовать.

Статья 37. Право на образование

20. Поправки статьи 37 заслуживают одобрения. В частности, новая редакция пункта 3 представляется очень важной. Новое место ссылки о конкурсной основе в пункте 2 может теперь стать поводом для недопонимания: предполагается, что должна быть конкуренция в порядке поступления. Новая редакция гарантирует образование «на конкурсной основе». Это что-то другое или в данном случае имеет место неточный перевод?

Статья 38. Право человека на свободу деятельности

21. Статья 38, которая закрепляет принцип Канта о свободе человека в контексте верховенства права, заслуживает особой оценки. Его переформулировка достойна одобрения, так как в настоящее время она приобрела краткость и точность.

Статья 47. Право голоса и право на участие в референдуме

22. В предварительном заключении упоминалось о том, что запрет двойного гражданства в отношении права быть избранным и требование резиденства представляют собой нарушение международных стандартов. В отношении требования резиденства для избрания в Национальное собрание, в статье 47 его срок был уменьшен с пяти до четырех лет, и в статье 124 он снижен с семи до шести лет (десять лет в соответствии действующей Конституцией). Как следствие, требование резиденства в отношении возможности занять должность министра также сократилось до четырех лет, а также исключено специальное требование резиденства в течение семи лет, чтобы стать премьер-министром, также было исключено.

23. Несмотря на то, что эти положения не полностью соответствуют международным и европейским стандартам (в частности в отношении исключения двойного гражданства), эти изменения представляют собой явное улучшение и их следует приветствовать.

24. Хотя изменения этих положений не полностью соответствуют международным стандартам, эти изменения представляют собой явное улучшение и их следует приветствовать.

24. В предварительном заключении также было рекомендовано в отношении запрета на право голосовать, быть избранным и участвовать в референдумах для «лиц, осужденных за тяжкие преступления», принять во внимание прецедентное право Европейского суда по правам человека и ввести элемент соразмерности. Статья 47, п. 4 в настоящее время ограничивает запрет для «лиц, осужденных и отбывающих наказание за умышленное совершение тяжкого преступления по вступившему в законную силу приговору суда». Элементы пропорциональности, переформулированные таим образом, как представляется, соответствуют последней практике ЕСПЧ.

25. Статья 47, п. 4 не предоставляет права голоса «лицам, признанным судом недееспособными». Это широкая формулировка не соответствует Рекомендации CM/Rec(2011)14 Комитета министров государствам-членам относительно участия лиц с ограниченными возможностями в политической и общественной жизни, а также смыслу Кодекса Венецианской комиссии добросовестной практики проведения выборов, в соответствии с которым: «1. Всеобщее избирательное право должно быть гарантировано. 2. Ни один человек с инвалидностью не может быть ограничен в праве голоса или в праве избираться на выборах на основе его / ее физической и / или психической инвалидности, только если лишение права участвовать в голосовании и быть избранным не накладывается по индивидуальному решению суда по причине обоснованной психической инвалидности». Поэтому статья 47, п. 3 должна предусматривать возможность лишения права лиц, объявленных недееспособным, только в некоторых случаях (предусмотренных законом).

Статья 53. Право на политическое убежище; Запрет депортации или экстрадиции

26. В пункт 3 этого положения должны быть внесены изменения, с тем чтобы Армения могла ратифицировать Римский статут.

Статья 58. Право собственности и право завещать имущество; налоговые обязательства

27. Переформулировка второго абзаца данного положения более четко обеспечивает необходимость законодательной основы и законной целью для каких-либо ограничений на осуществление имущественных прав. Это можно только приветствовать.

Статья 73. Обратная сила законов

28. Это положение в настоящее время закрепляет, что «закон и другие правовые акты, ухудшающие правовое положение человека, не имеют обратной силы», которое представляется необходимым улучшением. Хотя некоторые исключения могут быть приемлемыми (например, некоторый ретроспективный эффект налогового законодательства может быть оправдан в целях предотвращения спекулятивных действий в последний момент).

С. Глава 4. Национальное собрание

Статья 89. Состав Национального Собрания и порядок выборов

Статья 201. Принятие и внесение изменений в Конституцию

29. В предварительном заключении было рекомендовано закрепить в Конституции только основные принципы избирательной системы, чтобы обеспечить необходимую гибкость в будущем развитии этой системы, и перенести при этом возможность проведения второго тура выборов в Избирательный кодекс.

30. Текст проекта поправок, одобренный Комиссией по конституционной реформе 20 августа и полученный Венецианской комиссией 22 августа 2015 года, содержит пересмотренный вариант статьи 89, в котором содержатся поправки, а также дополнительный пункт.

31. В результате встречи с делегацией Венецианской комиссии 24 августа статья 89, п. 3 была изменена следующим образом: «Национальное Собрание избирается по пропорциональной избирательной системе. Избирательный кодекс гарантирует формирование стабильного парламентского большинства. Если стабильного парламентского большинства не образуется в результате выборов или в результате формирования политической коалиции, может состояться второй тур выборов.

Ограничения, условия и порядок формирования политических коалиций устанавливаются Избирательным кодексом». П. 4 - 7 статьи 89 были исключены.

32. По сравнению с предыдущей системой была введена возможность формирования после выборов коалиции, обеспечивающей стабильное большинство, что дает возможность для переговоров между политическими партиями на основе результатов выборов.

33. Второй тур выборов больше не устанавливается в качестве необходимого признака избирательной системы: он «может» (не «должен») состояться (если Избирательный кодекс предусматривает это). Это решение соответствует рекомендациям предварительного заключения и заслуживает одобрения.

34. Кроме того, в настоящее время предлагается исключить статью 89 из положений, перечисленных в статье 201, как требующих внесения поправок на референдуме. Это является дополнительным позитивным шагом в направлении менее жесткого закрепления избирательной системы в Конституции.

35. Избирательный кодекс должен будет детализировать избирательную систему; если будет предусмотрен второй тур выборов, Кодекс будет закреплять, в частности, определение «стабильного парламентского большинства», как условия непроведения второго тура выборов.

Статья 105. Фракции Национального Собрания

36. В предварительном заключении было рекомендовано исключить запрет на создание новых фракций в течение всего срока полномочий законодательного органа (пункт 2, второе предложение). В последней версии статьи 105 этот прямой запрет был снят. Первое предложение пункта 2 статьи 105 гласит следующее: «Фракции должны включать парламентариев *только* [курсив] одной партии или предвыборного альянса партий». Таким образом, отсутствует возможность для формирования новых фракций, как представляется, это возможно, например, в случае распада политических партий. Власти Армении также подчеркнули, что в соответствии со статьей 115, в случае вынесения вотума недоверия, голосование принимается большинством голосов от общего числа депутатов, таким образом, парламентские фракции не играют никакой роли в данном процессе.

37. Последняя версия статьи 105 представляет собой явное улучшение, что следует приветствовать.

D. Глава 5. ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ

38. Как уже отмечалось ранее, рассматриваемый проект поправок к конституции Армении предусматривает переход от полу-президентской к парламентской форме правления. Полномочия Президента Республики были резко сокращены, и становятся практически только церемониальными по сравнению с полномочиями президентов – гарантов Конституции в других парламентских режимах в Европе.

Статья 124. Срок полномочий и требования к Президенту Республики

39. Предлагается ограничить критерий исключительной армянского гражданства для кандидатов в Президенты Республики в течение "предыдущих шести лет" и уменьшить требование постоянного проживания с семи до шести лет (десять лет в соответствии со статьей 50 действующей Конституции Армении). Это можно только приветствовать.

Е. Глава 6. Правительство

Статья 151. Программа правительства

40. Пункт 2 статьи 151 был изменен, теперь утверждение в Парламенте программы, представленный премьер-министром, требует голосования большинством голосов от общего числа парламентариев. Утверждение без этого абсолютного большинства (как в случае принятия государственного бюджета – см. статью 110) мог бы дать некоторую гибкость взаимоотношений между правительством и Национальным Собранием, даже если в случае отказа Национального Собрания утвердить программу подразумевается его досрочный роспуск.

Статья 154. Вооруженные Силы

41. Предлагаемые поправки к статье 154 значительно укрепляют позиции премьер-министра. Следует отметить, что в этом отношении, в отличие от Президента Республики, премьер-министр представляет не нацию, а политическое большинство.

Статья 156. Вопрос о доверии Правительству

42. Это положение требует решения большинства от общего числа депутатов для вынесения вотума недоверия. Вотум доверия и недоверия, следовательно, требуют одинакового большинства в парламенте. Так как вотум доверия направлен на повышение стабильности правительства, представляется целесообразным требовать простого большинства. В противном случае, принятие закона по вопросу доверия становится более сложным по сравнению с обычной процедурой, которая может сделать вотум доверия контрпродуктивным для правительства.

Ф. Глава 7. Суды и Высший судебный совет

Статья 163. Статус судьи

43. В предварительном заключении было рекомендовано исключить участие Национального Собрания из процедуры увольнения судей (в том числе судей Кассационного суда).

44. Необходимость решения Национального собрания в настоящее время исключена, и пункт 9 статьи 163 предусматривает, что в настоящее время «Полномочия судей прекращаются по решению Высшего судебного совета в случаях нарушения правил несовместимости, длительной болезни, которая делает исполнение полномочий невозможным, а также в случае серьезного дисциплинарного проступка». Эта поправка заслуживает поддержки.

45. В предварительном заключении было рекомендовано обеспечить независимость судебной власти и перечислить в Конституции (а не оставлять в законе) основания для увольнения судей. Пункт 8 и пункт 9 статьи 163 содержат теперь основания для прекращения полномочий судей, что, несомненно, необходимо поддержать.

46. Ранее пункт 9 закреплял принцип о вознаграждении судьи, соразмерном вознаграждению лиц, занимающих другие государственные посты. В предварительном заключении рекомендовалось, что было бы желательно предоставить некоторые рычаги Конституционному суду, чтобы аннулировать законодательство, предусматривающее неадекватный уровень оплаты труда, но эта формулировка была слишком расплывчата. Этот пункт в настоящее время был исключен, и пункт 10 статьи 163 предусматривает лишь, что «размер вознаграждения судей устанавливается законом». Т.е. элемент

адекватности вознаграждения полностью отсутствует, что вызывает сожаление. Рекомендуются переформулировать этот пункт.

Статья 164. Процедура назначения (или избирания) и срок полномочий судей и председателей судов (палат Кассационного суда)

47. В предварительном заключении также рекомендовалось исключить участие Национального Собрания из процедуры назначения судей и председателей Кассационного суда. Что касается выборов судей Кассационного суда, требуемое большинство было увеличено до трех пятых, что является улучшением. Участие парламента в назначении председателей было исключено, что можно только приветствовать.

Статья 165. Конституционный суд

48. В пункте 2 статьи 165 кроме Конституции необходимо включить закон о Конституционном Суде.

Статья 166. Состав и порядок формирования Конституционного Суда

49. Введение нового требования квалифицированного большинства в три пятых голосов от общего числа депутатов для избрания судей конституционного суда в пункте 2 является весьма положительным.

50. Статья 166 предусматривает, что из девяти членов Конституционного суда три избираются по представлению Президента Республики, три – по представлению правительства, три – по представлению Генеральной Ассамблеи судей. Пересмотренный вариант пункта 3 статьи 166 теперь корректно определяет, как было рекомендовано докладчиками, что три кандидатуры по представлению Генеральной Ассамблеи судей должны быть избраны «из числа судей». Это положение необходимо перенести в п. 2.

Статья 167. Полномочия Конституционного Суда

51. Статья 176 была дополнена полномочиями «выносить решения о прекращении полномочий депутата», что приветствуется. Однако эти полномочия подразумевают оценку фактов, что могло бы осуществляться Кассационным судом.

52. Конституционный суд должен иметь право аннулировать парламентские или президентские полномочия или всеобщие выборы, если будут доказаны неконституционность или незаконность.

Статья 169. Акты Конституционного суда

53. Из формулировки пунктов 2 и 3 может показаться, что Конституционный суд не может объявить неконституционным какой-либо закон или же вынести решения, имеющие обратную силу. Тем не менее эти положения уже существуют в действующей Конституции и статья 68, п. 12 и 13 Закона о Конституционном суде регламентирует эффект обратной силы. Возможность обратного эффекта решений Конституционного Суда, следовательно, гарантирована.

Г. Глава 8. Прокуратура и следственные органы

Статья 175. Прокуратура

54. Иерархическая природа прокуратуры могла бы быть отражена в статье 175. Унифицированная природа прокуратуры будет препятствовать назначению

специализированных прокуроров (например, по вопросам борьбы с коррупцией), как это делается в ряде европейских стран.

55. Статья 175, п.2 должна устанавливать, что функции, перечисленные в подпунктах 2 – 5, относятся только к задачам прокуратуры. Пункт 4 («Инициирование судебного разбирательства по защите государственных интересов») в настоящее время квалифицированы по формуле «в некоторых случаях»; это долгожданное улучшение, которое может быть дополнительно доработано путем включения слова «исключительный».

Статья 176. Генеральный прокурор

56. Статья 176 устанавливает максимум два срока пребывания в должности подряд по шесть лет для Генерального прокурора. Статья 164, п. 5 предусматривает один шестилетний срок для председателя Кассационного суда. Власти Армении объяснили, что эта разница объясняется тем, что председатель кассационного суда после окончания срока его полномочий остается в судебной системе, в то время как Генеральный прокурор – нет.

Н. Глава 9. Органы местного самоуправления

Статья 180. Органы местного самоуправления

57. В пункте 1 статьи 180 следует указать, что Советы общины формируются путем прямых выборов.

58. Пункт 3 статьи 180 устанавливает, что "мэр общины несет ответственность перед советом". Остается неясным, как это подотчетность должна быть реализована. Имеет ли, например, Совет право уволить мэра?

Статья 181. Полномочия органов местного самоуправления

59. Ст. 181, п. 1 делит функции и полномочия общин на три группы: собственные обязательные функции, дополнительные функции и полномочия, делегированные государством. Различие между обязательными собственными функциями и функциями, делегированными государством, не ясно и его обоснование вызывает сомнения. Что касается государственного надзора (ст. 187), необходимость более обширного, чем просто правовой надзор даже в отношении задач, теперь называемых обязательными собственными функциями, может быть оправданным.

Статья 185. Финансирование полномочий местного самоуправления

54. Статья 184, п. 3 и статья 185, п. 1 не дают понимания, могут ли местные власти самостоятельно определять местные налоги, или это должно определяться в национальном законодательстве.

I. Глава 10. Защитник прав человека

61. Защитник прав человека является институтом, предусмотренным статьей 83.1 действующей Конституции Армении. В рассматриваемом проекте поправок этому институту отведена целая глава, обеспечены гарантии и основы его деятельности.

Статья 191. Независимость Защитника прав человека

62. В предварительном заключении было положительно оценено положение, согласно которому Защитник прав человека несменяем, что является очень сильной гарантией

независимости Защитника прав человека. Как представляется, сейчас не хватает положения об отзыве полномочий. Статья 191 предусматривает, что в настоящее время «полномочия Защитника прав человека должны быть прекращены досрочно в момент вступления в силу решения суда в отношении него». Это положение представляется слишком широким: дисквалификация должна последовать только в отношении ограниченного перечня тяжких преступлений, определенных Конституцией.

J. Общие замечания о главах 11 - 14

63. Главы 11-14 обеспечивают конституционное закрепление Центральной избирательной комиссии, Комиссии по телевидению и радиовещанию, Контрольной палаты и Центрального банка. Конституционное закрепление этих учреждений является положительным, так как их существование и функции были гарантированы и парламентское большинство может регулировать их деятельность в ограниченных конституционных пределах.

64. Объяснимо и приветствуется, что проект подчеркивает неполитический, профессиональный характер членства / председательства в Центральной избирательной комиссии, Комиссии по телевидению и радиовещанию, Контрольной палаты и Центрального банка. Эта квалификация связана с повышенными требованиями независимости и нейтралитета. Тем не менее запрет на участие в политической деятельности и обязательства проявлять сдержанность в публичных выступлениях, предлагаемых для членов или председателей всех рассматриваемых органов, может повлечь правовую неопределенность, которая создаст новый риск для их независимости, в частности, при нарушении запрета или обязательства и привести к увольнению.

K. Глава 11. Центральная избирательная комиссия

Статья 194. Порядок формирования и состав Центральной избирательной комиссии

65. Представляется целесообразным предусмотреть в Конституции процедуру выдвижения кандидатов на должность председателя Центральной избирательной комиссии и ее членов, а также указать, какие субъекты имеют право выдвигать соответствующие кандидатуры.

L. Глава 12. Комиссия по телевидению и радиовещанию

Статья 195. Функции и полномочия комиссии по телевидению и радиовещанию

66. Необходимо прояснить в пункте 2, что решения, вынесенные Комиссией, должны быть надлежащим образом мотивированы в соответствии с решением ЕСПЧ по делу Metlex и Месроп Мовсисян против Армении (Заявление 32283/04).

67. В соответствии с пунктом 5, в случаях и в порядке, предусмотренных законом, Комиссия по телевидению и радиовещанию принимает подзаконные нормативные правовые акты. Рекомендуются указать в Конституции, что эти акты должны быть обнародованы.

Статья 196. Порядок формирования и состав Комиссии по телевидению и радиовещанию

68. Статья 196 содержит ряд гарантий, направленных на обеспечение защиты от влияния политических сил и экономических интересов. Аналогичные критерии могут быть найдены в соответствующем законодательстве других государств-членов Совета Европы, в частности, в Германии или Австрии. Можно также сделать вывод, что руководящие

принципы, изложенные в Рекомендации № R (2000)23 о независимости и функциях регулирующих органов в секторах вещания приняты во внимание. Конечно, обычное, не конституционное законодательство должно будет предоставить дополнительную правовую базу. Формулировка второго предложения пункта 5 может быть только ориентиром, который должен быть разработан на практике и в политической культуре Армении.

69. Как представляется, целесообразно предусмотреть в Конституции процедуру выдвижения кандидатов на должность председателя Комиссии и его членов, а также указать, какие субъекты имеют право выдвигать соответствующие кандидатуры.

М. Глава 13. Контрольная палата

Статья 197. Порядок формирования и состав Контрольной палаты

70. Представляется целесообразным предусмотреть в Конституции процедуру выдвижения кандидатов на должность председателя Контрольной палаты и ее членов, а также указать, какие субъекты имеют право выдвигать соответствующие кандидатуры.

71. Система промежуточных выводов является общепринятой в государствах и может быть необходимой при определенных обстоятельствах. Как представляется, достаточно делегировать это решение законодательному органу.

72. Контрольная палата уполномочена проводить проверки юридических лиц только тогда, когда государство имеет значительное участие в таких лицах или когда последние получили финансовые ресурсы от государства, или государство выдало гарантии по своим обязательствам. Слова «значительное участие» весьма расплывчато. Неясно также, почему полномочия проверки будут ограничены только государственным участием, учитывая, что Контрольная палата осуществляет контроль за законным и эффективным использованием не только бюджетных средств, но и муниципальных бюджетных средств.

Н. Глава 14. Центральный банк

73. Представляется целесообразным предусмотреть в Конституции процедуру выдвижения кандидатов на должность председателя Центрального банка, а также указать, какие субъекты имеют право выдвигать соответствующие кандидатуры.

О. Глава 15. Принятие и внесения изменений в Конституцию; референдум

Статья 201. Принятие и внесение изменений в Конституцию

74. В соответствии со статьей 201 проведение референдума больше не будет необходимо для всех конституционных изменений, а только для новой конституции и для определенных глав и положений. Это сделает конституционные изменения более гибкими, и это можно только приветствовать.

75. Проектом предлагается ввести народную инициативу конституционных изменений как для требующих проведения референдума, так и тех, внесение которых отнесено к полномочиям Национального Собрания. Количество необходимых подписей относительно высокое - 200 000 и 150 000, соответственно, в случае референдума, и необходимое квалифицированное большинство в Национальном Собрании в поддержку инициативы. Это снижает риск политической нестабильности, которая часто сопровождают популярные инициативы.

Статья 202. Неизменяемые статьи Конституции

76. Статья 202 заявляет, что статьи 1, 2, 3, и 202 Конституции являются неизменяемыми. Система «неизменяемого конституционного закона» существует и в других системах, таких как в Германии (статья 79 пункт 3 Основного закона). Тем не менее, статья 146 Основного закона, которая предусматривает возможность принятия новой Конституции по решению немецкого народа, позволяет отойти от некоторых из «вечных принципов».

(Новая) Статья 203. Референдум по законопроекту народной инициативы

70. Новая статья 203 (которую необходимо отредактировать в английской версии) предусматривает проведение референдума в случаях, если законопроект, представленный на народной инициативе, отвергается Национальным Собранием. Положение этой статьи не вписывается в главу 15 («о внесении изменений в Конституцию»), как этот режим явно не применяется к конституционным законам (п. 3 № 1).

Статья 204. Референдум о членстве Республики Армения в наднациональных международных организациях и по вопросам, касающимся территориальной целостности Республики Армения

77. Представляется необходимым дать определение термина «наднациональный» в статье 204.

Статья 205. Назначение референдума Президентом Республики.

78. Статья 205 устанавливает предельный срок для созыва референдума президентом – не ранее 50 и не позднее 65 дней с момента принятия соответствующего решения. Необходимо прояснить, что срок относится не только к «решениям», но также и в случае *проектов* (статья 206). С другой стороны, требования большинства действительны также в случаях «решения» присоединиться к наднациональной международной организации.

Статья 206. Принятие проектов, вынесенных на референдум

79. В соответствии со статьей 206, проект (акт?), вынесенный на референдум, должен быть принят «если за него проголосовало более половины участников референдума, но не менее одной четверти граждан, которые имеют право участвовать в референдумах».

80. В соответствии с Кодексом добросовестной практики проведения референдумов, «Желательно не обеспечить а) кворум по явке (порог, минимальный процент), потому что это противопоставляет воздержавшихся избирателей и тех, которые голосуют «против»; б) утверждение кворума (утверждение минимального процента зарегистрированных избирателей), так как это может привести к рискам, связанным с трудной политической ситуацией, если проект будет принят простым большинством, ниже необходимого порога». Статья 206 не соответствует этим рекомендациям.

Р. Глава 16. Заключительные и переходные положения

Статья 208. Вступление в силу отдельных положений Конституции

81. Представляется проблематичным, что в пункте 4 статьи 208 устанавливается условие вступления в силу в статьи Конституции с момента вступления в силу Избирательного кодекса. В свете пункта 2 статьи 209, эти положения должны вступить в силу 1 июня 2016 года.

Статья 209. Гармонизация законов в соответствии с изменениями Конституции

82. В пункте 1 статьи 209 предпочтительнее указать определенный период времени вместо формулировки "разумные сроки", например, "один год".

83. В пункте 4 статьи 209 "органические законы" означают "конституционные законы"? Отсылка к вступлению в должность нового президента для вступления в силу конституционного положения не представляется целесообразной.

84. Аналогичные соображения относятся также к пунктам 5 и 6.

IV. Выводы

85. Работа, проделанная Конституционной комиссией Армении, чрезвычайно высокого качества и заслуживает поддержки и одобрения. Атмосфера искреннего диалога и плодотворных обменов мнениями с Венецианской комиссией позволила Конституционной комиссии разработать текст, который соответствует международным стандартам.

86. Первое предварительное заключение содержит четыре основных рекомендации, которые были приняты во внимание, полностью или частично, Конституционной комиссией:

- исключено ограничение на право быть кандидатом в депутаты Национального Собрания (п. 2 статьи 47), требование резиденства было снижено с пяти до четырех лет; однако не было исключено двойное гражданство как препятствие для избрания в Национальное Собрание.
- Статья 89 больше не устанавливает проведение второго тура выборов, а только возможность его проведения. Кроме того, статья 89 была исключена из списка в статье 201 конституционных положений, которые требуют референдума для внесения поправок. Т.е. была учтена рекомендация, содержащаяся в предварительном заключении в этом отношении, что заслуживает высокой оценки.
- Явное запрещение формирования новых фракций в течение всего срока действия законодательного органа было исключено из статьи 105, что является улучшением, хотя возможность формирования новых фракций остается ограниченной.
- Участие Национального Собрания в порядке назначения председателей Кассационного суда было должным образом исключено. Что касается выборов судей Кассационного суда, требуемое большинство было увеличено до трех пятых, что является улучшением.

87. Настоящее второе предварительное заключение содержит определенные дополнительные рекомендации для доработки, которые, мы надеемся, будут приняты во внимание Конституционной комиссией и Национальным Собранием.

88. Венецианская комиссия еще раз подчеркивает важность открытого и непрерывного диалога со всеми политическими силами и с гражданским обществом Армении для того, чтобы эти конституционные поправки, которые будут приняты парламентом, а затем и на референдуме представляли собой еще один важный шаг вперед в процессе перехода Армении к демократии.