

**ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ:
О ВЫБОРАХ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЯХ**

**VENICE COMMISSION:
ON ELECTIONS AND ELECTORAL TECHNOLOGIES**

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

**ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ:
О ВЫБОРАХ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЯХ**

Под редакцией академика РАН
Т.Я. Хабриевой

Москва
2020

УДК 341.1+342.8
ББК 67.910.621(4)+67.400.8
В29

*Одобрено на заседании секции «Публичное право» ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты:

Васильева Т.А. — главный научный сотрудник сектора прав человека Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук;

Гаджиев Х.И. — заведующий отделом судебной практики и правоприменения Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук

Венецианская комиссия о выборах и избирательных технологиях /
В29 Т.Я. Хабриева, А.И. Ковлер, Е.А. Фокин и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2020. — 400 с.

ISBN 978-5-9516-0884-0

Издание является очередным в серии работ, посвященных аналитической деятельности Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы).

Рассматриваются общие методологические подходы Венецианской комиссии в сфере избирательного права и основополагающие принципы электорального процесса в демократическом государстве. Основное внимание уделяется наиболее острым в свете современных вызовов вопросам: участию в выборах национальных меньшинств, обеспечению гендерного равенства, эффективному использованию информационных технологий. Исследована проблематика референдума, освещаются правовые позиции Венецианской комиссии относительно всех стадий его проведения. Анализируются вопросы противодействия злоупотреблению административным ресурсом в избирательных процессах как в странах «новых демократий», так и в государствах с устоявшейся политической системой. Сделан акцент на наиболее ориентированных на практику рекомендациях Комиссии, успешно апробированных в избирательных системах конкретных государств.

Раскрываются общий смысл и потенциал позиций Венецианской комиссии по вопросам избирательного права в международно-правовом, конституционном, сравнительном и иных измерениях.

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+342.8
ББК 67.910.621(4)+67.400.8



ISBN 978-5-9516-0884-0

© Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, 2020

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

VENICE COMMISSION:
ON ELECTIONS AND ELECTORAL TECHNOLOGIES

Edited by Member
of the Russian Academy of Sciences
T.Y. Khabrieva

Moscow
2020

*Approved at the meeting of the section «Public law» of Scientific Council
of the Institute of legislation and comparative law
under the Government of the Russian Federation*

Reviewers:

Vasilieva T.A. — doctor of law, professor, Chief Researcher, Human Rights Sector, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences;

Hajiev Kh.Y. — doctor of law, head of department of law enforcement and judicial practice, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

Venice Commission on Election and Electoral Technologies / T.Y. Khabrieva, A.I. Kovler, E.A. Fokin etc., edited by T.Y. Khabrieva. — M.: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2020. — 400 p.

ISBN 978-5-9516-0884-0

The publication is the latest in a series of papers devoted to the analytical work of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission).

The first section is devoted to the general methodological approaches of the Venice Commission in the field of electoral law and examines the fundamental principles of the electoral process in a democratic state. The main focus is on the most pressing issues (including in the light of modern challenges): participation in elections of national minorities, ensuring gender equality, and effective use of information technologies in the electoral process.

The second section reveals the problems of referendums and highlights the legal positions of the Venice Commission regarding all stages of its holding.

The third section is devoted to the issues of countering the abuse of administrative resources in electoral processes — a problem that is relevant both for «new democracies» and for states with a well-established political system. Attention is focused on the most practical recommendations of the Commission, which have already been successfully tested in the electoral systems of specific states.

Finally, the fourth section contains analytical articles that reveal the general meaning and potential of the positions of the Venice Commission on electoral law in international legal, constitutional, comparative and other aspects.

Авторы

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

Ковлер А.И. — заведующий центром зарубежного законодательства и сравнительного правоведения (ИЗиСП), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации;

Фокин Е.А. — научный сотрудник центра зарубежного законодательства и сравнительного правоведения (ИЗиСП);

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

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

Кошелева Е.В. — специалист первой категории отдела научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Венецианской комиссии (ИЗиСП);

Кузнецова М.С. — специалист первой категории центра зарубежного законодательства и сравнительного правоведения (ИЗиСП);

Лебедева Я.И. — младший научный сотрудник отдела научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Венецианской комиссии (ИЗиСП);

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

Чиркин С.В. — заведующий отделом научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Венецианской комиссии (ИЗиСП), кандидат юридических наук.

Под редакцией

академика РАН *Т.Я. Хабриевой*

Authors

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

Kovler A.I. – Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of Centre of Foreign Legislation and Comparative Law (ILCL);

Fokin E.A. – Researcher of Centre of Foreign Legislation and Comparative Law (ILCL);

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

Chirkin S.V. – Candidate of Legal Sciences, Head of Department of Scientific Support of the Activities of the Secretariat of the Delegation of the Russian Federation to Venice Commission (ILCL);

Kashirkina A.A. – Candidate of Legal Sciences Leading Researcher of the Department of Scientific Support of the Activities of the Secretariat of the Delegation of the Russian Federation to Venice Commission (ILCL);

Kosheleva E.V. – specialist of the Department of Scientific Support of the Activities of the Secretariat of the Delegation of the Russian Federation to Venice Commission (ILCL);

Kuznetsova M.S. – specialist of Centre of Foreign Legislation and Comparative Law (ILCL);

Lebedeva Y.I. – Junior Researcher of the Department of Scientific Support of the Activities of the Secretariat of the Delegation of the Russian Federation to Venice Commission (ILCL);

Mekhtiev M.G. – Researcher of the Department of Scientific Support of the Activities of the Secretariat of the Delegation of the Russian Federation to Venice Commission (ILCL).

Edited by

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

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	17
--------------------------	----

Раздел I ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА В ЗАКЛЮЧЕНИЯХ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ

КОДЕКС НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАКТИКИ ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ: РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ И ПОЯСНИТЕЛЬНЫЙ ДОКЛАД	19
Введение	19
Руководящие принципы проведения выборов	20
I. Общеευропейские принципы в области выборов	20
II. Условия реализации принципов	27
Пояснительный доклад	30
Общие замечания	30
I. Основополагающие принципы общеевропейского опыта в области выборов: принципы и их правовая основа	30
II. Условия реализации принципов	48
Заключение	59
ЗАЯВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ КОДЕКСА НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАКТИКИ ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ О ПУБЛИКАЦИИ СПИСКОВ ИЗБИРАТЕЛЕЙ, ПРИНЯВШИХ УЧАСТИЕ В ВЫБОРАХ	60
ЗАЯВЛЕНИЕ К КОДЕКСУ НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАКТИКИ ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ ПО УЧАСТИЮ В ВЫБОРАХ ЛИЦ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ	62
СБОРНИК ЗАКЛЮЧЕНИЙ И ДОКЛАДОВ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ ПО ВОПРОСУ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ И ГЕНДЕРНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА	64
I. Введение	64
II. Избирательные системы и гендерное представительство	65
1. Общие вопросы различных избирательных систем	65
2. Конкретные меры, направленные на гендерно сбалансированное представительство	71
СБОРНИК ЗАКЛЮЧЕНИЙ И ДОКЛАДОВ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ ПО ВОПРОСУ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ И НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ	85
I. Введение	85
II. Избирательные системы и представительство национальных меньшинств	86
1. Общие вопросы различных избирательных систем	86
2. Заключение по отдельным странам	90

Содержание

ДОКЛАД ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ДАТЫ ВЫБОРОВ.....	118
Введение.....	118
Определение даты очередных выборов после истечения обычного срока полномочий	119
Определение дня внеочередных выборов после роспуска парламента.....	126
Вывод	140
ДОКЛАД ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЯХ.....	141
I. Введение	141
II. Предыстория	141
III. Новые технологии и информация	148
IV. Влияние социальных медиа и Интернета на демократию и избирательные процессы	153
V. Соответствующие европейские и международные стандарты и документы	158
A. Право на свободные выборы и свободу выражения мнений	158
B. Право на неприкосновенность частной жизни и защиту персональных данных	169
C. Защита от киберпреступности	172
VI. Иное международное и национальное регулирование, прецедентное право и инициативы.....	174
A. Международный уровень	174
B. Европейский союз	175
C. Примеры из национального законодательства	179
VII. Электронные вызовы демократии и правам человека	183
A. Проблемы обеспечения выборной демократии	185
B. Проблемы совещательной демократии	190
VIII. Выводы	199

Раздел II

ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ О РЕФЕРЕНДУМАХ

СБОРНИК ПОЗИЦИЙ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ О РЕФЕРЕНДУМАХ	206
1. Примечание Секретариата.....	206
2. Введение	207
3. Общие положения	208
3.1. Определение и типы референдумов.....	208
3.2. Общие (международные) стандарты	211
4. Легитимность использования референдумов.....	213
5. Верховенство права	219
5.1. Общие нормы и принципы.....	219
6. Предварительные условия проведения референдумов.....	228
7. Свободная реализация избирательного права.....	231

Содержание

7.1. Свобода избирателей формировать свое мнение	231
8. Процессуальная форма текстов, вынесенных на референдум	235
9. Действительность текстов, вынесенных на референдум	237
10. Компетентные органы для инициирования референдума.....	238
10.1. Референдумы по просьбе определенной части электората и населения	240
11. Порядок проведения референдумов	241
11.1. Пороговые значения и особое большинство	243
11.2. Обязательное голосование	248
12. Мнение парламента	248
13. Последствия референдумов	250
КОДЕКС НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАКТИКИ ПРОВЕДЕНИЯ РЕФЕРЕНДУМОВ.....	255
Введение.....	255
Основные положения, регламентирующие проведение референдума.....	256
I. Референдум в свете устоявшегося европейского исторического опыта проведения выборов и референдумов (электорального европейского наследия).....	256
II. Условия реализации вышеперечисленных принципов	263
III. Специфические нормы, регламентирующие порядок организации и проведения референдумов	266
Пояснительный доклад	270
I. Референдум в свете устоявшегося европейского исторического опыта проведения выборов и референдумов (электорального европейского наследия)	272
II. Условия реализации вышеперечисленных принципов	276
III. Специфические нормы, регламентирующие порядок организации и проведения референдумов	278
Раздел III	
ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫМ РЕСУРСОМ В ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЯХ	
СОВМЕСТНЫЕ РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ И РЕАГИРОВАНИЮ НА ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫМ РЕСУРСОМ ВО ВРЕМЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА	286
I. Введение и общий контекст	286
II. Руководящие принципы.....	293
A. Принципы	293
B. Предупреждение злоупотребления административным ресурсом	397
C. Средства правовой защиты и санкции.....	301

Содержание

ДОКЛАД О ЗЛУПОТРЕБЛЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНЫМ РЕСУРСОМ В ХОДЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА	303
I. Определение и круг вопросов.....	303
А. Круг вопросов	303
В. Источники, справочные документы	305
С. Определение	306
II. Аналитическая записка	312
III. Правовая среда и практика	315
А. Принципы	315
В. Сравнительный анализ.....	318
С. Стандарты, выработанные судебной практикой.....	340
IV. Законное использование или злоупотребление административным ресурсом в ходе избирательных процессов: элементы для анализа.....	343
А. Оценка использования или злоупотребления административным ресурсом во время избирательных процессов	343
В. Правительство против правящей партии, большинства и оппозиционных партий, представленных или не представленных в парламенте.....	345
V. Рекомендации	347
А. Саморегулирование — первый шаг	347
В. Законодательные санкции за взяточничество и коррупцию	347
С. Другие законодательные меры.....	348
D. Правильная и эффективная реализация законодательства.....	350
E. Требование прозрачности и свободы информации.....	350
F. Общественные гранты для политических партий	351
VI. Регламент.....	352

Раздел IV АНАЛИЗ ПОЗИЦИЙ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ ПО ВОПРОСАМ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫБОРАХ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕССАХ В ЗАКЛЮЧЕНИЯХ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ	355
АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЕСУРС КАК ИНСТРУМЕНТ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОРРУПЦИИ: ПОЗИЦИИ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ	371
ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ О РЕФОРМАХ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.....	383
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	398

CONTENTS

INTRODUCTION	17
--------------------	----

Section I THEORETICAL FOUNDATIONS OF SUFFRAGE AND THE PROCESS IN THE DOCUMENTS OF THE VENICE COMMISSION

CODE OF GOOD PRACTICE IN ELECTORAL MATTERS: GUIDELINES AND EXPLANATORY REPORT	19
--	-----------

Introduction	19
Guidelines on election	20
I. Principles of Europe' electoral heritage.....	20
II. Conditions for implementing these principles	27
Explanatory Report	30
General remarks	30
I. The underlying principles of Europe's electoral heritage	30
II. Conditions for implementing the principles.....	48
Conclusion	59

INTERPRETATIVE DECLARATION OF THE CODE OF GOOD PRACTICE IN ELECTORAL MATTERS ON THE PUBLICATION OF LISTS OF VOTERS HAVING PARTICIPATED IN ELECTIONS	60
--	-----------

REVISED INTERPRETATIVE DECLARATION TO THE CODE OF GOOD PRACTICE IN ELECTORAL MATTERS ON THE PARTICIPATION OF PEOPLE WITH DISABILITIES IN ELECTIONS	62
---	-----------

COMPILATION OF VENICE COMMISSION OPINIONS AND REPORTS CONCERNING ELECTORAL SYSTEMS AND GENDER REPRESENTATION	64
---	-----------

I. Introduction	64
II. Electoral systems and gender representation	65
1. General effects of different electoral systems	65
2. Specific measures aimed at gender balanced representation	71

COMPILATION OF VENICE COMMISSION OPINIONS AND REPORTS CONCERNING ELECTORAL SYSTEMS AND NATIONAL MINORITIES	85
---	-----------

I. Introduction	85
II. Electoral systems and representation of national minorities.....	86
1. General effects of different electoral systems	86
2. Country-specific opinions.....	90

Contents

REPORT ON CHOOSING THE DATE OF AN ELECTION	118
Introduction	118
Choosing the date of the ordinary elections after the expiration of the normal term of office	119
Choosing the date of extra-ordinary elections after the dissolution of parliament.....	126
Conclusions.....	140
REPORT ON DIGITAL TECHNOLOGIES AND ELECTIONS	141
I. Introduction	141
II. Background	141
III. New technologies and information	148
IV. The impact of social media and the internet on democracy and electoral processes	153
V. Relevant European and international standards and instruments	158
A. Right to free elections and freedom of expression.....	158
B. Right to privacy and personal data protection.....	169
C. Protection against cybercrime	172
VI. Other international and national legislation, case law and initiatives	174
A. International level.....	174
B. European Union.....	175
C. Examples at the national level	179
VII. E-Challenges to democracy and human rights	183
A. Challenges to electoral democracy	185
B. Challenges to deliberative democracy	190
VIII. Conclusions	199

Section II VENICE COMMISSIONS ON REFERENDUMS

COMPILATION OF VENICE COMMISSION OPINIONS AND REPORTS CONCERNING REFERENDUMS	206
1. Secretariat note	206
2. Introduction	207
3. General.....	208
3.1. Definition – types of referendums.....	208
3.2. General (international) standards	211
4. Legitimacy of the use of Referendums.....	213
5. The Rule of Law	219
5.1. General rules and principles.....	219
6. Preliminary Conditions for Holding Referendums	228
7. Free Suffrage.....	231
7.1. Freedom of Voters to Form an Opinion	231
8. The Procedural Validity of Texts Submitted to a Referendum.....	235
9. The Substantive Validity of Texts Submitted to a Referendum.....	237
10. Competent Authorities to Initiate a Referendum	238
10.1. Referendums on the Request of a Section of the Electorate and Popular Initiative	240

Contents

11. Procedures for Referendums	241
11.1. Thresholds and Special Majorities	243
11.2. Compulsory Voting	248
12. Opinion of Parliament	248
13. Effects of Referendums	250
CODE OF GOOD PRACTICE ON REFERENDUMS	255
Introduction	255
Guidelines on the holding of referendums	256
I. Referendums and Europe's electoral heritage	256
II. Conditions for implementing these principles	263
III. Specific rules Explanatory Memorandum	266
General remarks	270
I. Referendums and Europe's electoral heritage	272
II. Conditions for implementing these principles	276
III. Specific rules	278
 Section III PREVENTION OF MISUSE OF ADMINISTRATIVE RESOURCE IN ELECTION CAMPAIGNS 	
JOINT GUIDELINES FOR PREVENTING AND RESPONDING TO THE MISUSE OF ADMINISTRATIVE RESOURCES DURING ELECTORAL PROCESSES	286
I. Introduction and background	286
II. Guidelines	293
A. Principles	293
B. Prevention of the misuse of administrative resources	297
C. Remedies and sanctions	301
REPORT ON THE MISUSE OF ADMINISTRATIVE RESOURCES DURING ELECTORAL PROCESSES	303
I. Definition and scope	303
A. Scope	303
B. Sources, reference documents	305
C. Definition	306
II. Executive summary	312
III. Legal environment and practice	315
A. Principles	315
B. Comparative analysis	318
C. Judicial standards established by case-law	340
IV. Legitimate use or misuse of administrative resources during electoral processes: elements for an analysis	343
A. Assessing a situation of use or misuse of administrative resources during electoral processes	343
B. Government versus incumbent party, majority and opposition parties with or without seats in parliament	345

Contents

V. Towards Recommendations347

 A. Self-regulation – A first step347

 B. Legislation sanctioning bribery and corruption347

 C. Other legislative measures348

 D. The correct and effective implementation of legislation350

 E. The requirement for transparency and freedom of information.....350

 F. Public grants to political parties351

VI. Guidelines352

Section IV
ANALYSIS OF THE POSITIONS OF THE VENICE
COMMISSION ON ELECTION LAW

EXPERT ASSESSMENT OF THE LEGISLATION
ON ELECTIONS AND ELECTION PROCESSES
IN THE CONCLUSIONS OF THE VENICE COMMISSION 355

ADMINISTRATIVE RESOURCE AS AN INSTRUMENT
OF POLITICAL CORRUPTION: POSITIONS
OF THE VENICE COMMISSION 371

VENICE COMMISSION ON ELECTORAL LAW REFORMS 383

CONCLUSION 398

ПРЕДИСЛОВИЕ

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее — Институт, ИЗиСП) продолжает публикацию серии работ, посвященных Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы)¹. На этот раз вниманию читателей предлагаются аналитические материалы о выборах и избирательных технологиях.

Созданная в 1990 г. Венецианская комиссия (далее — Комиссия) начала свою деятельность с экспертизы проектов конституционных реформ, прежде всего в странах Центральной и Восточной Европы. Россия, еще не будучи членом Комиссии, стала одним из бенефициаров этой экспертной деятельности, получив в 1992–1993 гг. развернутую экспертизу проекта Конституции РФ².

По мере углубления конституционной проблематики в своих заключениях и докладах Комиссия обратилась к проблемам правосудия в современном мире. Важное теоретическое и практическое значение имел Доклад о независимости судебной власти (2010)³. Позиции Венецианской комиссии были учтены в ходе реформ судебной системы в странах Европы, Азии, Латинской Америки.

Важными этапами в деятельности Комиссии стали Доклад о верховенстве права⁴ и созданный на его основе Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права⁵.

Наряду с конституционными преобразованиями и судебными реформами во многих странах вносились изменения и в избирательное законодательство. Попытки — не всегда удачные — в ряде государств приспособить избирательную систему под сиюминутные интересы определенных политических сил провоцировали острые социальные конфликты и как следствие — обращение органов Совета Европы и отдельных государств к Комиссии за экспертными заключениями по этим проблемам. В результате выборы

¹ 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 интерпретации права: монография. М., 2018; Венецианская комиссия о проблемах правосудия в современном мире. М., 2018.

² См. подробнее: Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 6. С. 5–52; 2019. № 1. С. 8–15; Журнал российского права. 2018. № 12. С. 5–40.

³ CDL-AD(2010)004.

⁴ CDL-AD(2011)003rev.

⁵ CDL-AD(2016)007.

Предисловие

стали одной из доминирующих тем в деятельности Комиссии в последнее десятилетие. Именно это обусловило подготовку данного издания.

Следует пояснить: для работы были отобраны важнейшие документы по рассматриваемой проблематике, причем основная их часть впервые переведена на русский язык и представлена на русскоязычном сайте Комиссии (одна из форм ее сотрудничества с Институтом). Это в первую очередь Кодекс надлежащей практики проведения выборов (2002)¹, Сборник заключений и докладов Венецианской комиссии о референдумах (2017)², Доклад об использовании цифровых технологий в избирательных кампаниях (2019)³, а также Совместные руководящие принципы по предотвращению и реагированию на злоупотребления административным ресурсом во время избирательного процесса (2016)⁴ и Доклад о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов (2013)⁵.

В издании раскрываются особенности правовых позиций Комиссии. Ее пристальное внимание к проблематике избирательного права отражает комплексный подход к процессу совершенствования демократии правовыми средствами.

Надеемся, что представленная на суд читателей книга будет востребована, а это, в свою очередь, стимул для продолжения выпуска работ этой серии.

***Академик РАН
Т.Я. Хабриева***

¹ CDL-AD(2002)023rev.

² CDL(2017)002.

³ CDL-AD(2019)016e.

⁴ CDL-AD(2016)004.

⁵ CDL-AD(2013)033.

Раздел I

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА В ЗАКЛЮЧЕНИЯХ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ

КОДЕКС НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАКТИКИ ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ: РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ И ПОЯСНИТЕЛЬНЫЙ ДОКЛАД¹

Введение

8 ноября 2001 г. Постоянная комиссия Парламентской ассамблеи Совета Европы (далее — ПАСЕ), действуя от имени Ассамблеи, приняла Резолюцию 1264 (2001), в которой предложила Венецианской комиссии²:

i) учредить рабочую группу в составе представителей ПАСЕ, Конгресса местных и региональных властей Европы и, возможно, других организаций, имеющих опыт работы в этой области, в целях регулярного обсуждения вопросов, относящихся к избирательному праву;

ii) разработать свод практических норм в избирательных вопросах, который мог бы основываться, в частности, на руководящих принципах, изложенных в добавлении к пояснительному меморандуму доклада, на положениях которого основывается настоящая резолюция (документ № 9267), таким образом, что этот свод должен включать нормы, регулирующие подготовку к выборам, проведение выборов как таковых и период сразу же после выборов;

iii) в той мере, в какой это позволяют имеющиеся ресурсы, подготовить свод принципов, лежащих в основе европейских избирательных систем, путем координации, стандартизации и разработки нынешнего и запланированных исследований и мероприятий. В среднесрочной перспективе следует обеспечить занесение собранной информации о европейских выборах в базу данных, а также их анализ и распространение специализированным подразделением.

Нижеприведенные руководящие принципы представляют собой конкретный ответ на три аспекта этой резолюции. Они были приня-

¹ Аналитический документ № CDL-AD(2002)023rev2-сog одобрен и принят Венецианской комиссией на 52-й сессии 18–19 октября 2002 г.

² Пункт б; см. Документ № 9267, доклад Комиссии по политическим вопросам, Докладчик: г-н Клерфей.

Научное издание

**ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ
О ВЫБОРАХ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЯХ**

Монография

Под редакцией академика РАН
Т.Я. Хабриевой

Подписано в печать 15.09.2020.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Newton.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 25,0. Уч.-изд. л. 23,8.
Тираж 500 экз. Заказ № 00000.

ИД «Юриспруденция»
105066, Москва, ул. Спартаковская 6-50
www.jurisizdat.ru, e-mail: y-book@mail.ru
Тел. (495) 784-84-06

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации