

**ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ:
СТО ШАГОВ К ДЕМОКРАТИИ ЧЕРЕЗ ПРАВО**

**VENICE COMMISSION:
ONE HUNDRED STEPS TO DEMOCRACY
THROUGH LAW**

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ: СТО ШАГОВ К ДЕМОКРАТИИ ЧЕРЕЗ ПРАВО

Монография

Под редакцией
Т.Я. Хабриевой и В.И. Лафитского

Р.А. Курбанов (руководитель авторского коллектива),
О.В. Шведкова,
В.Ю. Артемов,
А.М. Беялова


СТАТУТ
Москва 2014

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

**VENICE COMMISSION:
ONE HUNDRED STEPS TO DEMOCRACY
THROUGH LAW**

Monograph

Edited by T. Khabrieva and V. Lafitsky

R.A. Kurbanov (head of the group of authors),
O.V. Shvedkova,
V.Y. Artemov,
A.M. Belyalova

УДК 341.1
ББК 67.910.621(4)
В 29

В 29 Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право:
Монография / Под ред. Т.Я. Хабриевой, В.И. Лафитского. — М.:
Институт законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации; Статут, 2014. — 256 с.

ISBN 978-5-8354-1078-1 (в пер.)

Монография посвящена юбилейной, 100-й сессии Венецианской комиссии. В ней рассмотрены основные документы, разработанные Комиссией с первой по сотую пленарные сессии по различным вопросам конституционного права и развития демократических институтов, которые стали стандартами, используемыми многими государствами при разработке и совершенствовании своих национальных правовых систем.

В монографию включены в виде приложений основные учредительные документы, список государств-членов, персональный состав представителей государств и полный перечень документов, разработанных Венецианской комиссией за период ее существования.

The monograph is devoted to the 100th anniversary session of the Venice Commission. It examines the main documents elaborated by the Commission from the first to the hundred plenary session on various issues of constitutional law and development of democratic institutions, which many states regard as standards for improvement of their national legal systems.

The monograph also contains as annexes the founding documents, the list of Member States, the personal composition of representatives of states and the complete list of documents elaborated by the Venice Commission.

УДК 341.1
ББК 67.910.621(4)

ISBN 978-5-8354-1078-1

© Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, 2014
© Издательство «Статут», редподготовка, оформление, 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--|-----------|
| Обращение к читателям Председателя Венецианской комиссии Дж. Букиккио | 9 |
| Предисловие первого заместителя Председателя Венецианской комиссии, председателя Научного совета Я. Хельгесена | 14 |
| Введение представителя Российской Федерации в Венецианской комиссии Т.Я. Хабриевой и заместителя представителя Российской Федерации в Венецианской комиссии В.И. Лафитского | 17 |
| Глава 1. ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО (ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ) КАК КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ ОРГАН СОВЕТА ЕВРОПЫ | 30 |
| § 1. Состав и структура Венецианской комиссии | 30 |
| § 2. Направления деятельности Венецианской комиссии | 35 |
| § 3. Сотрудничество Венецианской комиссии с государствами, институтами Совета Европы и международными организациями .. | 38 |
| Глава 2. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ | 41 |
| § 1. Тематические исследования и доклады | 41 |
| 1.1. Конституционные реформы, федерализм и регионализм, принцип разделения властей | 42 |
| 1.2. Защита прав и основных свобод человека | 48 |
| 1.3. Избирательное законодательство | 55 |
| 1.4. Судебная система | 64 |
| § 2. Заключение Венецианской комиссии по законодательству отдельных стран | 69 |
| 2.1. Страны постсоветского пространства | 69 |
| 2.1.1. Содружество Независимых Государств | 69 |
| 2.1.2. Азербайджанская Республика | 70 |
| 2.1.3. Республика Армения | 71 |

| | |
|---|----|
| 2.1.4. Республика Беларусь | 72 |
| 2.1.5. Республика Казахстан | 73 |
| 2.1.6. Кыргызская Республика | 73 |
| 2.1.7. Республика Молдова | 74 |
| 2.1.8. Республика Таджикистан, Туркменистан, Республика Узбекистан | 75 |
| 2.1.9. Украина | 76 |
| 2.1.10. Грузия | 77 |
| 2.2. Страны Центральной и Восточной Европы | 79 |
| 2.3. Страны Западной Европы | 83 |
| 2.4. Государства других регионов мира и международные организации | 85 |

**Глава 3. ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ И РОССИЙСКАЯ
ФЕДЕРАЦИЯ** 89

§ 1. Основные направления сотрудничества России
и Венецианской комиссии

§ 2. Заключение Венецианской комиссии по законодательству
Российской Федерации

| | |
|---|-----|
| 2.1. Конституционные реформы, федерализм и регионализм, принцип разделения властей | 90 |
| 2.2. Защита прав и основных свобод человека | 118 |
| 2.3. Избирательное законодательство | 153 |
| 2.4. Судебная система | 161 |

Заключение 168

Библиография 169

ПРИЛОЖЕНИЯ 170

| | |
|--|-----|
| Приложение 1. Устав Венецианской комиссии | 170 |
| Приложение 2. Регламент Венецианской комиссии | 176 |
| Приложение 3. Список государств – членов Венецианской комиссии | 183 |
| Приложение 4. Список представителей государств – членов Венецианской комиссии | 187 |
| Приложение 5. Сто сессий Венецианской комиссии | 197 |

TABLE OF CONTENTS

| | |
|---|-----------|
| Address to Readers of the President of the Venice Commission G. Buquicchio | 9 |
| Preface by Jan E. Helgesen, First Vice-President of the Venice Commission, President of the Scientific Council | 14 |
| Introduction by T. Khabrieva, Member of the Venice Commission, and V. Lafitsky, Substitute Member of the Venice Commission..... | 17 |
| Chapter 1. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) AS AN ADVISORY BODY OF THE COUNCIL OF EUROPE..... | 30 |
| § 1. Composition and Structure of the Venice Commission | 30 |
| § 2. Fields of the Activities of the Venice Commission | 35 |
| § 3. Cooperation of the Venice Commission with the States, Other Institutions of the Council of Europe and International Organizations .. | 38 |
| Chapter 2. ACTIVITIES OF THE VENICE COMMISSION | 41 |
| § 1. Case Studies and Reports | 41 |
| 1.1. Constitutional Reforms, Federalism and Regionalism, the Concept of Separation of Powers | 42 |
| 1.2. Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms | 48 |
| 1.3. Electoral Legislation | 55 |
| 1.4. Judiciary | 64 |
| § 2. Opinions of the Venice Commission on the Legislation of Individual States | 69 |
| 2.1. Post-Soviet Countries | 69 |
| 2.1.1. Commonwealth of Independent States | 69 |
| 2.1.2. Azerbaijan Republic | 70 |
| 2.1.3. Republic of Armenia | 71 |
| 2.1.4. Republic of Belarus | 72 |
| 2.1.5. Republic of Kazakhstan | 73 |

| | |
|---|------------|
| 2.1.6. Kyrgyz Republic | 73 |
| 2.1.7. Republic of Moldova..... | 74 |
| 2.1.8. Republic of Tajikistan, Turkmenistan, Republic of Uzbekistan | 75 |
| 2.1.9. Ukraine | 76 |
| 2.1.10. Georgia..... | 77 |
| 2.2. Countries of Central and Eastern Europe | 79 |
| 2.3. Western European Countries..... | 83 |
| 2.4. States of Other Parts of the World and International Organizations | 85 |
| Chapter 3. VENICE COMMISSION AND THE RUSSIAN FEDERATION..... | 89 |
| § 1. Main Trends of Cooperation of Russia with the Venice Commission | 89 |
| § 2. Opinions of the Venice Commission on the Legislation of the Russian Federation | 90 |
| 2.1. Constitutional Reforms, Federalism and Regionalism, the Concept of Separation of Powers | 90 |
| 2.2. Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms | 118 |
| 2.3. Electoral Legislation | 153 |
| 2.4. Judiciary | 161 |
| Conclusion..... | 168 |
| Bibliography | 169 |
| APENDIX | 170 |
| Annex 1. Statute of the Venice Commission | 170 |
| Annex 2. Revised Rules of Procedure of the Venice Commission | 176 |
| Annex 3. List of Member States of the Venice Commission | 183 |
| Annex 4. List of Individual Members of the Venice Commission | 187 |
| Annex 5. One Hundred Sessions of the Venice Commission | 197 |

ОБРАЩЕНИЕ К ЧИТАТЕЛЯМ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ ДЖ. БУКИККИО

Дорогой читатель!

Когда в 1990 г. была создана Венецианская комиссия, это был проект всего десятка государств – членов Совета Европы, заинтересованных в продвижении европейского конституционного наследия. Сегодня Венецианская комиссия признана неотъемлемой частью европейской институциональной архитектуры и значимым партнером целого ряда неевропейских стран. 60 стран являются полноправными членами Венецианской комиссии. Каковы же причины этого успеха?

Позвольте мне начать с самого начала. В то время жил великий человек, итальянский юрист Антонио Ла Пергола, у которого была великая идея – создать в рамках Совета Европы консультативный орган юристов-государствоведов. На его счастье, вскоре после того, как он выдвинул это предложение, в ход событий вмешалась история. В судьбоносном 1989 г. воссоединилась Европа, и то, что было теоретическим замыслом, стало практической необходимостью. Страны Центральной и Восточной Европы восприняли ценности Совета Европы – права человека, демократические принципы, верховенство права. Новые демократии явно нуждались в помощи иностранных экспертов, чтобы воплотить свои стремления в конституциях и законодательных текстах.

Венецианская комиссия была готова осуществить эту задачу, и мы стали авторитетными консультантами при разработке конституций и законодательных текстов в области публичного права. Хотя сейчас это стало обычным делом, в то время это был уникальный момент в истории. Я думаю, что никогда раньше страны не были так открыты для иностранных консультаций и содействия по вопросам, которые являются ядром национального суверенитета. До 1989 г. даже права человека считались в основном внутригосударственным вопросом, несмотря на существовавшие в то время международные договоры. Более того, также рассматривались и все основные начала демократии – разделение властей, функционирование государственных институтов, конституционное правосудие, организация судебной власти, избираемое законодательство, – все они были сферами, составлявшими

основу национального суверенитета, в которых трудно было провести границу между законодательством и политикой.

Венецианской комиссии удалось воспользоваться этой возможностью и стать весомым и влиятельным союзником национальных властей при разработке нормативных правовых актов или внесении изменений в законодательство. Это было нелегко, не в последнюю очередь в связи с тем, что во многих областях не существовало никаких четких международных стандартов. У нас есть Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, но нет аналогичных комплексных текстов о демократии и верховенстве права.

Несмотря на то, что в 1990-е гг. предполагалось, что это сотрудничество с новыми демократиями будет временным, оно все еще продолжается, и нет никаких признаков того, что оно может закончиться в обозримом будущем. Сегодня мы можем утверждать, что Комиссия сумела сохранить свою независимость и сущность органа правового сотрудничества таких европейских стран, как, например, Финляндия, Исландия или Италия, которым требуются рекомендации по проектам конституций или законодательству.

Другим традиционным направлением деятельности Комиссии является подготовка исследований общего характера. Мы занимались совершенно различными вопросами, например проблемами контроля служб безопасности, вопросами противодействия разжиганию религиозной ненависти, моделями конституционной юстиции. И хотя Венецианская комиссия не может придать своим документам обязательную силу международных стандартов, один из наших текстов — Кодекс добросовестной практики проведения выборов — был одобрен и Комитетом министров, и Парламентской ассамблеей Совета Европы и стал наиболее детализированным и упорядоченным международным документом в сфере избирательного права и выборов.

С самого начала Венецианская комиссия осознавала необходимость не только работы над текстами конституций и законов, но и взаимодействия с органами, разрабатывающими эти нормативные акты. Поэтому мы тесно сотрудничаем с конституционными судами и судами эквивалентной юрисдикции и инициировали создание Всемирной конференции по конституционному правосудию, которая насчитывает уже около 80 членов; мы также участвуем в организации ежегодных конференций европейских избирательных органов. По запросам конституционных судов и Европейского суда по правам человека Венецианская комиссия представила много консультативных заключений

amicus curiae, касающихся не конституционности какого-либо акта, а сравнительно-правового анализа вопросов конституционного и международного права, тем самым содействуя развитию дальнейшего сотрудничества в области конституционного правосудия.

Что касается мониторинга, Венецианская комиссия не является наблюдательным органом. В соответствии с нашим Уставом органы Совета Европы – Комитет министров, Парламентская ассамблея, Генеральный секретарь – могут запросить заключение Комиссии.

В 2002 г. Комитет министров изменил наш Устав, и неевропейские государства получили возможность стать полноправными членами Венецианской комиссии. За этот период 13 государств присоединились к Комиссии: Тунис, Алжир, Марокко, Израиль, Казахстан, Кыргызстан, Корея, Мексика, Бразилия, Перу, Чили и совсем недавно – США и Косово.

Еще одним важным фактором, подтверждающим авторитетность Венецианской комиссии, является наше партнерство с Европейским Союзом, который все чаще использует заключения Венецианской комиссии в качестве ориентиров в отношениях со странами – кандидатами и потенциальными кандидатами на вступление в Союз.

Особую важность имеет наша деятельность в отношении неевропейских стран – ближайших соседей Совета Европы, т.е. стран Южного Средиземноморья и Центральной Азии.

На протяжении многих лет Европейский Союз считает нас основным инструментом его инициативы верховенства права для Центральной Азии и финансирует нашу деятельность в этом регионе. Комиссии удалось установить и наладить конструктивный диалог с властями Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана. Туркменистан проявляет все большую заинтересованность в участии в отдельных региональных мероприятиях, организованных Комиссией.

Что касается южного региона, мы установили контакты с арабскими странами еще до «арабского пробуждения», и эта дальновидность оказалась весьма полезной. Арабские страны в настоящее время сталкиваются с трудностями перехода к демократии. Эти трудности отнюдь не похожи на те, с которыми сталкивались страны Восточной Европы, но известно, что опыт учит, и Венецианская комиссия вполне может поделиться европейским опытом с нашими соседями.

Мы установили контакты и начали сотрудничать, показывая, что мы предлагаем помощь в качестве беспристрастных юристов, не основываясь на политических предубеждениях и уважая соответствующие

национальные традиции. Нам удалось завоевать доверие наших оппонентов в ряде стран. В Тунисе мы провели многочисленные дискуссии по проекту конституции с представителями Учредительного собрания. Комиссия подготовила заключение по проекту конституции Туниса, которое не только позитивно восприняли различные политические силы, но и приняли во внимание разработчики конституции. Власти Марокко попросили нас неофициально прокомментировать ряд правовых реформ.

Хотя еще слишком рано оценивать роль Комиссии в вышеупомянутых регионах, достигнутые результаты многообещающи, и я уверен, что Венецианская комиссия будет и в дальнейшем играть ведущую роль в политике добрососедства Совета Европы.

Наше сотрудничество с ОБСЕ отличается от сотрудничества с Европейским Союзом. Тем не менее я не могу не упомянуть о тесном взаимодействии с Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ, которое осуществляется не только в избирательной сфере. Оно полезно для нас и важно для БДИПЧ, так как предоставление совместных заключений обеспечивает нам защиту от обвинений в предвзятости.

За последние 24 года Комиссия сначала участвовала в конституционной и правовой трансформации многих государств, а затем в реализации этих реформ. Обе эти стадии были отнюдь не легкими. Сейчас мы наблюдаем стадию консолидации новых институциональных условий, вызванных демократическими преобразованиями; теперь мы более ясно, чем в прошлом, осознаем важность правовой, конституционной и политической культуры. Культурные перемены требуют времени, и мы с обеспокоенностью отмечаем, что во многих новых и уже не таких новых демократиях по-прежнему действует принцип «победитель получает все», в соответствии с которым большинство, победившее на выборах, получает полный контроль над государством. Зачастую все еще отсутствует понимание необходимости соблюдения независимости конституционного суда и судебных органов и автономии других институтов, таких как омбудсмен. Система сдержек и противовесов рассматривается как препятствие, а не как необходимая часть демократического правительства и надлежащего руководства.

Этап консолидации демократических институтов так же важен, как и сама трансформация. Мы не должны считать, что демократия достигнута и что демократические преобразования необратимы, поскольку демократическое мышление само по себе не является необратимым.

Очевидно, что страны не всегда следуют нашим рекомендациям. Мы затрагиваем достаточно чувствительные вопросы. Существуют некие корыстные интересы, которые рискуют быть не реализованы в более демократической среде; для политика может быть важнее, чтобы, например, избирательное законодательство обеспечивало ему легкую победу на выборах, а не было справедливым. Поэтому зачастую наши предложения встречают противодействие. Мы должны уважать демократию — в конце концов, это решение парламентов, и оно не может и не должно быть навязано из-за рубежа. Если национальный парламент серьезно обсуждает нашу позицию, но приходит к иному выводу — это то, что мы должны принять, если решение парламента не противоречит основополагающим международным стандартам.

Комиссия никогда не пытается учить государства, а скорее старается предоставить им различные альтернативы, поощряя внутренний диалог, основанный на сравнительном праве и опыте различных стран.

Я надеюсь, что эта публикация будет оценена теми, кто интересуется деятельностью Венецианской комиссии и развитием общепринятых стандартов в области конституционного права за последние 20 лет.

*Джанни Букиккио,
Председатель Венецианской комиссии*

**ПРЕДИСЛОВИЕ ПЕРВОГО ЗАМЕСТИТЕЛЯ
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ,
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НАУЧНОГО СОВЕТА
Я. ХЕЛЬГЕСЕНА**

Я очень горжусь тем, что мне предложили обратиться к российским читателям этой первой публикации на русском языке о Европейской комиссии за демократию через право, более известной как Венецианская комиссия. Это очень важное начинание Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, и я могу только поприветствовать его и пожелать Институту успехов в распространении в Российской Федерации первой монографии, посвященной Венецианской комиссии.

Эта инициатива свидетельствует и показывает, что Российская Федерация всегда направляла в Венецию самых активных и высококвалифицированных представителей. Я очень ценю наше сотрудничество с нынешним членом Комиссии г-жой Талией Хабриевой и надеюсь, что мы сможем расширить и углубить его в будущем.

Прогуливаясь вдоль каналов Венеции, очень сильно ощущаешь историю. Для юриста Венецианская республика занимает центральное место. Концепция республики возникла в латинском мире как *res publica*, что в переводе означает «народные общественные дела», «государственные дела».

Узы, связывающие Венецию и современные европейские государства, не только исторические. Венеция является местом пребывания европейского института, занимающегося вопросами, которые важны и для современного понимания принципа верховенства права.

Метафорически, а также юридически дорога из Венеции проходит через Страсбург.

Совет Европы был построен на трех столпах: демократии, верховенстве права и уважении прав человека. Об этом говорится в преамбуле Устава Совета Европы: *«Вновь утверждая свою приверженность духовным и моральным ценностям, которые являются общим достоянием их народов и подлинным источником принципов свободы личности, полити-*

ческой свободы и верховенства права, лежащих в основе любой истинной демократии...».

В соответствии со ст. 3 упомянутого Устава основным требованием членства в Совете Европы является уважение государствами принципа верховенства права.

Венецианская комиссия является консультативным органом Совета Европы по конституционным вопросам. Об этом свидетельствует и официальное название Комиссии — Европейская комиссия за демократию через право. В самом названии заключена и цель Комиссии: оказание помощи в строительстве и консолидации демократии и верховенства права. Устав Комиссии детализирует эту цель.

Венецианская комиссия была создана в 1990 г. 18 государствами-членами. Сегодня Комиссия включает 60 государств-членов, из них 47 государств — членов Совета Европы и 13 неевропейских государств. Кроме того, пять государств являются наблюдателями Комиссии и одно — ассоциированным членом.

Комиссия приняла около 500 заключений (так официально называются документы, в которых Комиссия дает свои рекомендации соответствующему государству). Комиссией организовано около 250 конференций и семинаров в сотрудничестве с судами и университетами.

Европейский суд по правам человека в Страсбурге ссылался на заключения Венецианской комиссии более чем в 50 случаях.

Работа Венецианской комиссии ведется в основном в трех направлениях:

- 1) демократические институты и основные права;
- 2) конституционное правосудие;
- 3) избирательное законодательство и политические партии.

Венецианская комиссия является правовым органом, никогда не опирается только на факты и не выступает на политической арене. Когда государство или организация, которые в соответствии с Уставом имеют право просить о содействии Комиссии, направляют запрос, Комиссия проводит процедуру оценки. Конечно, Комиссия в полной мере осознает тот факт, что ее юридические консультации могут иметь политические последствия в соответствующей стране. Кроме того, ни одно государство не может быть подвержено критике со стороны Комиссии. Венецианская комиссия должна оставаться объективной и нейтральной и не может допустить какого-либо влияния на содержание принимаемых заключений.

В декабре 2009 г. на пленарной сессии было принято решение о создании Научного совета. Этот орган должен инициировать и проводить исследования, готовить доклады, проводить семинары в сотрудничестве с университетами в странах-членах (*UNIDEM*-семинары), составлять тематические сборники, которые содержат выдержки из заключений и исследований Комиссии, структурированные по ключевым словам. Эти сборники предназначены для использования в качестве рекомендаций государствами, исследователями, а также самой Комиссией.

Я возглавляю Научный совет с момента его создания. Не так давно членство в Научном совете было расширено: теперь также члены Венецианской комиссии, которые являются руководителями или сотрудниками научно-исследовательских институтов, могут войти в состав Совета. Поэтому я с нетерпением жду интересного и плодотворного сотрудничества с г-жой Хабриевой и Институтом законодательства и сравнительного правоведения!

*Ян Э. Хельгесен,
первый заместитель Председателя Венецианской комиссии,
председатель Научного совета*

ВВЕДЕНИЕ
ПРЕДСТАВИТЕЛЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ Т.Я. ХАБРИЕВОЙ
И ЗАМЕСТИТЕЛЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ В ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ
В.И. ЛАФИТСКОГО

Европейская комиссия за демократию через право была создана в сложный для Европы переходный период, когда на Европейском континенте начались самые масштабные с 1950-х гг. геополитические и государственно-правовые преобразования.

В течение нескольких лет последнего десятилетия XX в. исчез социалистический блок государств и сформировался Европейский Союз, произошло объединение Германии, распались Советский Союз, Чехословакия и Югославия, появились новые государства, ставшие заметными участниками международной политической и экономической жизни. Но самой важной переменной того времени стало изменение парадигмы государственного и социально-экономического устройства многих стран Центральной и Восточной Европы, требовавшей их коренного преобразования на основе общедемократических и универсально-правовых ценностей, выработанных в ходе многовекового развития.

Глубина и вместе с тем стремительность трансформации основ государственной и общественной организации вызвали сильные кризисные явления в социально-экономической, политической, духовной и правовой жизни. В их преодоление, в поиск оптимальных политических и экономических решений, в проектирование будущего правового развития постсоциалистических государств были вовлечены не только международные организации и страны с устойчивыми демократическими традициями (Франция, Германия, Великобритания, Швеция, США, Япония и др.), но и многие ученые-юристы. Бескорыстно служившие праву, они стремились поделиться своим профессиональным опытом и знаниями с политическими и общественными деятелями государств, вступивших в эпоху реформ.

Одним из таких подвижников был Антонио Марио Ла Пергола (1931–2007 гг.), знаменитый ученый-конституционалист¹, стоявший у истоков создания Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии). По его инициативе 20 января 1990 г. в Венеции была созвана Конференция государств – членов Совета Европы с целью создания специального совещательного органа по содействию государствам Центральной и Восточной Европы в проведении правовых реформ.

В работе Конференции приняли участие представители 18 государств – членов Совета Европы², одобрившие Частичное соглашение и Резолюцию о создании Европейской комиссии за демократию через право как временного консультативного органа Совета Европы на переходный двухлетний период³.

Однако уже через четыре месяца Комитет министров Совета Европы принял Резолюцию 90 о преобразовании Европейской комиссии за демократию через право в постоянно действующий орган Совета Европы и об утверждении ее Устава, согласно которому состав Комиссии формировался из самых видных правоведов государств, ставших участниками указанного Соглашения⁴.

Комиссия была создана в Венеции, там же по соглашению с органами власти региона Венето проводились ее пленарные заседания. Поэтому она получила второе официальное название – Венецианская комиссия.

¹ Антонио Марио Ла Пергола был профессором университетов Падуи, Болоньи и Рима, судьей Конституционного суда Италии (1978–1987 гг.) и его председателем в 1986–1987 гг., министром Правительства Италии по вопросам координации политики Европейского сообщества (1987–1989 гг.), членом Европейского парламента и председателем его комитетов по научным исследованиям и культуре (1989–1994 гг.), судьей Суда Европейских сообществ (1994–2006 гг.), бессменным Председателем Венецианской комиссии со дня ее основания до своей кончины в июле 2007 г.

² Государствами – членами Частичного соглашения об учреждении Венецианской комиссии стали: Австрия, Бельгия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Люксембург, Мальта, Норвегия, Португалия, Сан-Марино, Турция, Финляндия, Франция, Швеция и Швейцария.

³ Résolution adoptée par la Conférence pour la constitution de la Commission pour la démocratie par le droit (Venise, 19–20 janvier 1990), qui a créé la Commission européenne pour la démocratie par le droit pour une période transitoire de deux ans.

⁴ Résolution (90), Relative à un accord partiel portant création de la commission européenne pour la démocratie par le droit (adoptée par le Comité des Ministres le 10 mai 1990 lors de sa 86e Session).

Практически с первых дней основания Венецианская комиссия включилась в работу по оказанию содействия в проведении правовых реформ в государствах Центральной и Восточной Европы, в том числе в России.

Антонио Ла Пергола был одним из первых зарубежных экспертов, который подготовил предложения по совершенствованию редакции проекта конституции Российской Федерации¹, опубликованной в ноябре 1990 г. в специальном выпуске газеты «Аргументы и факты»².

Делегации Венецианской комиссии посещали Конституционную комиссию Российской Федерации в 1992 и 1993 гг. Под руководством Антонио Ла Пергола было подготовлено несколько заключений по обновленным редакциям проекта российской конституции. Многие предложения он направлял лично в стремлении оказать как можно большую поддержку авторам проекта конституции, вместе с тем постоянно подчеркивая, что никто не может претендовать на обладание истиной либо диктовать свое мнение другим. В этом контексте примечательно его письмо, направленное 28 апреля 1992 г. ответственному секретарю Конституционной комиссии О.Г. Румянцеву:

«...Некоторые из наших замечаний не являются комментариями к проекту как таковым, однако они показывают институты, проверенные на опыте западных стран. Нам показалось, что такая информация могла бы представлять для Вас интерес в процессе построения подобных структур. Например, имеется в виду мнение господина Рагнемальма о полномочиях омбудсмана... Мы прилагаем доклад профессора Штайнбергера, который касается общих вопросов конституционного правосудия и который Венецианская комиссия взяла за основу в своей работе над данной проблемой. Нам показалось, что Вас бы заинтересовали нормативные тексты и иной материал, которые могут быть учтены в процессе окончательной доработки Вашего проекта. Поэтому Вы также обнаружите приложение в виде статей из испанского законодательства о чрезвычайном положении, поскольку в Испании самая удачная разработка этого вопроса на нашем континенте.

Наш комментарий относится к положениям, которые вызывают сомнения или к пониманию которых существуют разные подходы... Наши предложения носят предварительный характер. Чтобы не те-

¹ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия. Стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.). В 6 т. Т. 1: 1990 год. М., 2007. С. 666.

² Аргументы и факты. 1990. Ноябрь. № 47 (528).

рять времени, я посылаю Вам материалы, которые сейчас являются доступными, и вскоре вышлю оставшиеся замечания, которые скоро будут завершены...

Будьте свободны в направлении любых вопросов по присланному нами материалу доктору Букиккио в Страсбург или лично мне в Рим. Вы можете рассчитывать на нашу готовность помочь Вам настолько, насколько это будет возможно.

*С наилучшими пожеланиями,
искренне Ваш Антонио Ла Пергола»¹.*

Проект конституции России выносился на обсуждение Венецианской комиссии на пленарных сессиях в сентябре 1992 г. и ноябре 1993 г. Заключение по ныне действующей Конституции РФ представили Антонио Ла Пергола, Серджио Бартоле (Италия), Константин Экономидес (Греция), Эргун Озбудун (Турция), Снежана Ботушарова (Болгария), Здислав Кедзя (Польша), Хосе Менерес Пименталь (Португалия). В нем они следовали той формуле, которую Антонио Ла Пергола определил так: «Будет или не будет работать та или иная схема, то или иное конституционное положение, подтвердят только опыт, сама жизнь...»².

Конституция РФ успешно прошла проверку жизнью, обеспечив обновление и устойчивое развитие государства и общества на основе сформулированных в 1993 г. и остающихся неизменными базовых конституционно-правовых ценностей, принципов и норм³.

Шли годы. Состав Венецианской комиссии постоянно расширялся. В нее вошли все государства Совета Европы⁴. С принятием в феврале 2002 г. Расширенного соглашения о Европейской комиссии за демократию через право ее полноправными членами стали и другие государства мира: США, Перу, Мексика, Чили, Бразилия, Кыргызстан, Казахстан, Корея, Марокко, Алжир, Израиль, Тунис.

¹ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия. Стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.). В 6 т. Т. 3: 1992 год. Книга третья. М., 2008. С. 972–973.

² Витрук Н.В. Западные юристы о проекте Конституции Российской Федерации // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия. Стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.). В 6 т. Т. 4: 1993 год. Книга третья. М., 2009. С. 1041.

³ Подробнее см.: Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России) / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013.

⁴ В Венецианскую комиссию в июне 2014 г. вошло также Косово.

Помимо 60 полноправных членов в состав Комиссии включены в качестве наблюдателей Аргентина, Канада, Ватикан, Япония и Уругвай, в статусе сотрудничающих членов — Южная Африка, Палестинская автономия и Европейский Союз, в качестве ассоциированного члена — Беларусь.

Каждое из государств — участников Венецианской комиссии представлено одним представителем и одним либо двумя его заместителями, которые назначаются на четырехлетний срок из числа тех лиц, которые «добились международного признания благодаря своему опыту участия в демократических институтах либо своему вкладу в развитие права и политических наук»¹. В Комиссии они работают в личном качестве как независимые эксперты и не могут быть отозваны в течение срока своих полномочий.

Россию в течение многих лет представляли в основном председатели и судьи Конституционного Суда РФ: профессора В.Д. Зорькин, В.А. Туманов, М.В. Баглай, Н.В. Витрук, С.П. Маврин. С 2013 г. в состав Комиссии вошли представители российской юридической науки, что стало признанием не только их вклада в разработку теории конституции, основ законоотворчества, актуальных проблем государственного управления, конституционной экономики, межэтнических отношений, сравнительного правоведения², но и расширения задач, стоящих перед Венецианской комиссией, а также укрепления ее статуса как высшей независимой инстанции международного экспертного сообщества. Поэтому состав Комиссии в последние годы все чаще пополняют вид-

¹ Пункт 1 ст. 2 Пересмотренного Устава Европейской комиссии за демократию через право (Resolution Res (2002) 3 Adopting the Revised Statute of the European Commission for Democracy Through Law).

² См.: *Хабриева Т.Я.* Правовая охрана Конституции. Казань, 1995; *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) / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013; *Очерки методологии законоотворчества* / Под ред. У. Карпена и В. Лафитского. Баден-Баден, 1996; *Лафитский В.И.* Поэзия права: страницы правотворчества от древности до наших дней. М., 2003; *Концепции развития российского законодательства* / Под ред. Т.Я. Хабриевой и Ю.А. Тихомирова. М., 2004, 2010, 2014; *Правительство Российской Федерации* / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2005; *Правосудие в современном мире* / Под ред. В.М. Лебедева и Т.Я. Хабриевой. М., 2012; *Парламентское право России* / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013; *Баренбойм П.Д., Гаджиев Г.А., Лафитский В.И., Мау В.А.* Конституционная экономика. М., 2006; *Хабриева Т.Я.* Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М., 2010; *Лафитский В.И.* Сравнительное правоведение в образах права. В 2 т. М., 2010, 2011 и т.д.

ные ученые-правоведы: Анна Сухоцка (Польша), Карло Туори (Финляндия), Ян Велаерс (Бельгия), Хердис Торгейсдоттир (Исландия), Бен Вермейлен (Нидерланды), Вероника Билкова (Чехия), Миленко Креча (Сербия) и др.

На Комиссию как на независимый консультативный орган возложены по сути четыре миссии:

- «распространения и укрепления общего конституционного наследия»;
- углубления изучения правовых систем государств-участников с целью их сближения;
- претворения в жизнь принципов правового государства и демократии;
- предоставления «срочной конституционно-правовой помощи» государствам, вступившим в переходный период реформирования политических и правовых систем.

В этих целях Венецианская комиссия осуществляет доктринально-правовой анализ многих сфер публично-правового регулирования: конституционных реформ, отношений между различными ветвями власти, развития федерализма и регионализма; защиты прав и основных свобод человека; избирательной системы; уголовного и уголовно-исполнительного законодательства, судебной системы.

Предметом рассмотрения Венецианской комиссии могут быть и другие сферы права. Так, в декабре 2013 г. в Комиссии обсуждался проект поправок в Гражданский кодекс Армении, направленных на введение компенсации морального вреда с целью исполнения Республикой Армения решений Европейского суда по правам человека.

Венецианская комиссия работает в нескольких форматах: пленарных заседаний, заседаний подкомиссий¹, руководящих органов Комиссии, советов, образованных с участием Комиссии², и рабочих

¹ В настоящее время действуют подкомиссии по основным правам; федеративным государствам и регионально организованным государствам; международному праву; защите меньшинств; судебной власти; демократическим институтам; рабочим методам Комиссии; Латинской Америке, Средиземноморскому бассейну; верховенству права.

² Венецианская комиссия сформировала с участием других организаций несколько советов: Совет по конституционному правосудию (совместно с конституционными судами 65 государств) и Совет по демократическим выборам (совместно с Парламентской ассамблеей и Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы).

групп. Пленарные заседания проводятся четыре раза в год — в марте, июне, октябре и декабре — в самом сердце Венеции¹, во дворце Большого братства Святого Иоанна Евангелиста (*Scuola Grande di San Giovanni Evangelista*). Заседания подкомиссий, советов и рабочих групп созываются по мере необходимости в Венеции либо в ином месте, по согласованию с руководством Комиссии.

Венецианскую комиссию возглавляют Председатель и Бюро Комиссии. В настоящее время должность Председателя занимает известный ученый и государственный деятель Джанни Букиккио, работающий в составе Комиссии с момента ее основания и сделавший очень многое для ее признания основным экспертно-правовым органом Совета Европы². Высоко оценены и заслуги самого Дж. Букиккио в содействии проведению конституционных реформ, что подтверждают государственные награды многих стран мира: Италии и Франции, Австрии и Венгрии, Румынии и Молдовы, Литвы, Бразилии и других государств.

В состав Бюро Венецианской комиссии входят Председатель и заместители Председателя Комиссии, а также другие члены, избранные на пленарном заседании Комиссии на двухлетний срок. От Российской Федерации в его состав в разное время входили М.В. Баглай и В.Д. Зорькин. С декабря 2013 г. членом Бюро стала Т.Я. Хабриева.

Формируется также расширенное Бюро Комиссии, в которое *ex officio* включаются председатели подкомиссий.

Научную и научно-методическую поддержку Венецианской комиссии осуществляет Научный совет, который возглавляет первый заместитель Председателя Венецианской комиссии, блестящий норвежский ученый, профессор Университета Осло Ян Хельгесен³. С июня 2014 г. в его состав впервые вошла представитель России — Т.Я. Хабриева.

Организационные и организационно-методические функции возложены на Секретариат Комиссии, включающий несколько депар-

¹ Отдельные пленарные заседания могут проводиться по решению Венецианской комиссии в других городах. Так, 100-я юбилейная пленарная сессия проводится 10–11 октября 2014 г. в Риме.

² Более полутора десятилетий Дж. Букиккио возглавлял Секретариат Венецианской комиссии. Предстоящая в октябре 2014 г. пленарная сессия Комиссии станет сотой сессией не только для Комиссии, но и для него лично. Дж. Букиккио является единственным членом Комиссии, который присутствовал на всех ее сессиях.

³ Ян Хельгесен — один из старейших, с 1990 г., членов Венецианской комиссии, Председатель Комиссии с 2007 по 2009 г., автор ряда фундаментальных работ по конституционному праву и правовому регулированию прав и свобод человека.

таментов, в том числе по демократическим институтам и основным правам, по конституционному правосудию, выборам и референдумам. Секретариат Комиссии, располагается в Страсбурге, в штаб-квартире Совета Европы. Его возглавляет Томас Маркерт, работающий в Комиссии с 1992 г. (в должности главы Секретариата – с 2010 г.) и принимавший участие в конституционных реформах многих государств Юго-Восточной Европы, в том числе в Албании, Боснии и Герцеговине, Сербии и Черногории.

В работе Венецианской комиссии принимают участие представители Комитета министров и Парламентской ассамблеи Совета Европы, Конгресса местных и региональных властей, Европейской комиссии и Парламента Европейского Союза, Бюро демократических институтов и прав человека (БДИПЧ) ОБСЕ, других международных организаций, а также органов власти региона Венето.

На пленарных сессиях Венецианской комиссии часто выступают представители государственных органов самого высокого уровня. Так, на июньском пленарном заседании 2013 г. при обсуждении конституционного устройства княжества Монако присутствовали Председатель Парламента (Национального совета) и многие другие высшие чиновники Монако. На том же пленарном заседании блистательно защищал Конституцию Венгрии министр иностранных дел этой страны Янош Мартоны, который, в частности, доказывал обоснованность 4-й поправки к Конституции Венгрии о защите семьи как союза мужчины и женщины и условия «выживания нации». На мартовской сессии 2014 г. доклады о конституционных реформах Туниса и Армении представили соответственно Мустафа Бен Джаффар, председатель Национального учредительного собрания Туниса, и Грайр Товмасян, министр юстиции Армении.

В общей сложности с 1990 г. Комиссией было подготовлено более 500 заключений по законодательству и законопроектам свыше 50 стран.

Анализ показывает, что наибольшее количество заключений¹ было подготовлено по законодательству стран бывшего социалистического лагеря.

¹ С запросом к Венецианской комиссии о подготовке заключений по действующим и проектируемым нормативным правовым актам могут обратиться принимающие их государства, а также Комитет министров, Парламентская ассамблея, Конгресс местных и региональных властей Европы и Генеральный секретарь Совета Европы, Европейская комиссия – высший орган исполнительной власти Европейского Союза, Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) Организации по безопасности

По законодательству стран СНГ было подготовлено 278 заключений, при этом «рекордсменами» по числу заключений стали Украина – 67, Армения – 49, Грузия – 38, Молдова – 38, Азербайджан – 27 и Кыргызстан – 23. Законодательство Беларуси оценивалось 11 раз, Казахстана – три, Таджикистана – три и Узбекистана – только однажды.

Законодательство других стран Восточной Европы стало предметом рассмотрения в 219 заключениях.

Указанные данные существенно контрастируют со статистикой Венецианской комиссии по законодательству стран Западной Европы. В общей сложности она подготовила 20 заключений (в том числе два – по законодательству Европейского Союза).

Еще реже оценивалось законодательство государств Азии (десять заключений) и Латинской Америки (четыре заключения).

Такой количественный дисбаланс во многом связан с тем, что государства СНГ и Восточной Европы часто сами проявляли инициативу, обращаясь в Венецианскую комиссию с запросами о проверке конституционно-правовой чистоты принятых либо предполагаемых правовых решений. Так, по запросам Украины были подготовлены все 68 заключений по ее законодательству, из них почти половина – 30 заключений – была представлена в последние пять лет – с 2009 по 2013 г. В основном они касались вопросов конституционной реформы, избирательного законодательства, конституционных гарантий прав и свобод.

Законодательство других государств СНГ и Восточной Европы нередко становилось предметом рассмотрения по запросам органов Совета Европы – Генерального секретаря, Комитета министров, Парламентской ассамблеи, а также Конгресса местных и региональных властей Европы. В отдельных случаях такие запросы объединяли законодательство нескольких стран. Так, по запросу Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) Венецианская комиссия в июне 2013 г. рассмотрела вопрос о так называемом запрете пропаганды

и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), другие международные организации и структуры, участвующие в работе Комиссии. Отдельные государства могут обратиться с просьбой дать заключение по законодательству другого государства. В этом случае должно быть получено согласие того государства, законодательство которого может стать объектом оценки. Если такого согласия нет, вопрос о подготовке заключения передается на рассмотрение Комитету министров Совета Европы (ст. 3 Пересмотренного Устава Европейской комиссии за демократию через право).

гомосексуализма в трех государствах постсоветского пространства — в России, Украине и Молдове.

В общей сложности за период деятельности Венецианской комиссии в отношении России было подготовлено 12 заключений и один комментарий (в 2005 г. был подготовлен комментарий к проекту закона «О Парламенте Чеченской Республики»). В основном они были инициированы Парламентской ассамблеей Совета Европы. Дважды Россия обращалась с запросами к Комиссии. Заключение по проекту федерального конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»» в 2004 г. было инициировано Председателем Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькиным. По просьбе российской стороны был подготовлен комментарий по отмеченному выше проекту закона «О Парламенте Чеченской Республики».

Большая часть запросов по российскому законодательству пришла на последние три года. В 2012 г. по запросу ПАСЕ были даны пять заключений на федеральные законы о митингах, шествиях и демонстрациях; о политических партиях; о выборах в Государственную Думу; о ФСБ; о противодействии экстремистской деятельности, которые были рассмотрены на 94-й мартовской пленарной сессии¹.

В 2013 г. ПАСЕ направила в Венецианскую комиссию еще три запроса: о проверке законодательства о так называемом запрете пропаганды гомосексуализма² и об изменениях, внесенных в федеральный закон о некоммерческих организациях и в законодательство о государственной измене и шпионаже³.

¹ Федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О политических партиях», «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» были рассмотрены на 90-й пленарной сессии в марте 2012 г. (<http://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=1399>). Федеральные законы «О Федеральной службе безопасности» и «О противодействии экстремистской деятельности» стали предметом рассмотрения на 91-й пленарной сессии в июне 2012 г. (<http://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=1401>).

² Рассмотрено на 95-й пленарной сессии Комиссии в июне 2013 г. ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?match=CDL-AD\(2013\)&cdl=95](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?match=CDL-AD(2013)&cdl=95)).

³ Рассмотрены на 99-й пленарной сессии Комиссии в июне 2014 г. Изложение консолидированной позиции представителей Российской Федерации по проекту заключения Комиссии и обзор работы 99-й пленарной сессии подробнее см.: Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 4.

В марте 2014 г. в Венецианскую комиссию был направлен еще один запрос – Генерального секретаря Совета Европы – об изменении Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»¹.

Комиссия оказала большое позитивное воздействие на развитие мирового правового ландшафта в последние 20 лет. Правовые заключения Венецианской комиссии хотя и носят исключительно рекомендательный характер, часто воспринимаются как «золотой стандарт» в решении многих спорных юридических вопросов. Например, Европейский суд по правам человека ссылаясь более 50 раз на правовые позиции Комиссии в последние десять лет. Они широко используются в документах Совета Европы, других международных организаций, что свидетельствует о значительном росте политического веса Венецианской комиссии.

Как экспертный орган, Венецианская комиссия оказывает содействие и в осуществлении правосудия в международных судах, в конституционных, иных высших судах государств – участников Комиссии, направляя по их запросам особые заключения *amicus curiae*² по спорным вопросам права.

Кроме того, Комиссия осуществляет большой цикл научных исследований и образовательных программ.

За прошедшие четверть века Венецианская комиссия подготовила более 80 крупных научных исследований, в том числе по таким важным темам, как защита прав детей в международном праве и в конституциях (2014 г.); верховенство права (2011 г.); независимость судебной власти (2010 г.); роль оппозиции в демократическом парламенте (2010 г.); пересмотр конституций (2009 г.); кодекс хорошей практики в вопросах избирательного законодательства (2002 г.); конституционные референдумы (2001 г.); исполнение решений конституционных судов (2001 г.); урегулирование этнополитических конфликтов (2000 г.); федеративная и региональная организация государств (1997 г.) и т.д.

¹ Обзор работы 98-й пленарной сессии Венецианской комиссии и изложение консолидированных правовых позиций Российской Федерации по проектам заключений Венецианской комиссии подробнее см.: Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 1.

² Воспринятые из древнеримской судебной практики консультативные мнения в поддержку суда по сложным вопросам права.

Некоторые из них готовились совместно с другими международными организациями либо научными центрами. Так, на июньской пленарной сессии 2014 г. Венецианская комиссия одобрила совместный доклад Комиссии и Института Макса Планка о свободе собраний, а также пересмотренное руководство Комиссии и Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ по критериям правового статуса религиозных объединений.

Венецианская комиссия провела около 250 научных семинаров и конференций во многих частях света — в Европе, Северной и Южной Америке, Азии и Африке, основной целью которых было совершенствование правоприменительной практики. Той же цели служили организованные Венецианской комиссией образовательные курсы по вопросам защиты прав человека и административному праву, в которых прошли обучение более 3 тыс. гражданских служащих.

Венецианской комиссией совместно с Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, Европейской комиссией за демократию через свободные и честные выборы составлена обширная электронная база современного избирательного законодательства.

Проводится работа по обобщению ее конституционно-правовых стандартов, осуществляются иные проекты, сохраняющие наследие 100 первых пленарных сессий Комиссии.

Такие же цели стояли перед авторами настоящего издания.

Структурная композиция книги определена поставленной перед авторами задачей как можно более полного раскрытия основных направлений деятельности Венецианской комиссии.

В главе первой подробно анализируются цели создания, состав и структура, направления деятельности Венецианской комиссии, формы ее сотрудничества с государствами, институтами Совета Европы и международными организациями, первые контуры которых описаны в настоящем введении.

Глава вторая посвящена двум основным сферам деятельности Комиссии: тематическим исследованиям и докладам и заключениям по законодательству отдельных стран.

В книге представлен обзор отдельных тематических исследований и докладов по конституционным реформам и ключевым конституционно-правовым институтам — федерализму и регионализму, принципу разделения властей, защите прав и основных свобод человека, избирательному законодательству, судебной системе.

Другую сферу деятельности Комиссии раскрывает анализ ее заключений по законодательству отдельных государств постсоветского пространства, других государств Центральной, Восточной и Западной Европы, государств, не являющихся членами Совета Европы.

В главе третьей монографии дан научный комментарий к заключениям Венецианской комиссии по законодательству Российской Федерации.

Завершает книгу справочный материал о государствах — участниках Комиссии, ее индивидуальных членах и органах, принятых документах по годам и странам.

Надеемся, что первое в отечественной литературе монографическое исследование, посвященное Венецианской комиссии, представит интерес для российских читателей, раскрыв основные грани деятельности Комиссии и ее вклад в развитие права и демократии на рубеже двух тысячелетий.

Т.Я. Хабриева,

представитель Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии), член Бюро и Научного совета Венецианской комиссии, вице-президент Российской академии наук, член Российской академии наук, член-корреспондент Международной академии сравнительного права, член Научного совета Фонда континентального права при Министерстве юстиции Франции, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ;

В.И. Лафитский,

заместитель представителя Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии), член-корреспондент Международной академии сравнительного права, член Научного совета Международной антикоррупционной академии (г. Лаксенбург, Австрия), заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

ГЛАВА 1. ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО (ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ) КАК КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ ОРГАН СОВЕТА ЕВРОПЫ

§ 1. Состав и структура Венецианской комиссии

В настоящее время полноправными членами Европейской комиссии за демократию через право являются все 47 членов Совета Европы, а также 13 других государств. Еще семь государств, одно международное объединение (Европейский Союз) и одно государственное образование (Палестинская автономия) являются наблюдателями, из них три – с особым статусом. Беларусь принимает участие в работе Комиссии в качестве ассоциированного члена¹. Российская Федерация приняла решение о присоединении к Соглашению об учреждении Европейской комиссии за демократию через право в 2001 г.²

В соответствии с п. 2 ст. 2 Устава Венецианской комиссии в редакции 2002 г. в состав Комиссии входят по одному представителю от каждого государства-члена и один либо два его заместителя. На эти должности как независимые эксперты назначаются лица, получившие международную известность благодаря своему опыту в развитии демократических институтов или вкладу в укрепление права и политических наук (п. 1 ст. 2 Устава Комиссии). Тот факт, что Комиссия состоит не из представителей органов государств-членов (как, например, Парламентская ассамблея Совета Европы)³, а из лиц,

¹ См. подробнее: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTableauAP.asp?AP=9&CM=&DF=07/09/2010&CL=FRE>.

² См. Постановление Правительства РФ от 27 октября 2001 г. № 748 «О присоединении Российской Федерации к Частичному соглашению 1990 года, учреждающему Европейскую комиссию за демократию через право» // <http://www.government.ru/government>.

³ Стоит отметить, что изначально Комиссия фактически состояла из министров, государственных служащих, других официальных представителей государств, участву-