

ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ:

**О КОНСТИТУЦИЯХ, КОНСТИТУЦИОННЫХ
ПОПРАВКАХ И КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВОСУДИИ**

VENICE COMMISSION:

**ABOUT THE CONSTITUTIONS, CONSTITUTIONAL
AMENDMENTS AND CONSTITUTIONAL JUSTICE**

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

**ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ:
О КОНСТИТУЦИЯХ, КОНСТИТУЦИОННЫХ
ПОПРАВКАХ И КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВОСУДИИ**

**Сборник аналитических материалов
Венецианской комиссии Совета Европы**

Под редакцией академика РАН
Т.Я. Хабриевой

Москва
2016

УДК 341.1
ББК 67.910.621(4)
В29

Венецианская комиссия о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии: сборник аналитических материалов Венецианской комиссии Совета Европы / сост. Т.Я. Хабриева, Р.А. Курбанов, В.И. Лафитский; под ред. Т.Я. Хабриевой. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016. — 576 с.

ISBN 978-5-9908036-0-2

Книга продолжает серию работ Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по изучению практики Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы) — международной экспертной организации, юридические позиции которой принимаются во внимание национальными властями многих стран при разработке нормативных правовых актов или внесении изменений в законодательство.

Методологические подходы Венецианской комиссии могут быть использованы для научного прогнозирования, проектирования новых конституционно-правовых решений и совершенствования правоприменительного процесса.

В этом издании представлена еще одна сторона деятельности Венецианской комиссии — исследования, ставшие частью мирового научно-правового опыта на рубеже XX—XXI столетий. Раскрываются такие темы, как конституционные реформы и конституционное правосудие, верховенство права и соотношение международного и национального права, территориальная организация государства и регулирование этнополитических конфликтов, избирательные системы, парламентаризм и судебная власть, политические права и свободы.

Для ученых-правоведов, сотрудников правозащитных органов и организаций, депутатов, государственных и муниципальных служащих, преподавателей, аспирантов, студентов, осваивающих программы бакалавриата и магистратуры, а также для всех, кто сегодня причастен к законотворчеству, толкованию и применению закона.

УДК 341.1
ББК 67.910.621(4)

The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government
of the Russian Federation

VENICE COMMISSION:

**ABOUT THE CONSTITUTIONS, CONSTITUTIONAL
AMENDMENTS AND CONSTITUTIONAL JUSTICE**

**Collection of analytical materials
of the Venice Commission of the Council of Europe**

Edited by Member
of the Russian Academy of Sciences

T.Y. Khabrieva

Moscow
2016

Venice Commission about the Constitutions, Constitutional Amendments and Constitutional Justice: Collection of analytical materials of the Venice Commission of the Council of Europe / comp. T.Y. Khabrieva, R.A. Kurbanov, V.I. Lafitsky; edited by T.Y. Khabrieva. — M.: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2016. — 576 p.

ISBN 978-5-9908036-0-2

The book continues the series of works of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation to study the experience of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission of the Council of Europe) — the authoritative international expert center, which legal position is often seen as the «golden standard» of legal development of the modern world.

This publication presents another side of the multifaceted activity of the Venice Commission — the study, which became an integral part of the global scientific and legal heritage and one of the main doctrinal sources of law at the turn of XX–XXI centuries. There are such topics were disclosed as constitutional reforms and constitutional justice, the rule of law and the ratio of international and national law, the territorial organization of the state and regulation of ethno-political conflicts, electoral systems, parliamentary and judicial authorities, political rights and freedoms.

The activities of the Venice Commission provides a foundation for the scientific forecasting and the design of new constitutional and legal solutions, upgrade enforcement practices, changes in legal consciousness.

For legal scholars, members of human rights bodies and organizations, MPs, state and municipal employees, teachers, graduate students mastering undergraduate and graduate programs, as well as for all involved in the law-making today, the interpretation and application of constitutional law.

Составители

Хабриева Т.Я. — академик Российской академии наук, член-корреспондент Международной академии сравнительного права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный юрист Республики Татарстан, вице-президент Российской академии наук, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП), член Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы);

Курбанов Р.А. — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий отделом научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Венецианской комиссии (ИЗиСП);

Лафитский В.И. — кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации.

Над переводом работали:

Курбанов Р.А. — доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Венецианской комиссии (ИЗиСП);

Артемов В.Ю. — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела зарубежного публичного права (ИЗиСП);

Бальхаева С.Б. — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела международного публичного права (ИЗиСП);

Белялова А.М. — научный сотрудник отдела научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Венецианской комиссии (ИЗиСП);

Моисеев А.В. — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Венецианской комиссии (ИЗиСП);

Налетов К.И. — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Венецианской комиссии (ИЗиСП);

Помазанский А.Е. — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела конституционного права (ИЗиСП);

Шульга С.В. — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела конституционного права (ИЗиСП);

Чурсина Т.И. — научный сотрудник отдела зарубежного публичного права (ИЗиСП).

Под редакцией

академика РАН *Т.Я. Хабриевой*

Compilers

Khabrieva T.Y. — Member of the Russian Academy of Sciences, Corresponding Member of the International Academy of Comparative Law, Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Republic of Tatarstan, Vice-President of the Russian Academy of Sciences, Director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (ILCL), Member of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission of the Council of Europe);

Kurbanov R.A. — Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Head of Department of Scientific Support of the Activities of the Secretariat of the Delegation of the Russian Federation to Venice Commission (ILCL);

Lafitsky V.I. — Candidate of Legal Sciences, Honored Lawyer of the Russian Federation.

Worked on the translation:

Kurbanov R.A. — Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of Department of Scientific Support of the Activities of the Secretariat of the Delegation of the Russian Federation to Venice Commission (ILCL);

Artemov V.Y. — Candidate of Legal Sciences, Senior Researcher of the Department of the Foreign Public Law (ILCL);

Balkhaeva S.B. — Candidate of Legal Sciences, Senior Researcher of the Department of the International Public Law (ILCL);

Belyalova A.M. — Researcher of the Department of Scientific Support of the Activities of the Secretariat of the Delegation of the Russian Federation to Venice Commission (ILCL);

Moiseev A.V. — Candidate of Legal Sciences, Senior Researcher of the Department of Scientific Support of the Activities of the Secretariat of the Delegation of the Russian Federation to Venice Commission (ILCL);

Naletov K.I. — Candidate of Legal Sciences, Senior Researcher of the Department of Scientific Support of the Activities of the Secretariat of the Delegation of the Russian Federation to Venice Commission (ILCL);

Pomazansky A.E. — Candidate of Legal Sciences, Leading Researcher of the Department of the Constitutional Law (ILCL);

Shulga S.V. — Candidate of Legal Sciences, Senior Researcher of the Department of the Constitutional Law (IISP);

Chursina T.I. — Researcher of the Department of the Foreign Public Law (ILCL).

Edited by

Member of the Russian Academy of Sciences *T.Y. Khabrieva*

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	21
-------------------	----

ДОКЛАД О КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОПРАВКАХ

I. ВВЕДЕНИЕ	24
II. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ	25
III. ОБЗОР СУЩЕСТВУЮЩИХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОЛОЖЕНИЙ О ВНЕСЕНИИ ПОПРАВOK В НАЦИОНАЛЬНЫЕ КОНСТИТУЦИИ	30
A. Инициатива	31
B. Парламентские процедуры	33
C. Референдумы	36
D. Специальные ограничения для конституционных поправок.....	38
E. Полный пересмотр и принятие новой конституции.....	40
F. Участие Конституционного суда	40
IV. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ ПО ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОПРАВКАХ.....	40
V. ЦЕЛЬ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ.....	44
VI. МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ.....	48
VII. ДОСТИЖЕНИЕ БАЛАНСА МЕЖДУ ЖЕСТКОСТЬЮ И ГИБКОСТЬЮ.....	53
A. Поиски конституционной стабильности.....	53
B. Формальное и неформальное изменение конституции	54
I. Судебное толкование	54
II. Конституционные обычаи и практика	56
III. Конституционная культура	57
C. Происхождение и характеристики национальной конституции	58
1. Происхождение	58
2. Возраст	59
3. Уровень детализации.....	60
4. Возможность судебного контроля	60
D. Внесение изменений в различные категории конституционных положений	61
1. Внесение поправок в положения об органах власти	63
2. Внесение поправок в положения об основных правах.....	65
3. Внесение поправок в положения о суверенитете и международное сотрудничество.....	74

Содержание

Е. Парламентская процедура внесения поправок и всенародные референдумы.....	75
Г. Обязательное участие Конституционного суда	79
Г. Существуют ли особые правила внесения поправок в государствах с переходной демократией?.....	80
Н. Прозрачность и демократическая легитимность процесса внесения поправок.....	82
VIII. НЕИЗМЕНЯЕМЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И ПРИНЦИПЫ.....	83
А. Общие размышления о неизменяемости.....	83
В. Судебный контроль неизменяемости.....	88
IX. ВЫВОДЫ ПО КОНСТИТУЦИОННЫМ ПОПРАВКАМ	93

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ, ДОКЛАДЫ И ИССЛЕДОВАНИЯ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ, КАСАЮЩИЕСЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ОБ ИЗМЕНЕНИЯХ КОНСТИТУЦИИ

А. ВВЕДЕНИЕ	95
Б. ПРИНЯТИЕ НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ	95
В. КОНСТИТУЦИОННАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ.....	95
Г. ПОПРАВКИ, В ДАЛЬНЕЙШЕМ ОГРАНИЧИВАЮЩИЕ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫЕ СВОБОДЫ	97
Д. РЕФЕРЕНДУМЫ.....	97
Е. ПРОЦЕДУРЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОПРАВК	98
Ж. ИЕРАРХИЯ НОРМ.....	103
З. ОТСУТСТВИЕ ЯСНОСТИ.....	103

РЕГЛАМЕНТ ПО ПРОВЕДЕНИЮ КОНСТИТУЦИОННЫХ РЕФЕРЕНДУМОВ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ.....	105
2. РУКОВОДСТВО, ДИРЕКТИВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ.....	107
А. Правовая основа	107
В. Основные нормы и принципы	107
С. Процедурные процессуальные гарантии правомерности и юридической действительности законопроектов, выносимых на референдум	108

Содержание

D. Сущностная материальная действительность текстов проектов, выносимых на референдум	108
E. Другие аспекты обеспечения свободного волеизъявления	109
F. Финансирование	110
G. Использование общественных мест.....	111
H. Средства массовой информации	111
J. Особые правила регулирования гражданских, общественных инициатив.....	112
K. Референдумы, предусмотренные конституцией (обязательно проводимые референдумы)	113
L. Параллельность процедур	113
M. Роль парламента	114
N. Последствия итогов референдума.....	114
O. Кворум.....	114
P. Судебное обеспечение	115

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ, ДОКЛАДЫ И ИССЛЕДОВАНИЯ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ ПО КОНСТИТУЦИОННОМУ ПРАВОСУДИЮ

1. ВСТУПЛЕНИЕ	116
2. ТИПЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ СУДОВ	117
3. ИСТОЧНИКИ	119
4. СОСТАВ СУДА	120
5. ПРАВО НА ПОДАЧУ ЖАЛОБЫ В СУД	153
6. ЮРИСДИКЦИЯ	167
7. ПРОЦЕДУРА	177
8. ДЕЙСТВИЕ РЕШЕНИЙ	186
9. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА СО СМИ	193

ДОКЛАД О ФОРМИРОВАНИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ СУДОВ

I. НАЗНАЧЕНИЕ СУДЕЙ КОНСТИТУЦИОННЫХ СУДОВ	196
1.1. Системы назначения.....	196
1.2. Цели процедуры назначения	199
1.3. Заключение	201

Содержание

2. ОТБОР СУДЕЙ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ	202
2.1. Условия избрания	202
2.2. Представительство групп меньшинств.....	204
2.3. Заключение	206
3. ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА	206
3.1. Назначение председателя	206
3.2. Срок полномочий, переизбрания и отправления председателя в отставку.....	207
3.3. Функции председателя	208
4. ВОЗРАСТ И СРОК ПОЛНОМОЧИЙ	209
4.1. Возраст	209
4.2. Сроки полномочий и переизбрание судей.....	210
4.3. Механизмы назначения в случае досрочного прекращения судьей своих полномочий	212
4.4. Заключение	213
5. ДОЛЖНОСТИ, НЕСОВМЕСТИМЫЕ СО СТАТУСОМ СУДЬИ СУДА, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩЕГО КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ	213
6. ИММУНИТЕТ СУДЕЙ СУДОВ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ	216
7. ОТСТАВКА	218
8. СВЯЗЬ МЕЖДУ СТРУКТУРОЙ СУДА И РЕАЛИЗУЕМЫМИ ИМ ПОЛНОМОЧИЯМИ	220
9. ПОЖЕЛАНИЯ СУДЕЙ, ОТПРАВЛЯЮЩИХ ПРАВОСУДИЕ ПО КОНСТИТУЦИОННЫМ ВОПРОСАМ, ПО УЛУЧШЕНИЮ ИХ СТАТУСА ИЛИ УЛУЧШЕНИЮ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СУДА	222
10. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	222
II. ОПРОСНЫЙ ЛИСТ ПО ТЕМЕ ФОРМИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ СУДОВ	225
III. СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА ОТВЕТОВ НА ВОПРОСЫ ОПРОСНОГО ЛИСТА ПО ТЕМЕ ФОРМИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ СУДОВ	227
ИССЛЕДОВАНИЕ НА ТЕМУ ИНДИВИДУАЛЬНОГО ДОСТУПА К КОНСТИТУЦИОННОМУ ПРАВОСУДИЮ	
ОБЗОР ОСНОВНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ	290
ВВЕДЕНИЕ	294

Содержание

ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ	295
1. История вопроса.....	300
2. Децентрализованный контроль в сравнении с централизованным контролем	303
3. Абстрактный контроль в соотношении с контролем в связи с конкретным делом.....	308
4. Превентивный контроль в соотношении с последующим контролем	308
I. ДОСТУП К КОНСТИТУЦИОННОМУ КОНТРОЛЮ	310
I.1. Виды доступа	313
I.2. Акты, подлежащие рассмотрению	330
I.3. Защищаемые права	332
ЧАСТИЧНЫЕ ВЫВОДЫ ПО ГЛАВЕ I	334
II. КОНСТИТУЦИОННОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО	337
II.1. Условия для начала конституционного судопроизводства («фильтры»)	337
II.2. Вступление в процесс и соединение дел, касающихся одного и того же предмета	343
II.3. Иные соответствующие процессуальные нормы.....	343
II.4. Временные меры	347
II.5. Прекращение производства по делу	349
II.6. Сроки для принятия решения	351
РЯД ЗАКЛЮЧЕНИЙ ПО ГЛАВЕ II	351
III. РЕШЕНИЕ	353
III.1. Пределы рассмотрения	353
III.2. Действие <i>ratione personae</i>	358
III.3. Действие <i>ratione temporis</i>	366
III.4. Действие <i>ratione materiae</i> : возмещение ущерба и убытков	371
ЧАСТИЧНЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ ГЛАВЫ III	371
IV. ИНЫЕ ВОПРОСЫ	373
IV.1. Разграничение юрисдикции между конституционными и обычными судами.....	373
IV.2. Проблема обеспечения индивидуального доступа и перегрузки конституционных судов	379
ЧАСТИЧНЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ ГЛАВЫ IV	383
Таблицы	384

Содержание

**РЕШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ СУДОВ
И ЭКВИВАЛЕНТНЫХ ИМ ОРГАНОВ
И ИХ ИСПОЛНЕНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ	498
I. ВИД И НАЗНАЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ	499
II. ДЕЙСТВИЕ РЕШЕНИЙ	512
III. ИСПОЛНЕНИЕ РЕШЕНИЙ	521
ВЫВОД	525
АНКЕТА	526
СВОДНЫЕ ТАБЛИЦЫ ОТВЕТОВ НА ВОПРОСЫ АНКЕТЫ	529
КОНКУРИРУЮЩИЕ ИЕРАРХИИ: КОНСТИТУЦИОННОЕ ВЕРХОВЕНСТВО ПРОТИВ ПРИМАТА НАДНАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА	553

CONTENTS

INTRODUCTION	21
--------------------	----

REPORT ON CONSTITUTIONAL AMENDMENT

I. INTRODUCTION	24
II. PRELIMINARY OBSERVATIONS	25
III. OVERVIEW OF EXISTING CONSTITUTIONAL PROVISIONS FOR AMENDING NATIONAL CONSTITUTIONS	30
A. Initiative	31
B. Parliamentary procédures.....	33
C. Référendums	36
D. Special limitations to constitutional amendments.....	38
E. Total revision and adoption of a new constitution	40
F. Involvement of the Constitutional Court.....	40
IV. GENERAL OBSERVATIONS ON CONSTITUTIONAL AMENDMENT	40
V. PURPOSE OF CONSTITUTIONAL COMMITMENT	44
VI. MECHANISMS FOR CONSTITUTIONAL BINDING	48
VII. STRIKING A BALANCE BETWEEN RIGIDITY AND FLEXIBILITY	53
A. The quest for constitutional stability	53
B. Formal and informal constitutional change.....	54
I. Judicial interpretation	54
II. Constitutional customs and practices	56
III. Constitutional culture	57
C. Origin and characteristics of the national constitution.....	58
1. Origin	58
2. Age.....	59
3. The level of detailization	60
4. The possibility of judicial control	60
D. Amending the different categories of constitutional provisions	61
1. Amendments to the provisions about authorities	63
2. Amendments to the provisions on fundamental rights	65
3. Amendments to the provisions on sovereignty and international cooperation	74

Contents

E. Parliamentary amendment procedures and popular referendums	75
F. Mandatory involvement of Constitutional Court	79
G. Particular amendment rules for states in democratic transition?	80
H. Transparency and democratic legitimacy of the amendment process	82
VIII. UNAMENDABLE PROVISIONS AND PRINCIPLES	83
A. General reflections on unamendability.....	83
B. Judicial review of unamendability	88
IX. CONCLUSIONS ON CONSTITUTIONAL AMENDMENT.....	93

DRAFT VADEMECUM OF VENICE COMMISSION OPINIONS AND REPORTS CONCERNING CONSTITUTIONAL PROVISIONS FOR AMENDING THE CONSTITUTION

A. INTRODUCTION	95
B. ADOPTION OF A NEW CONSTITUTION	95
B. CONSTITUTIONAL STABILITY.....	95
Г. AMENDMENTS FURTHER RESTRICTING HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS	97
Д. REFERENDUMS	97
E. PROCÉDURES FOR CONSTITUTIONAL AMENDMENTS	98
Ж. HIERARCHY OF NORMS	103
3. LACK OF CLARITY.....	103

GUIDELINES FOR CONSTITUTIONAL REFERENDUMS AT NATIONAL LEVEL

1. THE GENERAL CONTEXT	105
2. GUIDELINES	107
A. Legal basis	107
B. General norms and principles.....	107
C. The procedural validity of texts submitted to a referendum	108

Contents

D. The substantive validity of texts submitted to a referendum	108
E. Other aspects of free suffrage	109
F. Funding	110
G. Use of public places	111
H. Media	111
J. Specific rules for popular initiatives	112
K. Referendums imposed by the Constitution (mandatory referendums)	113
L. Parallelism in procedures	113
M. The role of Parliament	114
N. Effects of referendum	114
O. Quorum	114
P. Judicial review	115

COMPILATION OF LEGAL POSITIONS, REPORTS AND STUDIES THE VENICE COMMISSION ON CONSTITUTIONAL JUSTICE

1. INTRODUCTION	116
2. TYPES OF CONSTITUTIONAL COURTS	117
3. SOURCES	119
4. THE COMPOSITION OF THE COURT	120
5. THE RIGHT TO COMPLAIN TO THE COURT	153
6. JURISDICTION	167
7. PROCEDURE	177
8. THE VALIDITY OF THE DECISION	186
9. RELATIONS BETWEEN THE CONSTITUTIONAL COURT WITH THE MEDIA	193

REPORT ON THE COMPOSITION OF CONSTITUTIONAL COURTS

I. APPOINTMENT OF JUDGES OF CONSTITUTIONAL COURTS	196
1.1. Systems of appointment	196
1.2. Aims of the appointment procedure	199
1.3. Conclusion	201

Contents

2. SELECTION OF CONSTITUTIONAL JUDGES..... 202

 2.1. Eligibility requirements.....202

 2.2. Representation of minority groups204

 2.3. Conclusion206

3. THE PRESIDENT OF THE CONSTITUTIONAL COURT..... 206

 3.1. Appointment of the president.....206

 3.2. Term of office, re-election and dismissal
 of the president.....207

 3.3. Functions of the president208

4. AGE AND TERMS OF OFFICE..... 209

 4.1. Age209

 4.2. Terms of office and re-election of judges210

 4.3. Mechanisms for appointment
 by default212

 4.4. Conclusion213

**5. OFFICES INCOMPATIBLE
WITH THAT OF A CONSTITUTIONAL JUDGE**..... 213

6. CONSTITUTIONAL JUDGES' IMMUNITY..... 216

7. DISMISSAL..... 218

**8. RELATIONSHIP BETWEEN
THE NATURE OF COMPOSITION
AND THE POWERS EXERCISED** 220

**9. CONSTITUTIONAL JUDGES' WISH
FOR IMPROVEMENT IN THEIR STATUS
OR IN THE FUNCTIONING OF THE COURT**..... 222

10. CONCLUSION 222

**II. QUESTIONNAIRE ON THE COMPOSITION
OF CONSTITUTIONAL COURTS** 225

**III. COMPARATIVE TABLE OF REPLIES
TO THE QUESTIONNAIRE ON THE COMPOSITION
OF CONSTITUTIONAL COURTS** 227

**STUDY
ON INDIVIDUAL ACCESS
TO CONSTITUTIONAL JUSTICE**

OVERVIEW OF THE MAIN PROVISIONS..... 290

INTRODUCTION 294

Contents

GENERAL REMARKS	295
1. Background	300
2. Decentralized control versus centralized control	303
3. Abstract the control in relation to the control of a specific case	308
4. Preventive control in relation to the subsequent control	308
I. ACCESS TO CONSTITUTIONAL REVIEW	310
I.1. Types of access	313
I.2. The acts under review	330
I.3. Protected rights.....	332
PARTIAL CONCLUSIONS OF CHAPTER I	334
II. REVIEW PROCEEDINGS	337
II.1. Conditions for opening proceedings (“filters”)	337
II.2. Intervention and joinder of similar cases	343
II.3. Further relevant procedural rules	343
II.4. Interim measures	347
II.5. Discontinuation of the proceedings	349
II.6. Time limits for taking the decision	351
PARTIAL CONCLUSIONS OF CHAPTER II	351
III. DECISION	353
III.1. Scope of review	353
III.2. Effects <i>ratione personae</i>	358
III.3. Effects <i>ratione temporis</i>	366
III.4. Effects <i>ratione materiae</i> : reparation and damages	371
PARTIAL CONCLUSIONS OF CHAPTER III	371
IV. OTHER QUESTIONS	373
IV.1. Delimitation of jurisdiction between constitutional courts and ordinary courts.....	373
IV.2. Problem of direct individual access and overburdening of the constitutional court	379
PARTIAL CONCLUSIONS OF CHAPTER IV	383
Tables.....	384

Contents

**REPORT
ON DECISIONS OF CONSTITUTIONS COURTS
AND EQUIVALENT BODIES AND THEIR EXECUTION**

INTRODUCTION	498
I. THE TYPE AND PURPOSE OF THE REVIEW OF CONSTITUTIONALITY	499
II. THE EFFECTS OF JUDGMENTS	512
III. EXECUTION OF JUDGMENTS	521
CONCLUSION	525
QUESTIONNAIRE	526
SYNOPTIC TABLES OF THE REPLIES TO THE QUESTIONNAIRE	529
COMPETING HIERARCHY CONSTITUTIONAL RULE AGAINST PRIMATES SUPRANATIONAL LAW	553

ПРЕДИСЛОВИЕ

Книга продолжает серию работ Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по изучению практики Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы), которая была создана в 1990 г. в качестве независимого консультативного органа Совета Европы по конституционным вопросам. В официальном названии Комиссии отражена ее основная цель: оказание помощи государствам в установлении и консолидации демократических институтов.

Венецианская комиссия, в состав которой входят специалисты, получившие международную известность благодаря своему вкладу в укрепление права, стала экспертной организацией, чьи юридические позиции принимаются во внимание национальными властями многих стран при подготовке нормативных правовых актов или внесении изменений в законодательство. Разработка таких позиций предполагает конструктивный диалог, обмен опытом и сотрудничество государств в стремлении реализовать принципы верховенства закона. Важной составляющей работы Комиссии является научный поиск, позволяющий углублять изучение современных правовых систем, предлагать решение проблем, связанных с функционированием механизмов правового государства.

В 2014 году вышло в свет первое издание серии — «Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право», в котором изложены история формирования Комиссии, ее организационные начала и направления специализации. Особое внимание уделено заключениям по действующему законодательству и проектам законодательных актов государств Европы, Азии, Африки, Латинской Америки.

В настоящем сборнике представлена еще одна сторона деятельности Венецианской комиссии — исследование ключевых правовых проблем нашего времени. В общей сложности за четверть века с момента ее создания было подготовлено около 100 подобных работ — докладов, руководств и справочников, обзоров законодательства, компиляций правовых позиций и др. Проанализированы такие вопросы, как конституционные реформы и

конституционное правосудие, соотношение международного и национального права, территориальная организация государства и регулирование этнополитических конфликтов, избирательные системы, парламентаризм и судебная власть, политические права и свободы.

Однако труды, ставшие неотъемлемой частью мирового научно-правового опыта и одним из доктринальных источников развития права на рубеже XX–XXI столетий, недостаточно известны российским читателям. Этот пробел ученые Института попытались восполнить, начав с публикации материалов Венецианской комиссии, посвященных конституциям, конституционным поправкам и конституционному правосудию.

Такой выбор неслучаен, поскольку в конституциях, как в зеркале, проявляются закономерности эволюции и правовая организация каждого из государств. Венецианская комиссия, рассматривая эти явления, не ограничивается примерами отдельных стран, а старается использовать все многообразие мирового конституционно-правового пространства, что очень ценно, поскольку современные конституционные системы отличаются по срокам существования, идеологическим началам, конституционно-правовым традициям, формам государственно-территориального устройства и правления. Таким образом Комиссия достоверно раскрывает содержание различных конституционно-правовых процессов.

Не менее значимыми результатами ее работы являются определение сложившихся конституционных моделей¹, выражающих общность либо уникальность правового мировоззрения, а также анализ тенденций и динамики конституционно-правового развития.

Методологические подходы Венецианской комиссии, исключая оторванные от реальной жизни умозрительные конструкции и суждения, могут использоваться для научного прогнозирования и проектирования новых конституционно-правовых решений, способствовать обновлению правоприменительной

¹ Подробнее об этом см.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005; Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, В.И. Васильев и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013.

практики, повышению уровня правосознания, преодолению трудностей государственного строительства и открывают простор для дальнейших научных изысканий в области конституционного права.

Т.Я. Хабриева,
академик Российской академии наук,
член-корреспондент Международной
академии сравнительного права,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
заслуженный юрист Республики Татарстан,
вице-президент Российской академии наук,
директор Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
член Европейской комиссии за демократию через право
(Венецианской комиссии Совета Европы)

ДОКЛАД О КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОПРАВКАХ¹

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В своей Рекомендации 1791 (2007) о состоянии прав человека и демократии в Европе Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) рекомендовала Комитету Министров разработать руководящие указания по устранению пробелов в функционировании демократических учреждений с учетом существующих в Совете Европы правовых инструментов. Среди вопросов, представленных на экспертную оценку, были вопросы: «Являются ли нынешние конституционные положения демократическими?» и «Соответствуют ли нынешние национальные механизмы изменения конституции достаточно высоким требованиям по предотвращению злоупотреблений демократией?» (п. 17.19 и п. 17.20).

2. На сессии 2007 года «Форум для будущего демократии» Совет Европы призвал Венецианскую комиссию отразить данные вопросы. Исходя из этого подкомиссия по демократическим институтам Венецианской Комиссии решила провести исследование конституционных положений о внесении поправок в национальные конституции.

3. В качестве предварительного шага Венецианская комиссия осуществила компиляцию положений национальных конституций государств — членов Совета Европы и некоторых других государств о конституционных поправках. С полученными результатами можно ознакомиться в отдельном документе по конституционному положению о внесении поправок в конституции (CDL (2009) 168add1). Полные тексты конституций можно найти в базе данных Венецианской комиссии CODICES².

4. Госпожа Халлер, господа Сейрестерд, Туори и Велаерс были назначены докладчиками. В настоящем докладе исследуются и описываются существующие процедуры и параметры внесения поправок в национальные конституции отдельных государств. В заключительной части отражены выводы, которые могут быть использованы для последующей оценки существующих или проектируемых правил внесения конституционных поправок.

¹ Исследование № 469/2008 CDL-AD (2010), одобренное Венецианской комиссией на 81-м пленарном заседании (Венеция, 11–12 декабря 2009 г.).

² <http://www.codices.coe.int>.

Научное издание

**ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ
О КОНСТИТУЦИЯХ, КОНСТИТУЦИОННЫХ
ПОПРАВКАХ И КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВОСУДИИ**

*Сборник аналитических материалов
Венецианской комиссии Совета Европы*

Под редакцией академика РАН
Т.Я. Хабриевой

Подписано в печать 25.02.2016.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonС.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 36,0. Уч.-изд. л. 37,5.
Тираж 500 экз. Заказ № 00000.

ИД «Юриспруденция»
115419, Москва, ул. Орджоникидзе, 11
www.jurisizdat.ru, e-mail: jurisizdat@yandex.ru
Тел. (495) 979-7028, 926-7525

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации