

Т.Я. ХАБРИЕВА

**ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ
КАК СУБЪЕКТ
ИНТЕРПРЕТАЦИИ ПРАВА**

Монография

Москва



СТАТУТ

2018

УДК 341.1
ББК 67.910.612(4)
X12

Об авторе:

Талия Яруловна Хабриева — академик Российской академии наук, действительный член Международной академии сравнительного права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный юрист Республики Татарстан, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, член Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы).

Автор свыше 360 научных работ, раскрывающих актуальные проблемы теории государства и права, методологии толкования права, теории конституции, ее толкования и правовой охраны, парламентаризма, федерализма, правового регулирования этно-культурных и миграционных отношений.

X12 **Хабриева Т.Я.**
Венецианская комиссия как субъект интерпретации права: Монография. — М.: Статут, 2018. — 344 с.

ISBN 978-5-8354-1452-9 (в пер.)

Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия Совета Европы) существует уже почти 30 лет, и одной из ее приоритетных задач является оказание помощи различным государствам мира в модернизации их правовых систем в соответствии с международными стандартами в области демократического развития, прав человека и верховенства права. Важнейшим средством, позволяющим Комиссии решать широкий круг правовых задач, является толкование международного, регионального и национального права, хотя такие функции в ее учредительных документах не предусмотрены.

Интерпретационная деятельность Комиссии нуждается не только в популяризации, но и в научном осмыслении, что предопределило предмет и цели этой книги.

Структура работы включает разделы, посвященные истории становления Венецианской комиссии, ее современному статусу, анализу форм интерпретационной деятельности.

Для правоведов — ученых и практиков, представителей правозащитных организаций, депутатов, судей, преподавателей, студентов и аспирантов юридических вузов и факультетов, а также для широкого круга читателей, интересующихся вопросами деятельности международных организаций.

УДК 341.1
ББК 67.910.612(4)

ISBN 978-5-8354-1452-9

© Хабриева Т.Я., 2018
© Издательство «Статут», 2018

T.Y. KHABRIEVA

**THE VENICE COMMISSION
AS A BODY
FOR THE INTERPRETATION
OF LAW**

Monograph

Moscow



СТАТЪТ

2018

About the author:

Taliya Yarullova Khabrieva — Member of the Russian Academy of Sciences,
Member of the Academy of Comparative Law,
Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation,
Honored Lawyer of the Republic of Tatarstan,
Director of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation,
Member of the European Commission for Democracy through Law
(Venice Commission).

Author of over 360 scientific papers revealing the actual problems
of theory state and law, legal interpretation methodologies,
the theory of the Constitution, its interpretation and legal protection,
parliamentarism, federalism, legal regulation of ethno-cultural
and migration relations.

Khabrieva T.Y.

The Venice Commission as a Body for the Interpretation of Law: Monograph. —
M.: Statut, 2018. — 344 p.

ISBN 978-5-8354-1452-9 (hardcov.)

The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission of the Council of Europe) exists for almost 30 years and one of its priorities is to assist the States of the world to modernize their legal systems in accordance with international standards on democratic development, human rights and the rule of law. The interpretation of international, regional and national law was an essential mean for the Commission to meet a wide range of legal challenges. However such functions were not stated in its constituent documents.

The aim of present book was determined by the interpretation activity of the Commission, which needs not only popularization, but also scientific understanding.

The structure of the work includes sections on the history of the Venice Commission, its current status, analysis of interpretation forms.

For legal scholars and practitioners, representatives of human rights organizations, deputies, judges, teachers, students and postgraduates of law schools and faculties, as well as for a wide range of readers interested in the activities of international organizations.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ (PREFACE)	6
Глава 1. ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ (Chapter 1. THE HISTORY: ESTABLISHMENT AND FUNCTIONS OF THE VENICE COMMISSION)	11
§ 1. История создания Венецианской комиссии как органа Совета Европы (§1. Genesis of the Venice Commission of the Council of Europe)	11
§ 2. Миссия Венецианской комиссии и основные направления ее деятельности (§2. Mission of the Venice Commission and Main Lines of Activities)	23
Глава 2. СОВРЕМЕННЫЙ ПРАВОВОЙ СТАТУС ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ (Chapter 2. ACTUAL LEGAL STATUS OF THE VENICE COMMISSION)	41
Глава 3. ТОЛКОВАНИЕ ПРАВА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ (Chapter 3. INTERPRETATION OF LAW AND THE WORK OF THE VENICE COMMISSION)	55
§ 1. Виды и юридическая природа актов Венецианской комиссии (§1. Forms and Legal Nature of the VC Acts)	55
§ 2. Международные правовые стандарты как критерий экспертной оценки и интерпретации (International Legal Standards as Criteria for Expert Evaluation and Interpretation)	68
§ 3. Транснациональный правопорядок и национальное право (§3. Transnational Legal Order and National Law)	89
§ 4. Интерпретационная деятельность Венецианской комиссии и теория толкования права (The VC Interpretations and the Interpretation Theory)	104
Глава 4. ЗНАЧЕНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИНТЕРПРЕТАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ (Chapter 4. THE EFFECTS AND CHALLENGES OF THE VENICE COMMISSION INTERPRETATIONS)	116
ПРИЛОЖЕНИЯ (APPENDIX)	129

ВВЕДЕНИЕ

Замысел этой работы появился в ходе проведения в феврале 2016 г. в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации научно-практической конференции, посвященной памяти известного российского теоретика и цивилиста конца XIX – первой половины XX в. Е.В. Васьковского, который внес заметный вклад в разработку классического учения о толковании права¹.

Обращение к отечественному научному наследию и анализ его влияния на современное развитие юридической науки в России позволяют оценить новейшие процессы в глобальном правовом пространстве. Становление нового международного правопорядка во второй половине XX в. сопровождалось появлением новых международных субъектов толкования права, оказывающих воздействие и на национальные правовые системы. Еще в начале прошлого столетия это невозможно было представить.

К указанным международным субъектам можно отнести Европейскую комиссию за демократию через право (Венецианскую комиссию Совета Европы), которая существует почти 30 лет².

Одной из приоритетных целей Венецианской комиссии как консультативного органа Совета Европы является оказание помощи различным государствам по приведению их правовых и институциональных систем в соответствие с европейскими стандартами и международным опытом в области демократического развития, прав человека и верховенства права. Комиссия нацелена на сотрудничество не только с государствами – членами Совета Европы, но и с государствами, не являющимися его членами, со всеми заинтересованными международными организациями и структурами. В этом смысле Комиссия позиционирует себя как «независимый форум по обмену идеями в сфере конституционного права».

Как указано на официальном сайте Комиссии³, она организует семинары и конференции совместно с конституционными судами и

¹ См.: Васьковский Е.В. Учение о толковании и применении гражданских законов. Одесса, 1901; Его же. Руководство к толкованию и применению законов (для начинающих юристов). М., 1997.

² Далее в тексте обозначается как «Венецианская комиссия», «Комиссия» или «ВК».

³ URL: www.venice.coe.int

парламентами, центральными избирательными комиссиями и университетами, осуществляет подготовку государственных служащих более чем из 20 государств Восточной Европы и Центральной Азии. Под эгидой Комиссии проходит Всемирная конференция конституционного правосудия, действуют Совместный совет по конституционному правосудию, Венецианский форум конституционных судов, Совет по демократическим выборам.

Суммируя важнейшие аспекты работы Комиссии, можно отметить, что Венецианская комиссия:

- является единственным органом Совета Европы, разрабатывающим научно-практические заключения по вопросам конституционного права;

- исследует вопросы верховенства права, баланса и разделения властей, функционирования судебных систем, конституционного правосудия, децентрализации, регионализма и федерализма, а также связанную с ними проблематику деятельности национальных и международных институтов, стимулируя развитие наук сравнительного государственоведения и правоведения;

- способствует осуществлению конституционных реформ в заинтересованных странах, давая рекомендации о приведении конституций и конституционных законов в соответствие со стандартами европейского конституционного наследия во многих европейских, а также в неевропейских государствах;

- в значительной мере задает параметры разработки европейского избирательного права посредством кодификации и гармонизации стандартов в области выборов и референдумов;

- содействует решению юридических проблем в области прав человека, возникающих, в частности, в связи с одновременным существованием Европейской конвенции о правах человека (далее – ЕКПЧ), Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека, а также Хартии основных прав Европейского Союза (далее – ЕС), с учетом нескольких систем защиты прав человека в Европе;

- способствует совершенствованию механизмов защиты прав национальных меньшинств в Европе, в том числе и по вопросам их участия в общественной жизни, региональных языков и языков меньшинств;

- оказывает влияние на развитие различных отраслей национального права государств-участников и иных заинтересованных стран.

Кроме того, Комиссия неоднократно играла роль посредника в предотвращении и разрешении конституционных кризисов в госу-

дарствах-участниках, в том числе благодаря сотрудничеству с конституционными судами, судами общей юрисдикции и омбудсменами.

Важнейшим средством, позволяющим Комиссии решать широкий круг правовых задач, является ее способность осуществлять толкование международного и национального права. Исследование особенностей правотолковательной деятельности Венецианской комиссии на фоне современных подходов к понятию «правовая интерпретация» предопределило предмет и цели настоящей работы¹. Очевидно, что специфическая деятельность Комиссии по толкованию международного, регионального и национального права нуждается не только в популяризации, но и в научном осмыслении.

В современный период одной из особенных черт формирования норм международного права является растущее влияние на них рекомендательных норм, часть из которых именуется «международными стандартами». Кроме того, толкование Венецианской комиссией национального права – новый феномен международного и национальных правопорядков. Акты Венецианской комиссии как результат интерпретации национального права имеют рекомендательно-разъяснительный характер, но отличаются рядом нестандартных характеристик и свойств, либо ранее вообще не подвергавшихся анализу, либо недостаточно и неполно раскрытых в юридической литературе.

Таким образом, деятельности современных субъектов международного права и их интерпретационным актам присуща специфика, которая не всегда соответствует постулатам классической теории толкования права. В связи с этим полагаем, что углубленное изучение работы Венецианской комиссии как субъекта толкования права полезно с научной точки зрения, в том числе для модернизации теории толкования права, критического осмысления механизмов практической деятельности Комиссии и подобных экспертно-консультативных органов.

Следует отметить, что по мере накопления опыта работы Венецианской комиссии, особенно после ее 20-летнего юбилея, появилось значительное количество посвященных ей работ, в которых все чаще анализируются формы и методы работы Комиссии, ее научный вклад в развитие современного правового пространства и практические

¹ В настоящем исследовании автор не ставит своей целью глубокий теоретический анализ терминов «толкование» и «интерпретация» права, рассматривая их как порядковые (хотя, возможно, и различающиеся в нюансах) элементы юридических технологий.

результаты ее работы¹. Однако специальных работ, касающихся особенностей интерпретационной деятельности Комиссии, пока не было.

Как указывают исследователи, Комиссия более известна в странах Восточной Европы и Евразии, чем в Западной Европе². Этому во многом способствуют труды Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, в котором работают член Комиссии от России – директор Института академик РАН Т.Я. Хабриева и замещающий ее представитель профессор А.И. Ковлер³. В Институте также действует Секретариат российской делегации в Венецианской комиссии, который занимается анализом и подготовкой материалов, связанных с сотрудничеством Института и органов Совета Европы.

Структура настоящей работы включает разделы, посвященные истории становления и эволюции Венецианской комиссии, ее современному статусу, анализу форм интерпретационной деятельности и оценке результатов такой работы. Краткая история этого органа Совета Европы, равно как и анализ особенностей его статуса, необходимы для лучшего понимания специфики толкования Венецианской комиссией международного и национального права.

¹ См.: Buquicchio Gianni and Granata-Menghini Simona, *The Venice Commission Twenty Years on: Challenge Met but New Challenges Ahead* // *Fundamental Rights and Principles – Liber amicorum Pieter van Dijk*, Cambridge, Antwerp, Portland (Intersentia) (2013). P. 241–253; Buquicchio Gianni, Granata-Menghini Simona. *Conseil de l'Europe – Commission de Venise*, Rép. eur. dalloz, avril 2014. P. 1–14; Sergio Bartole. *International Constitutionalism and Conditionality: the Experience of the Venice Commission* // *Rivista* No 4/2014, *Associazione dei Italiana Costituzionalisti*; Durr R. *The Venice Commission/ Council of Europe* (ed. by E.J Kleinsorge). The Netherlands, Wolters Kluwer, 2010; Craig Paul P. *Transnational Constitution-Making: The Contribution of the Venice Commission on Law and Democracy* // *University of Oxford – Faculty of Law*, October 1, 2016, *UCI Journal of International, Transnational and Comparative Law*; Pinelli Cesare. *Parliaments, Constitutional Transitions and the Venice Commission* // *Report at the LUISS Summer School on “Parliamentary Democracy in Europe”*, LUISS, Rome, 23 July 2015; Tuori K. *From Copenhagen to Venice – in Closa, C. & Kochenov, D. (eds.). “Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union”* // Cambridge 2016: Cambridge University Press. P. 225–246; Hoffmann-Riem Wolfgang. *The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact* // *The European Journal of International Law* (2014). Vol. 25. No. 2. P. 579–597; Лимонникова М.А. *Венецианская комиссия Совета Европы: правовые аспекты создания и деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010 и др.*

² См., например: Hoffmann-Riem W. *Op. cit.* P. 585.

³ См.: *Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право. М., 2014; Венецианская комиссия: о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии. М., 2016; Хабриева Т.Я. Венецианская комиссия как субъект толкования национального права // Журнал российского права. 2016. № 8.*

Настоящее исследование представляет собой один из первых шагов в процессе осмысления и освещения результатов деятельности Комиссии в российской научной литературе. Среди его целей – уточнение современных методов и принципов правовой интерпретации, а также поиск направлений модернизации концепций развития международного права и взаимодействия «транснационального» и национальных правопорядков.

Автор благодарит сотрудников Секретариата делегации Российской Федерации в Венецианской комиссии и его руководителя доцента С.В. Чиркина за помощь в подборе материала.

Глава 1

ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ

Изучение особенностей интерпретации права Венецианской комиссией невозможно без анализа ее правового статуса и основных направлений ее деятельности. Специфика толкования, его методов, приемов и результатов неразрывно связана с субъектом толкования, более того – зачастую прямо определяется его правовым положением. Не меньшее значение для выявления специфических черт толкования имеет объект толкования. В связи с этим целесообразно рассмотреть главные виды и сферы деятельности Комиссии, в процессе которой происходит формирование ее основных интерпретационных актов.

§ 1. История создания Венецианской комиссии как органа Совета Европы

Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия Совета Европы) была образована в 1990 г. В новейшей европейской истории это время обычно обозначается как рубеж двух эпох. Знаменитый историк Ф. Штерн в своих мемуарах *«Пять Германий, которые я знал»*¹ указывает, что впервые идея создания организации подобного рода зародилась в начале 1980-х гг. у судьи (в последующем – Председателя) Конституционного Суда Италии (1978–1987), а затем и у Министра Итальянской Республики по европейским делам (1987–1989) известного ученого Антонио Ла Перголы².

Антонио Ла Пергола поддерживал идею создания международной организации юристов и судей для того, чтобы судебная система одной

¹ См.: Stern F. *Five Germanys I Have Known: a History & Memoir* // Farrar, Straus and Giroux, 2007. URL: http://goo.gl/RmJVL4content_copy

² Впоследствии А. Ла Пергола возглавил Комитет по научным исследованиям и культуре Европейского парламента (1989–1994), но наибольшую известность получил в качестве генерального адвоката, а затем судьи Суда Европейских Сообществ (1994–2006).

Научное издание

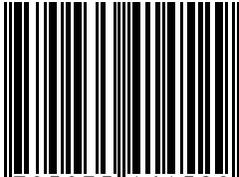
Талия Ярулловна Хабриева
ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ
КАК СУБЪЕКТ
ИНТЕРПРЕТАЦИИ ПРАВА
Монография

Подписано в печать 05.04.2018.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Minion Pro.
Печать цифровая. Усл. печ. л. 21,5. Уч.-изд. л. 25,7.
Тираж 500 экз. (1-й з-д — 1–250). Заказ № .

Издательство «Статут»:
119454, г. Москва, ул. Лобачевского, д. 92, корп. 2;
тел./факс: +7(495) 649-18-06
E-mail: book@estatut.ru
www.estatut.ru

*Электронную версию книги вы можете приобрести
в магазине электронных изданий
statut-digital.ru*

ISBN 978-5-8354-1452-9



9 785835 414529

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации