

ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ: 30 ЛЕТ

«Старые» и «новые» проблемы конституционализма в заключениях и докладах Венецианской комиссии

Анатолий Ковлер, Евгений Фокин*

С первых дней своего существования Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) обозначила в качестве приоритетного направления своей деятельности эффективное функционирование демократических институтов через реализацию принципов верховенства права, прежде всего, в области конституционного права и осуществления правосудия. Вместе с тем время потребовало расширить сферу экспертной деятельности Венецианской комиссии. Одним из первых заключений Венецианской комиссии были экспертные оценки проектов Конституции Российской Федерации 1993 года. Впоследствии Венецианская комиссия неоднократно обращалась к вопросам конституционного строя России, как, впрочем, и многих других государств. Всё возрастающее внимание уделяется Венецианской комиссией проблемам конституционного правосудия. Это стало одним из основных направлений её деятельности в последнее десятилетие. Большое значение до сего времени имеют Доклад о верховенстве права (2011) и Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права (2016). В то же время углубление конституционных реформ потребовало во многих странах решать и вопросы организации отдельных ветвей власти. Следует отметить возрастающее число запросов от государств и органов Совета Европы по вопросам организации работы парламентов и статуса депутатов. Эта деятельность Венецианской комиссии особенно оживляется в периоды конституционных реформ или обострения противостояния властей. Конституционные основы судебной власти и её функционирование стали приоритетными направлениями деятельности Венецианской комиссии, особенно в последние годы, когда в ряде европейских государств обострились отношения судебной власти с другими ветвями власти. В статье подчёркивается непреходящее значение принятого в 1993 году Доклада о независимости суда и роли прокуратуры. Отправной точкой многочисленных заключений и докладов Венецианской комиссии в этой области является обеспечение реальной независимости судебной власти и самих судей. В последнее время заметно оживилась деятельность Венецианской комиссии в сфере избирательного права и организации выборов. В повестку дня включаются не только отдельные вопросы организации избирательной системы, но и такие острые проблемы как политическая коррупция и злоупотребление административным ресурсом.

DOI: 10.21128/1812-7126-2020-3-15-32

→ Совет Европы; Венецианская комиссия; верховенство права; конституции; судебная власть; независимость судей; избирательное право

1. Введение

В 2020 году исполняется 30 лет со дня основания Европейской комиссии за демократию через право, известной как Венецианская ко-

миссия. Напомним читателям основные вехи истории Венецианской комиссии и особенности её статуса.

В созданном в 1949 году Совете Европы сейчас действует около сотни различных комитетов, комиссий и групп экспертов по раз-

* Ковлер Анатолий Иванович — доктор юридических наук, профессор, заведующий центром зарубежного законодательства и сравнительного правоведения Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; судья Европейского Суда по правам человека (1999–2012), замещающий член Венецианской комиссии Совета Европы, Москва, Рос-

сия (e-mail: kovler@izak.ru); Фокин Евгений Анатольевич — научный сотрудник центра зарубежного законодательства и сравнительного правоведения Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Москва, Россия (e-mail: evgeniy.hse@outlook.com).

личным социально-экономическим, политическим, правовым, культурным аспектам жизни европейских обществ, в 1950 году принята Европейская Конвенция по правам человека (*далее* — Европейская Конвенция, Конвенция), на основе которой действует Европейский Суд по правам человека (*далее* — Европейский Суд, ЕСПЧ). Каков *raison d'être* ещё одной структуры?

Глубинные преобразования в странах Центральной и Восточной Европы, начавшиеся в середине 80-х годов прошлого века, вызвали потребности в объективной экспертной оценке с точки зрения общедемократических и универсальных правовых ценностей многочисленных конституционных и законодательных проектов развития этих стран на принципиально новой основе. По инициативе известного итальянского учёного-конституционалиста и члена Европейского парламента Антонио Марио Ла Пергола (1931–2007) в Венеции 19–20 января 1990 года была созвана конференция 18 государств — членов Совета Европы с целью учреждения совещательного органа по содействию государствам Центральной и Восточной Европы, которые тогда ещё не вошли в Совет Европы, в проведении конституционных реформ. В принятой резолюции¹ была учреждена на двухлетний период Европейская комиссия за демократию через право как временный консультативный орган Совета Европы, действующий на основе Частичного соглашения. Но уже через четыре месяца Ла Пергола, преодолев бюрократические преграды, добивается принятия Комитетом министров Совета Европы Резолюции 90² о преобразовании Комиссии в постоянно действующий орган Совета Европы и об утверждении её Устава.

Согласно Уставу — и это положение сохраняется по сей день, — «Комиссия состоит из независимых экспертов, получивших международную известность благодаря своему опыту работы в демократических институтах или в силу их вклада в укрепление права и

политических наук. Члены Комиссии заседают в индивидуальном порядке и не подчиняются никаким инструкциям»³ (статья 2). В то же время члены Комиссии не теряют своей национальной принадлежности: каждое государство-участник представлено одним членом и одним-двумя замещающими членами (англ.: *substitute member*). На сессиях Комиссии члены и замещающие члены рассаживаются в алфавитном порядке названий государств. В этом смысле статус членов Комиссии сравним со статусом судей Европейского Суда по правам человека — судей, избранных от конкретных государств, так называемых «национальных судей» (англ.: *national judges*).

Поскольку Комиссия была создана в Венеции и её пленарные заседания проводятся там же, она получила название Венецианской комиссии.

Чтобы завершить историческую часть, отметим, что 21 февраля 2002 года были приняты пересмотренный Устав Европейской комиссии за демократию через право, а также Расширенное соглашение о Комиссии, что позволило войти в неё в качестве полноправных членов или наблюдателей неевропейским государствам, включая США, Канаду, Мексику, Бразилию, Алжир, Марокко, Тунис, Южную Корею, Израиль, Казахстан, Кыргызстан и другие государства (в настоящее время в Венецианскую комиссию входит 62 государства-члена). Но она по-прежнему имеет статус консультативного органа Совета Европы.

2. Конституционное право — приоритетное направление деятельности Комиссии

Нашей целью, учитывая жанр обзорной статьи, не является анализ всех аспектов деятельности Венецианской комиссии. Отметим только её основные направления.

Согласно Уставу в редакции 2002 года, в качестве приоритетных направлений деятельности Комиссии обозначены:

а) конституционные, законодательные и административные принципы и инструменты, обеспечивающие эффективность функциони-

¹ Résolution adoptée par la Conférence de la constitution de la Commission pour la démocratie par le droit. Venice, 19–20 janvier 1990.

² Résolution (90), relative à un accord partiel portant création de la Commission pour la démocratie par le droit. Adoptée par le Comité des Ministres le 10 mai 1990 lors de la 86 Session.

³ Цит. по: Венецианская комиссия: сто шагов за демократию через право / под ред. Т. Я. Хабриевой, В. И. Лафитского. М.: Статут, 2014. С. 172.

рования демократических институтов и их укрепление, а также реализацию принципа верховенства закона;

б) основные права и свободы, особенно те, которые касаются прав участия граждан в деятельности общественных институтов;

в) вклад органов местного и регионального самоуправления в развитие демократии (часть 2 статьи 1).

2.1. Венецианская комиссия и конституционное право России

Итак, первым из приоритетов является проблематика конституционного права⁴. Действительно, уже на первых сессиях Венецианской комиссии 1991–1992 годов обсуждались замечания по проекту Конституции Румынии⁵, доклад о моделях конституционной юрисдикции⁶, федерализм и защита меньшинств в Швейцарии⁷, федерализм, защита меньшинств и региональные аспекты в Италии⁸, общий доклад с разделом о конституционных реформах (по итогам семинара экспертов по вопросам демократических институтов, проведённого в Осло в ноябре 1991 года)⁹, доклады по проектам конституций Эстонии¹⁰,

Латвии¹¹ и Литвы¹². Наконец, дошла очередь и до Конституции России.

Российская Федерация вступила в Совет Европы в 1996 году; спустя пять лет Россия также стала полноправным членом Венецианской комиссии. Однако сотрудничество России с Венецианской комиссией началось ещё в 1992 году в связи с подготовкой проекта Конституции Российской Федерации.

Венецианской комиссии пришлось вернуть масштабную работу, соответствующую её значению, для России и работать с несколькими различными проектами новой российской Конституции. Так, А. Ла Пергола одним из первых зарубежных экспертов подготовил свои комментарии к проекту Конституции России, опубликованному в ноябре 1990 года¹³. Дважды, в 1992 и 1993 годах, делегации Венецианской комиссии посещали Россию, и, как того требует уже тогда сложившаяся методология выработки рекомендаций, делегации встречались как с разработчиками проектов, так и с представителями гражданского общества.

Как известно, подготовка текста Конституции 1993 года имела два «магистральных» направления и два главных конкурирующих источника. Комиссия отметила этот факт как «конституционную проблему», которая заключается в борьбе исполнительной и законодательной власти¹⁴. Конституционной комиссией Съезда народных депутатов РСФСР был подготовлен самый первый проект Конституции («депутатский проект»), на который Комиссия дала своё Заключение¹⁵. Далее

⁴ См.: Венецианская комиссия: о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии / под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: ИЗИСН при Правительстве РФ, 2016.

⁵ Draft Constitution of Romania. CDL(1991)001-e. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(1991\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(1991)001-e) (дата обращения: 23.04.2020).

⁶ Models of Constitutional Jurisdiction. CDL-JU(1991)01. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(1991\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(1991)001-e) (дата обращения: 23.04.2020).

⁷ Federalism and Protection of Minorities in Switzerland. CDL(1991)021. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(1991\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(1991)021-e) (дата обращения: 23.04.2020).

⁸ Fédéralisme et protection des minorités – aspects régionaux en Italie. CDL-MIN(1993)003-f. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-MIN\(1993\)003-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-MIN(1993)003-f) (дата обращения: 23.04.2020).

⁹ CDL(1991)031e-restr. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(1991\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(1991)031-e) (дата обращения: 23.04.2020).

¹⁰ Constitution of the Republic of Estonia. CDL(1991)033; Some Remarks on the Draft Constitution of the Republic of Estonia. CDL(1992)007; Comments on the Constitution of Estonia. CDL(1992)010. См.: URL: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?topic=4&year=all> (дата обращения: 23.04.2020).

¹¹ Latvia – Constitution. CDL(1992)008. См.: Ibid.

¹² Structure of Constitution of Lithuania. CDL(1992)011; Draft Constitution of Lithuania. CDL(1992)024. См.: Ibid.

¹³ См.: Аргументы и факты. 1990. 22 ноября. № 47 (528).

¹⁴ См.: Opinion on the Constitution of the Russian Federation adopted by Popular Vote on 12 December 1993. CDL(1994)011. См. перевод на русский язык: Заключение Венецианской комиссии о Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 6. С. 29–49 (перевод А. М. Беляловой, М. Г. Мехтиева).

¹⁵ Letter of 3 March 1992 from the president to Mr. Rujantsev, forwarding the opinion of certain members. CDL(1992)020. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(1992\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(1992)020-e) (дата обращения: 23.04.2020).

подготовка Основного закона велась в рамках Конституционного совещания, созванного Президентом Российской Федерации («президентский проект»). Проект, подготовленный Конституционным совещанием, и был направлен на экспертизу в Венецианскую комиссию. В ответ было направлено несколько комментариев экспертов Венецианской комиссии по различным главам проекта Конституционного совещания¹⁶.

Общая оценка Конституции 1993 года Венецианской комиссией подтвердила соответствие российской Конституции международным правовым стандартам. Этот факт имеет принципиальное юридическое значение. В Заключении Венецианской комиссии отмечалось, что «Конституция Российской Федерации, принятая на всенародном референдуме 12 декабря 1993 года, не вызывает серьезного вопроса о её соответствии принципам демократического правового государства и уважения прав человека»¹⁷.

К числу изменений, внесённых в первоначальный проект Конституции по рекомендации Венецианской комиссии, относятся модификации, касающиеся института гражданства и выдачи российских и иностранных граждан. Так, по рекомендации Комиссии была отменена формулировка предшествующего проекта о *jus soli* как единственном принципе приобретения гражданства (часть 1 статьи 6). Кроме того, выдача лиц, которые

необоснованно преследуются государством гражданства, более не основывалась на принципе взаимности (часть 2 статьи 63). Указанные изменения были направлены на повышение уровня правовой защиты в отношении граждан России и иностранцев.

Одним из важнейших положений национальной конституции, по мнению Венецианской комиссии, стало положение о возможности обращения с индивидуальными жалобами в Конституционный Суд Российской Федерации (статья 125). На этапе рассмотрения проектов Конституции некоторые эксперты Комиссии (в частности, её «отец-основатель» А. Ла Пергола) рекомендовали передать полномочия по толкованию Конституции именно Конституционному Суду, а не Высшему судебному присутствию, которое планировалось создать, что было учтено в окончательном варианте текста Конституции.

В целом Комиссия в своём Заключении по новой российской Конституции неоднократно возвращалась к роли Конституционного Суда, отметив, в частности, что «там, где есть конституционный суд, который уполномочен толковать основной закон и определить, как распределена власть, конституционная демократия защищена дополнительной защитой»¹⁸.

Вместе с тем коллективное мнение экспертов Комиссии было призвано акцентировать внимание и на проблемных вопросах конституционного текста. Комиссия высказала мнение, что положение статьи 13 Конституции «никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной» является спорным в свете иных положений Конституции. Провозглашение на конституционном уровне таких ценностей, как свобода конкуренции, частная собственность и концепция социального государства, по мнению Комиссии, представляет собой определённую «идеологию»¹⁹ и может рассматриваться в качестве идеологического фундамента Конституции. Тем не менее, на наш взгляд, это положение Конституции было политически оправданным в историческом контексте: многие положения Конституции являлись отрицанием практики недавнего прошлого, в том числе закрепления в преж-

¹⁶ CDL(1993)015, CDL(1993)018, CDL(1993)020, CDL(1993)021, CDL(1993)034, CDL(1993)003, CDL(1993)019, CDL(1993)019, CDL(1993)036, CDL(1993)044, CDL(1993)040, CDL(1993)041add-rev, CDL(1993)050. Цит. по: Венецианская комиссия: сто шагов за демократию через право / под ред. Т. Я. Хабриевой, В. И. Лафитского. С. 200.

¹⁷ Opinion on the Constitution of the Russian Federation adopted by Popular Vote on 12 December 1993. CDL(1994)011. Авторы Заключения: Антонио Ла Пергола (Италия), Серджио Бартоле (Италия), Ян-Эрик Хельгесен (Норвегия), Константин Экономидес (Греция), Эргун Озбудун (Турция), Снежана Ботушарова (Болгария), Здислав Кедзя (Польша), Хосе Менерес Пименталь (Португалия), Жан-Клод Шользем (Бельгия). См. также: *Витрук Н. В.* Западные юристы о проекте Конституции Российской Федерации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 6. С. 52–55; *Чиркин С. В., Лебедева Я. И.* Конституция Российской Федерации в оценке Европейской комиссии за демократию через право // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 6. С. 47–51.

¹⁸ CDL(1994)011.

¹⁹ Ibid.

ней Конституции марксистско-ленинской идеологии и руководящей роли КПСС.

Ещё одним упущением текста основного закона, по мнению Комиссии, являлось отсутствие регулирования вопросов, касающихся проведения референдума. К этой проблеме российский законодатель обращался неоднократно, как в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», так и в Федеральном конституционном законе «О референдуме в Российской Федерации»²⁰, а также в законодательстве субъектов Российской Федерации. Тем не менее остаётся открытым вопрос о действенности этих законов.

Венецианская комиссия отметила чрезмерную абстрактность формулировки части 5 статьи 32: «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в отправлении правосудия». Комиссия посчитала, что необходимо прямо предусмотреть право граждан заседать в жюри присяжных, поскольку существующая формулировка является весьма запутанной и потенциально подрывает судебную функцию²¹. В 1993 году суд присяжных получил в России законодательное регулирование в Уголовно-процессуальном кодексе РСФСР. Но, как известно, к проблеме суда присяжных законодатель обращался ещё не раз.

Ряд замечаний касался федеративного устройства российского государства. В заключении Венецианской комиссии указано, что современная теория федерализма базируется на следующих принципах: а) равенство составных частей федерации (англ.: *equality of the components*); б) верховенство федеральной власти (англ.: *federal supremacy*); в) поддержание единства в экономических и валютных вопросах, вопросах внешней политики и обороны. По мнению Венецианской комиссии, в том варианте, который предусмотрен Конституцией России, «несмотря на равенство в принципе, между республиками и дру-

гими субъектами, как представляется, существует различие в статусе»²². Не подвергая сомнению формально-юридические выводы Комиссии, в данном случае следует всё же отметить, что так называется «асимметричная федерация» является историческим наследием советской и российской государственно-сти. Впрочем, асимметричность федерации — не типично российское явление; достаточно, скажем, обратиться к опыту Латинской Америки, Индии, Боснии и Герцеговины.

Традиционно подробно Комиссия остановилась на вопросах функционирования правосудия, поскольку «доступ к правосудию» и «независимость судебной власти» являются важнейшими составляющими правового государства и принципа верховенства права. В этой связи не представляется излишним отметить известную позицию Комиссии в отношении деятельности судов и прокуратуры, которая часто фигурирует в заключениях Комиссии относительно конституций и законов стран бывшего социалистического содружества. Речь идёт о чрезмерно широких функциях прокуратуры по «надзору за соблюдением законности», хотя, по мнению Комиссии, роль прокуратуры должна сводиться к функциям уголовного преследования. В этой связи можно отметить, что в федеральный закон о прокуратуре были внесены изменения, которые уточнили функции прокуратуры²³. В то же время за ней были оставлены функции осуществления надзора за исполнением законов юридическими лицами и органами государственной власти.

Другой рекомендацией в этой сфере является пожелание минимизировать «надзорные функции» высших судов в отношении нижестоящих судов там, где они определены в конституции и (или) законах. «Любое отклонение от правила исключительных юрисдикционных функций и апелляционной юрисдикции не представляется желательным»²⁴. По

²² Ibid.

²⁰ Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее — СЗ РФ). 2002. № 24. Ст. 2253; Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

²¹ См.: CDL(1994)011.

²³ Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 18 февраля. № 39 (375). С. 3—4. См. также: Федеральный закон от 22 декабря 2014 года № 427-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2014. № 52 (ч. I). Ст. 7538.

²⁴ Draft report on European standards as regards the independence of the judicial system: part II — the prosecution

мнению Комиссии, принцип независимости правосудия должен реализоваться, в частности, в том, что суды высших инстанций должны осуществлять только судебный контроль и только посредством рассмотрения жалоб на решения нижестоящих судов. Что же касается российской системы правосудия, то благодаря (в том числе) Венецианской комиссии и постановлениям Европейского Суда по правам человека была существенно реформирована, в частности, система судебных инстанций.

Таким образом, многие замечания Венецианской комиссии по проекту первой российской Конституции были полностью или частично учтены её разработчиками; ряд иных позиций Комиссии, не утративших своей актуальности и сегодня, периодически обсуждается в российском научном сообществе, в частности проблемы судебной власти, о которых речь пойдёт ниже.

Однако упомянутыми заключениями 1992–1994 годов не исчерпывается список заключений Венецианской комиссии по конституционной проблематике в России. Так, в 2003 году выносится Заключение о проекте Конституции Чеченской Республики²⁵, несколько заключений вынесено по изменениям законодательства о Конституционном Суде²⁶,

о прокуратуре²⁷, по изменениям в избирательном законодательстве²⁸, несколько заключений о статусе политических партий и общественных объединений²⁹, о митингах демонстрациях и шествиях³⁰, наконец, Заклю-

²⁷ Opinion on the Federal Law on the Prokuratura (Prosecutor's Office) of the Russian Federation. CDL-AD (2005)014-e. Venice, 10–11 June 2005. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)014-e) (дата обращения: 23.04.2020).

²⁸ См.: Opinion on the Draft Federal Law amending the Federal Law “on General Principles governing the Organization of Legislative (Representative) and Executive State Authorities of Constituent Entities of the Russian Federation” and the Federal Law “on Fundamental Guarantees of Russian Federation Citizens’ Electoral Rights and Right to Participate in a Referendum”. CDL-AD(2004)042-e. Venice, 3–4 December 2004. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)042-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282004%29042-e) (дата обращения: 23.04.2020); Opinion on the Federal Law on the election of the Deputies of the State Duma of the Russian Federation. CDL-AD(2012)002-e. Venice, 16–17 March 2012. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)002-e) (дата обращения: 23.04.2020).

²⁹ См.: Opinion on Federal Law n. 121-fz on non-commercial organizations (“law on foreign agents”), on Federal Laws n. 18-fz and n. 147-fz and on Federal Law n. 190-fz on making amendments to the criminal code (“law on treason”) of the Russian Federation. CDL-AD(2014)025-e. Strasbourg, 27 June 2014. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)025-e) (дата обращения: 23.04.2020); Opinion on the Federal Law on Combating Extremist Activity of the Russian Federation adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session. CDL-AD(2012)016-e. Venice, 15–16 June 2012. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)016-e) (дата обращения: 23.04.2020); Opinion on the law on political parties of the Russian Federation. CDL-AD(2012)003-e. Venice, 16–17 March 2012. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)003-e) (дата обращения: 23.04.2020); Russian Federation – Opinion on federal law no. 129-fz on amending certain legislative acts (Federal law on undesirable activities of foreign and international non-governmental organizations). CDL-AD(2016)020-e. Venice, 10–11 June 2016. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)020-e) (дата обращения: 23.04.2020).

³⁰ См.: Opinion on the Federal Law No. 54-FZ of 19 June 2004 on assemblies, meetings, demonstrations, marches and picketing of the Russian Federation. CDL-AD(2012)007-e. Venice, 16–17 March 2012. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2012\)007-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2012)007-e.aspx) (дата обращения: 23.04.2020); Opinion on Federal Law No. 65-FZ of 8 June 2012 of the

service. CDL(2010)112-e. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2010\)112-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2010)112-e) (дата обращения: 23.04.2020).

²⁵ Opinion on the Draft Constitution of the Chechen Republic. CDL-AD(2003)002-e. Venice, 14–15 March 2003. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2003\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2003)002-e) (дата обращения: 23.04.2020).

²⁶ См.: Opinion on the Draft Federal Constitutional Law “on modifications and amendments to the Federal Constitutional Law on the Constitutional Court of the Russian Federation”. CDL-AD(2004)035-e. Venice, 8–9 October 2004. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)035](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)035) (дата обращения: 23.04.2020); Russian Federation – Final Opinion on the Amendments to the Federal Constitutional Law on the Constitutional Court. CDL-AD(2016)016-e. Venice, 10–11 June 2016. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)016-e) (дата обращения: 23.04.2020); Interim Opinion on the amendments to the Federal Constitutional Law on the Constitutional Court of the Russian Federation. CDL-AD(2016)005-e. Venice, 11–12 March 2016. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)005-e) (дата обращения: 23.04.2020).

чение по проекту федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её составе нового субъекта Российской Федерации»³¹ (проект не был принят). В преддверии конституционной реформы 2020 года Венецианская комиссия по запросу Парламентской ассамблеи Совета Европы приступила к подготовке Заключения об изменениях в статьях 79 и 125 Конституции Российской Федерации в плане соотношения норм международного и национального права.

Комментарий по этим заключениям требует отдельной публикации, поэтому ограничимся общими замечаниями. В своих позициях Венецианская комиссия исходит из критериев правового государства, сформулированных в так называемом Контрольном списке вопросов для оценки соблюдения верховенства права³², принятом на 106-м Пленарном заседании Комиссии 11–12 марта 2016 года и одобренным Комитетом министров Совета Европы, Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы и Парламентской ассамблеей Совета Европы. Этот Контрольный список вытекал из Доклада по вопросам верховенства права, принятого в марте 2011 года³³, и конкретизировал его. Основная идея обоих документов — принцип верховенства права должен применяться на

всех уровнях государственной власти. Контрольный список ориентирован в основном на оценку правовых гарантий с целью обеспечить механизм оценки соблюдения верховенства права в конкретной стране как с точки зрения её конституционной и правовой системы, так и с точки зрения законодательной и правовой практики.

Конкретно эти критерии были выражены Венецианской комиссией в своём Заключении о поправках в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», в котором Комиссия рекомендовала изменить положения указанного закона следующим образом:

«Предусмотреть, что государственный орган может запросить мнение или решение Конституционного Суда — только о соответствии Конституции РФ **способа исполнения** [выделено нами. — А.К., Е.Ф.] решений международного суда, если у них есть сомнения в том, что определенный способ исполнения может поднять вопрос о его конституционности; однако если способ конкретно указан в решении ЕСПЧ, то такая процедура не применима; <...>

В случае, если Конституционный Суд находит, что указанный способ исполнения противоречит Конституции, дело направляется обратно в соответствующий государственный орган для поиска альтернативных способов исполнения решения международного суда, не исключая любого другого способа исполнения»³⁴.

2.2. Политизация конституционной проблематики

В последние годы Венецианской комиссии приходится принимать к рассмотрению проблемы конституционного права, порождённые острыми политическими конфликтами. Так обстояло дело, например, в Предварительном заключении о внесении изменений в Конституцию Турции после попытки переворота. Комиссия пришла к заключению о том, что «предлагаемые конституционные поправки установят в Турции президентский режим, который испытывает недостаток необходимых средств и сдержек и противовесов для того,

Russian Federation amending Federal Law No. 54-FZ of 19 June 2004 on Assemblies, Meetings, Demonstrations, Marches and Picketing and the Code of Administrative Offences. CDL-AD(2013)003-e. Venice, 8–9 March 2013. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)003-e) (дата обращения: 23.04.2020).

³¹ Opinion on “Whether Draft Federal constitutional Law No. 462741-6 on amending the Federal constitutional Law of the Russian Federation on the procedure of admission to the Russian Federation and creation of a new subject within the Russian Federation is compatible with international law”. CDL-AD(2014)004-e. Venice, 21–22 March 2014. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)004-e) (дата обращения: 23.04.2020).

³² Rule of Law Checklist. CDL-AD(2016)007-e. Venice, 11–12 March 2016. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e) (дата обращения: 23.04.2020).

³³ Report on the rule of law. CDL-AD(2011)003rev-e. Venice, 25–26 March 2011. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e) (дата обращения: 23.04.2020).

³⁴ CDL-AD(2016)016. Point 45.

чтобы предотвратить его трансформацию в авторитарное государство»³⁵.

Вовлечённость Венецианской комиссии в национальные конфликты объективно способствует возрастанию её роли в толковании национального права, причём даже в большей степени, чем, скажем, в Европейском Суде по правам человека: Суд обычно ограничивается оценкой «качества закона» в случае констатации какого-либо нарушения прав человека как одного из источников этого нарушения. Венецианская комиссия, напротив, осуществляет чаще всего предварительный контроль законопроектов с точки зрения универсальных стандартов правового государства и последствий закрепления той или иной нормы³⁶. Так, в Заключении по предложению Президента Молдовы расширить президентские полномочия по роспуску парламента, Венецианская комиссия исходила уже не только из критериев функционирования правового государства, но и учитывала контекст острого политического конфликта между Президентом И. Додоном и парламентом. По этой причине, перебрав различные варианты осуществления этого полномочия президента в ряде государств, Комиссия ограничилась соломоновым решением: «Любые новые полномочия президента, связанные с роспуском парламента (если они окончательно утверждены в рамках конституционной процедуры), должны вступать в силу с момента вступления в должность следующего президента»³⁷. Что касается многочисленных процедурных вопросов, Комиссия отослала к компетенции Конституционного суда, который «даёт исчерпывающий и своевременный ответ по всем вопросам»³⁸. Впоследствии, когда Конститу-

ционный суд Молдовы вступит в опасную политическую игру и нарушит все возможные критерии справедливого правосудия, Комиссия впервые в своей истории вынесет суровое порицание действиям конституционного суда, нарушив тем самым неписаное табу³⁹.

Заключения, аналогичные тем, которые приняты Венецианской комиссией по конституционному развитию в России, приняты в отношении многих других стран, предпринявших конституционные реформы. Однако в последние годы практически ни одна сессия не обходится без включения в её повестку дня обсуждения правовых проблем на фоне острых политических вопросов в той или иной стране.

Повышению роли Венецианской комиссии как некоего «правового арбитра» в острых политических конфликтах за пределами европейского континента способствовали недавние заключения по Венесуэле, Перу, Тунису. Так, на 112-й Пленарной сессии Комиссия заняла жёсткую позицию по «венесуэльскому вопросу» — законность действий Президента Мадуро по роспуску парламента и созыву Национального учредительного собрания. При этом Венецианская комиссия высказала «несогласие» с решением Конституционного суда Венесуэлы о конституционности действий Мадуро. Уточним, что Венесуэла не является членом Венецианской комиссии, а Заключение было дано по запросу Организации Американских Государств (*далее* — ОАГ) и по решению Комитета министров Совета Европы в присутствии Генерального секретаря ОАГ Л. Армарго, специально прибывшего из Вашингтона.

Весьма бурным было обсуждение на 113-й Пленарной сессии (декабрь 2017 года) Закона Украины от 5 сентября 2017 года «Об образовании», статья 7 которого устанавливала несколько режимов языка образования: государственный украинский язык; языки меньшинств, говорящих на странах Европейского Союза; языки меньшинств, говорящих на языках стран — нечленов ЕС (включая русский, белорусский, молдавский). В

³⁵ Turkey — Opinion on the amendments to the Constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a National Referendum on 16 April 2017. CDL-AD(2017)005-e. Venice, 10–11 March 2017. URL: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)005-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)005-e) (дата обращения: 23.04.2020).

³⁶ См.: *Хабриева Т. Я.* Венецианская комиссия как субъект интерпретации права. М.: Статут, 2018. Глава III.

³⁷ Republic of Moldova — Draft opinion on the proposal by the President of the Republic to expand the President's powers to dissolve Parliament. Point 62. CDL(2017)017-e. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2017\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2017)017-e) (дата обращения: 23.04.2020).

³⁸ Ibid. Point 63.

³⁹ См. перевод на русский язык: Заключение в отношении сложившейся конституционной ситуации в республике Молдова // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 4. С. 134–145 (перевод В. С. Черенковой).

окончательном тексте Заключения была дана характеристика положений статьи 7 Закона как «дискриминационных», а Украину призвали скорректировать положения статьи 7 в сторону более адекватного соответствия положениям Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств и Европейской хартии региональных языков и языков меньшинств.

Не менее бурным было обсуждение на 115-й Сессии (июнь 2018 года) пакета венгерских законопроектов под общим названием «Стоп Сорос», а на 118-й Сессии (март 2019 года) — проекта Закона Черногории о свободе совести и вероисповедания и правового статуса религиозных общин, фактически узаконившего раскол верующих по «украинскому сценарию» (от исторической Сербской православной церкви откололась Черногорская митрополия, претендующая на самостоятельность, веками принадлежавшую Сербской православной церкви). Комиссия настоятельно рекомендовала Черногории внести изменения в закон: споры о собственности должны рассматриваться не в административном, а судебном порядке и с правом апелляции. Наконец, на 121-й Сессии Комиссии прошла острая дискуссия по запросу Парламентской ассамблеи Совета Европы о «включении непризнанной на международном уровне территории в общенациональный избирательный округ государства на парламентских выборах». Избрав жанр доклада (то есть сугубо аналитического документа), Венецианская комиссия пришла к заключению, что Парламентская ассамблея Совета Европы не вправе отказать в признании полномочий делегации неназванной страны (читай — России), ибо «гражданство является условием участия в выборах»⁴⁰, а у Парламентской ассамблеи могут быть варианты решения этого вопроса.

Таким образом, Венецианская комиссия невольно приобретает образ некоего «правового посредника» в политически острых конфликтах, а это объективно ведёт к политиза-

ции её позиций. В кулуарах Комиссии уже открыто говорят полушутя-полусерьёзно, что Венецианская комиссия становится конкурентом Международного Суда ООН.

Вместе с тем не следует делать поспешных выводов о том, что в работе Венецианской комиссии преобладают острые политические проблемы, хотя тенденция к нарастанию их доли очевидна. По нашим подсчётам, за 2019 год Венецианской комиссией было принято 43 документа, из них 6 тематических компиляций, 22 заключения (включая совместные с Бюро по демократическим институтам и правам человека), 5 заключений *amicus curiae*, 7 докладов, 3 руководства к комментариям. Возможно, более показательным будет предметный критерий:

- конституционные поправки и реформы: 2;
- государственное устройство и институты: 4;
- конституционное правосудие, судоустройство и судопроизводство: 20;
- права человека: 10;
- выборы: 7.

Итак, налицо преобладание в настоящее время проблематики правосудия. Это связано прежде всего с тем, что последние годы отмечены жёсткими конфликтами судебной власти с законодательной и исполнительными властями в Польше, Венгрии, Румынии, Албании, Молдове, Грузии, Армении, а также в Италии. Остановимся на этом аспекте деятельности Венецианской комиссии подробнее.

3. Эволюция подходов Венецианской комиссии к конституционным основам судебной власти

3.1. Независимость правосудия – отправная точка аналитической деятельности Венецианской комиссии

Одним из приоритетных направлений деятельности Венецианской комиссии в последние годы стал анализ проблематики судебной власти. Это объясняется прежде всего масштабным значением правосудия и теми целями, которое оно выполняет в обществе. Представляется бесспорным, что развитие демократических институтов в подлинно правовом государстве невозможно без сильной судеб-

⁴⁰ Report on the compliance with Council of Europe and other international standards of the inclusion of a not internationally recognized territory into a nationwide constituency for Parliamentary elections. CDL-AD(2019)030-e. Venice, 6–7 December 2019. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)030-e) (дата обращения: 23.04.2020).

ной власти — независимой, беспристрастной и стабильно функционирующей. Неудивительно, что первый серьёзный аналитический документ, посвящённый вопросам правосудия, был подготовлен Венецианской комиссией менее чем через три года после её учреждения. Речь идёт о Докладе 1993 года «Независимость суда и роль прокуратуры: конституционные аспекты» (*далее* — Доклад 1993 года)⁴¹, подготовленном французским профессором Ксавье Робертом. Выбор в качестве темы первого «судебного» исследования проблематики независимости судебной власти вполне понятен: независимость является фундаментальным и сущностным признаком правосудия, без которого правосудие правосудием и не является. Как справедливо отмечает Т.Г. Морщакова, «без независимой судебной власти нельзя обеспечить верховенство права, потому что именно в системе разделения властей, в системе сдержек и противовесов её функционирование должно приводить к результату доминирования во всеобщие признанных правовых идеях: в государственной политике, законодательстве, правоприменении»⁴². Думается, что Венецианская комиссия уже с года своего основания стала в своих заключениях и докладах выстраивать теоретическую модель верховенства права (имеющую, конечно, практическое предназначение). Для выстраивания такой модели потребовалось шаг за шагом уяснять и конкретизировать её элементы, одним из которых и является независимость судебной власти.

Сам вышеуказанный Доклад 1993 года о независимости судебной власти на современном этапе вряд ли имеет большую практическую применимость. Во-первых, за прошедшие годы Венецианской комиссией было принято немало других, более развёрнутых аналитических документов по вопросам правосудия. Во-вторых, в самих государствах —

членах Венецианской комиссии произошла заметная эволюция конституционного строя и, в частности, конституционных основ судебной власти.

Однако значение рассматриваемого документа ни в коем случае не стоит преуменьшать или как-либо подвергать сомнению. Так, Доклад 1993 года выполнял и, по сути, продолжает выполнять три основные цели.

1. «Ревизионная» цель. Профессор Роберт в Докладе провёл обобщение того, как в конституциях европейских государств, а также в конституционных актах Великобритании, находят отражение положения о судебной власти, в частности об её независимости. Это было необходимо сделать, как минимум, для уяснения общей «системы координат», в которой находятся судебные системы стран Европы на момент начала аналитической деятельности Венецианской комиссии, и, соответственно, для определения перспективных направлений исследований.

2. Аналитическая цель. Доклад 1993 года не был описательным. Примерно половина документа была посвящена конкретному вопросу о том, как независимость судебной власти могла бы быть улучшена. К поиску ответа профессор Роберт подошёл предметно. Так, в зоне его внимания были возможные пути усиления судебной власти в конкретных европейских государствах. В частности, с некоторой долей прямолинейности критиковалось положение органов судейского сообщества в европейских странах — Высший совет магистратуры Франции был охарактеризован учёным не иначе как «троянский конь от исполнительной власти».

3. Методологическая цель. Доклад 1993 года, будучи первым аналитическим документом Венецианской комиссии о судебной власти, фактически был призван заложить основы (хотя бы в самых общих чертах) некоего алгоритма исследования Комиссией проблем правосудия. Так, документ в числе прочего концентрировался на вопросах комплектования и состава органов судейского сообщества, взаимоотношений судебной и исполнительной властей, статуса судей. Именно эти вопросы впоследствии станут центральными при анализе Венецианской комиссией проблем правосудия.

Не вызывает сомнений, что именно Доклад 1993 года стал отправной точкой в мас-

⁴¹ The Independence of the Judiciary and the Role of the Public Prosecutor's Department: Constitutional Aspects. CDL(1993)014e-restr. Strasbourg, 15 April 1993. URL: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(1993\)014-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(1993)014-e) (дата обращения: 23.04.2020).

⁴² Морщакова Т.Г. Верховенство права и независимость судебной власти // Учёные записки юридического факультета Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2010. № 17. С. 5–14.

штабной работе Венецианской комиссии по исследованию, выявлению и содействию в решении проблем практической реализации конституционных основ судебной власти.

3.2. Венецианская комиссия об общем и особенном в развитии судебной власти европейских государств

С 1990-х годов началась активная работа Венецианской комиссии по содействию в укреплении судебной власти в отдельных государствах. В эти годы было подготовлено немало заключений, касающихся институтов правосудия в Албании, Армении, Болгарии, Боснии и Герцеговине, а также первое исследование, посвящённое судебной власти Украины. В 2000-е годы внимание Венецианской комиссии было обращено на Азербайджан, Киргизию, Латвию, Македонию, Сербию, Черногорию. Иными словами, научно-аналитическая поддержка Комиссии наиболее актуальной оказалась в тех странах, в которых вследствие перехода к демократическому пути развития проходили глубокие политические, правовые и социально-экономические реформы.

Параллельно началось активное сотрудничество российских властей и Венецианской комиссии. При этом отметим, что каких-либо документов относительно конституционных основ судебной власти в России, общих и системных проблем российского правосудия Венецианской комиссией не принималось. Сотрудничество комиссии и российских властей касалось в основном конституционной юстиции. Ещё в 1993 году профессором юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова М. Н. Марченко специально для Венецианской комиссии был подготовлен доклад о возможных путях развития конституционного судопроизводства в России⁴³.

Началась и практика организации мероприятий Венецианской комиссии в России. Так, 22–24 сентября 1997 года в Петрозаводске Комиссией совместно с представителями России был проведён семинар на тему взаимоотношений федерального органа конституционного правосудия и органов консти-

туционного правосудия субъектов федерации⁴⁴.

Избегая излишней описательности, обобщим, по каким основным направлениям строилась аналитическая деятельность Венецианской комиссии по вопросам правосудия в 1990-е и 2000-е годы.

Отправной точкой для исследования всегда оставались и остаются вопросы независимости судей. Например, в ходе первой судебной реформы в Болгарии Венецианская комиссия принципиально исходила из того, что цель этой реформы — обеспечение подлинной независимости судей. Кроме того, обеспечение независимости является основным и главным условием допустимости тех или иных преобразований судебной системы⁴⁵. Исходя из понимания обеспечения независимости правосудия как смысла и цели судебных реформ, Венецианская комиссия определяла другие вопросы, подлежащие детальному рассмотрению. К таким вопросам относятся:

1) статус и организация деятельности органов судейского сообщества, в частности вопрос об их эффективности, реальном, а не номинальном характере полномочий, возможности полноценно осуществлять функции представительства интересов сообщества⁴⁶;

2) сбалансированность и эффективность дисциплинарного производства в отношении судей. Особого внимания в этом вопросе заслуживает Заключение Венецианской комиссии по реформе институтов дисциплинарной

⁴⁴ На сайте Венецианской комиссии доступна стенограмма доклада судьи Федерального конституционного суда Германии, профессора Пюнтера Пауля на тему немецкого опыта организации конституционной юстиции. URL: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(1997\)037-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(1997)037-e) (дата обращения: 23.04.2020). В силу сложности и масштабности проблематики конституционного судопроизводства полагаем возможным не включать её в предмет настоящего исследования, а оставить для отдельного и самостоятельного анализа.

⁴⁵ См.: Reform on the judicial system act in Bulgaria. CDL(1999)010-e. Strasbourg, 10 March 1999. URL: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(1999\)010-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(1999)010-e) (дата обращения: 23.04.2020).

⁴⁶ См.: Comments on the draft law on judicial power and corresponding constitutional amendments of Latvia. CDL(2002)120-e. Strasbourg, 3 October 2002. URL: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2002\)120-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2002)120-e) (дата обращения: 23.04.2020).

⁴³ См.: La juridiction constitutionnelle en Russie. CDL-JU(1993)007-f. Strasbourg, le 5 mai 1993. URL: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(1993\)007-f](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(1993)007-f) (дата обращения: 23.04.2020).

ответственности судей в Грузии, подготовленное конституционалистом с мировым именем профессором А. Нуссбергер. Заключение исходит из приоритетного значения для дисциплинарного производства в отношении судей статьи 6 Европейской Конвенции по правам человека. Это значение проявляется в двух аспектах. Во-первых, независимость судей включена в статью 6 Конвенции как один из стандартов справедливого судебного разбирательства, поэтому орган дисциплинарного производства должен учитывать невозможность (по общему правилу) наступления ответственности судьи за существо и содержание своей деятельности. Во-вторых, сама процедура дисциплинарного производства фактически имеет все черты судебной процедуры, поэтому также должна строиться с обеспечением гарантий, предусмотренных статьёй 6 Конвенции⁴⁷;

3) взаимоотношения судебной власти и иных ветвей власти, а также прокуратуры. Не секрет, что судебные реформы могут проводиться не в целях укрепления судебной власти и правосудия, а в сиюминутных политических целях, направленных на облегчение «неудобных» сдержек и противовесов со стороны судебных органов. В этой связи при анализе судебной реформы Венецианская комиссия всегда обращает внимание на модель и фактический характер взаимоотношений судебной власти с главой государства, с исполнительной властью (особенно с Министром юстиции), прокуратурой⁴⁸.

Особо характерной для бывших социалистических стран стала проблема зависимости судей от председателей судов, которые зачастую имели ресурсы административного, финансового и иного давления. Эта проблема также получала отражение в аналитических документах Венецианской комиссии.

За годы своей работы Комиссия сталкивалась и с уникальными, ранее не встречавшимися вопросами. Так, на рубеже тысячелетий в Европе актуализировалась идея существенного расширения «общей судебной власти», в том числе и создания единой судебной системы на всю Европу. Например, получила хождение идея наделения Европейского Суда по правам человека функциями конституционного суда Европы. Сама по себе эта идея провоцировала множество вопросов: о компетенции такой судебной власти, о статусе судебных органов, о порядке формирования состава судей, взаимоотношениях с европейскими государствами. Не последним в ряду был и как таковой вопрос о необходимости стирания границ в судебной власти. К поиску ответов на эти вопросы оказалась привлечена, в частности, Венецианская комиссия. Любопытно, что от оценки целесообразности учреждения единой общеевропейской судебной власти Комиссия отказалась, однако подчеркнула, что считает необходимым конкретизировать эту идею, более подробно рассмотреть альтернативы, в том числе определиться, какой функционал может быть возложен на новые наднациональные органы. Думается, что тем самым Венецианская комиссия осталась верна своим целям и задачам — анализу конституционных основ судебной власти, конституционного пути развития правосудия в конкретных государствах.

Выводы Венецианской комиссии по данному вопросу сводились к тому, что если новый общеевропейский наднациональный орган и необходим, то только для целей толкования конвенций Совета Европы. Применительно к Европейской Конвенции по правам человека Комиссия признала возможным расширение компетенции Европейского Суда по правам человека. Стоит отметить, что в итоге эта идея получила практическую реализацию, что подтверждается, например, разработкой и принятием Протокола № 16 к Европейской Конвенции, допускающим возможность подготовки Европейским Судом консультативных заключений по запросам высших судов государств, ратифицировавших этот проект⁴⁹. Целесообразность новых ор-

⁴⁷ См.: Comments on the law of Georgia on disciplinary responsibility and disciplinary prosecution of judges of common courts. CDL(2007)020-e. Strasbourg, 15 February 2007. URL: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2007\)020-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2007)020-e) (дата обращения: 23.04.2020).

⁴⁸ Яркий пример — недавняя судебная реформа в Польше. Подробнее см.: *Фокин Е.А., Черенкова В.С.* Судебная реформа в Польше: аналитический обзор заключения, принятого Венецианской комиссией на 113-м пленарном заседании в отношении Польши // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 2. С. 124 — 130.

⁴⁹ Протокол № 16 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (CETS No. 214), подписан в Страс-

ганов, уполномоченных давать официальное толкование конвенциям Совета Европы, Венецианская комиссия признала только в том случае, если общее количество таких конвенций будет расти. Наконец, Комиссия обратила внимание и на то, что орган толкования документов Совета Европы необязательно должен быть судебным, это может быть и несудебный наднациональный институт, в том числе и сама Венецианская комиссия⁵⁰.

Между строк рассмотренного Заключения отчётливо прослеживается идея Комиссии о том, что конституционные основы судебной власти в каждой стране уникальны, как само по себе уникально конституционное устройство отдельно взятого государства. В этой связи создание не просто нового наднационального органа, а полноценной общеевропейской единой судебной власти, с едиными конституционными основами на всю Европу, вряд ли возможно, равно как впоследствии невозможным оказалось принятие так называемой общеевропейской Конституции.

В 2006 году Венецианская комиссия подготовила развёрнутый и подробный доклад, посвящённый проблеме чрезмерной длительности судебного разбирательства в европейских странах⁵¹. Проблема длительности судебного процесса только с первого взгляда кажется сугубо процессуальной — достаточно вспомнить, что в статье 6 Европейской Конвенции разумный срок судопроизводства назван в числе стандартов справедливого судебного разбирательства. Проблематика дли-

тельности имеет и конституционное значение: судебная процедура не может быть самоцелью, она всегда должна иметь конкретный и своевременный итог в виде эффективного восстановления нарушенных прав и защиты законных интересов.

Рассматриваемый Доклад, с одной стороны, систематизировал правовые позиции Европейского Суда по правам человека относительно разумного срока судопроизводства, уточнив, из каких конкретных элементов складывается данный стандарт справедливого судебного разбирательства. Кроме того, систематизации были подвергнуты и инструменты национальных процессуальных законодательств по предотвращению необоснованных задержек в рассмотрении дела. Основная ценность Доклада состоит в том, что подходы ЕСПЧ и подходы национальных законодателей были рассмотрены в тесной взаимосвязи. Венецианская комиссия не только обобщила успешный опыт обеспечения разумных сроков судопроизводства, но и обозначила, какие национальные средства правовой защиты от затягивания судебного процесса (и в каких странах) были признаны неэффективными. Другим бесспорным достоинством рассматриваемого документа стала дифференциация средств правовой защиты от нарушения разумных сроков процесса применительно к гражданскому, уголовному и административному судопроизводствам.

Отметим принципиальные выводы, обозначенные Комиссией в рассматриваемом Докладе. Так, Комиссия исходит из того, что присуждаемая Европейским Судом денежная компенсация за нарушение разумных сроков судопроизводства имеет важное, но не решающее значение. В том случае, когда в государстве имеет место системная проблема, связанная с необоснованным затягиванием судебных процессов, денежные компенсации конкретным пострадавшим от такого затягивания лицам вряд ли могут быть оптимальным и достаточным решением. Необходим концептуальный пересмотр законодательства (прежде всего процессуального), направленный на более чёткое и конкретное внедрение средств, обеспечивающих рациональное расходование временных ресурсов в судебном процессе.

Завершая обзор Доклада по средствам правовой защиты в отношении чрезмерной

бурге 2 октября 2013 года. О первом опыте Консультативных заключений см.: Дедов Д. И., Гаджиев Х. И., Черенкова В. С. Первое консультативное заключение по Протоколу № 16 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 5. С. 42–48.

⁵⁰ См.: Establishment of a general judicial authority. Strasbourg, 21 December 2000. CDL(2000)046rev-e. URL: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2000\)046rev-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2000)046rev-e) (дата обращения: 23.04.2020).

⁵¹ См. русскоязычный вариант: CDL-AD(2006)036rev. Доклад об эффективности национальных средств правовой защиты в отношении чрезмерной длительности судебного разбирательства Венеция, 15–16 декабря 2006 года // Венецианская комиссия о проблемах правосудия в современном мире / под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2018. С. 327–387 (перевод В. С. Черенковой).

длительности судебного разбирательства, нельзя не заметить, что основные его идеи менее чем через четыре года нашли отражение в российском процессуальном законодательстве, в котором был закреплён принцип разумных сроков судопроизводства, и внедрены конкретные средства его практического обеспечения⁵². В настоящее время, как подчёркивается в научной литературе, проблема нарушения разумных сроков судопроизводства для российского гражданского и арбитражного процесса практически неактуальна⁵³.

Накопленный к концу первого десятилетия XXI века массив аналитических документов и правовых позиций относительно проблем независимости судебной власти в конкретных странах позволил Венецианской комиссии вернуться к работе по обобщению этих позиций и подготовке качественно новых докладов.

В 2007 году был подготовлен Доклад о назначении судей⁵⁴. Обращение к данной проблематике продиктовано общим значением процедуры назначения судей, в том числе и в контексте обеспечения их независимости. Система замещения судейских должностей должна быть максимально демократичной и прозрачной, позволяющей, с одной стороны, занять данные должности высокопрофессиональным кандидатам, обладающими достаточно высокими моральными качествами. С другой стороны, система замещения судейских должностей должна иметь и сдерживающий потенциал, блокирующий возможность назначения тех или иных кандидатов по политическим мотивам, мотивам лояльности к власти и т. д. Этими обстоятельствами обусловлен целый ряд подходов Венецианской

комиссии. Например, традиционно критическую оценку со стороны Комиссии получают процедуры назначения судей с сильным влиянием президента, премьер-министра, парламента и различных политических сил⁵⁵. Иными словами, принципиальная позиция Венецианской комиссии состоит в том, что процедура назначения не должна формировать вновь назначенного судью чувства психологической зависимости от органа или должностного лица, ответственного за состоявшееся назначение. Если система замещения судейских должностей построена таким образом, что вновь назначенный судья впоследствии чувствует необходимость «отблагодарить» то или иное должностное лицо за успешное замещение судейской должности, то вряд ли такую систему и процедуру можно признать соответствующей принципу независимости судебной власти.

Существенной критике со стороны Венецианской комиссии (как в Докладе о назначении судей, так и в заключениях по проблемам правосудия в конкретных государствах) подвергаются процедуры назначения судей, в которых судья назначается на какой-то конкретный период, а по истечении этого периода и при наличии желания продолжать работу вынужден проходить процедуру назначения вновь. Венецианская комиссия отмечала, что такой подход в принципе не может гарантировать независимость судей: в течение первого периода исполнения полномочий судья не может не думать о том, как ему добиться продления полномочий. Это обстоятельство вполне может вынуждать его выносить решения, угодные определённым заинтересованным лицам (особенно если эти лица влияют на процедуру назначения судей). Стоит заме-

⁵² См.: Федеральный закон от 30 апреля 2010 года № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Российская газета. 2010. 4 мая. № 94 (5173).

⁵³ См.: *Андреева Т.К.* Компенсация за судебную волокиту // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека = Russian Yearbook of the European Convention on Human Rights. № 5: Россия и Европейская конвенция по правам человека: 20 лет вместе. М.: Развитие правовых систем, 2019. С. 81–91.

⁵⁴ *Judicial appointments*. CDL-JD(2007)001rev. Venice, 14 March 2007. URL: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD\(2007\)001rev-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD(2007)001rev-e) (дата обращения: 23.04.2020).

⁵⁵ В частности, эта проблема оказалась актуальной для Мальты. См.: *Malta – Opinion on Constitutional arrangements and separation of powers and the independence of the judiciary and law enforcement*. CDL-AD(2018)028. Strasbourg, 17 December 2018. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)028-e) (дата обращения: 23.04.2020). Подробнее о судебной реформе на Мальте и соответствующем Заключении Венецианской комиссии см.: *Фокин Е.А.* Венецианская комиссия о проблемах правосудия в современном мире: исследования продолжают // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 2. С. 130–136.

тить, что до 2011 года аналогичная проблема была актуальна и для России: судьбы первоначально назначались на три года, а затем, после повторного прохождения конкурсных процедур, уже без ограничения срока полномочий. Очевидно, что применяемая в настоящее время модель назначения судьи сразу без ограничения срока полномочий в большей степени соответствует как принципу независимости судебной власти, так и подходам Венецианской комиссии.

В 2010 году Венецианская комиссия, отталкиваясь как от Доклада о назначении судей, так и от Заключений по проблемам правосудия в конкретных странах, приняла специальный Доклад по вопросам независимости судебной власти (*далее* — Доклад 2010 года)⁵⁶, готовившийся более двух лет. Ссылки на данный аналитический документ можно встретить практически во всех последующих исследованиях Комиссии по вопросам судебной власти и правосудия. Отметим, что Венецианская комиссия сохранила верность своим методологическим традициям: как и первый Доклад по независимости правосудия 1993 года, Доклад 2010 года открывается значительным по объёму обзором конституционного закрепления принципа независимости судей (и его гарантий) в европейских государствах.

Ценность и значение Доклада 2010 года состоит в том, что основные подходы Венецианской комиссии по вопросам независимости судей были систематизированы и упорядочены. Так, все гарантии независимости судей Комиссия условно разделила на внешние (обеспечивают независимость судебной власти организационно, как институт) и внутренние (обеспечивают независимость правосудия внутри конкретного судебного дела). При этом систематизации были подвергнуты позиции не только Венецианской комиссии, но и ЕСПЧ, Консультативного совета европейских судей, а также наиболее успешные национальные практики по обеспечению независимости судебной власти.

В рассматриваемом Докладе проблематика независимости судебной власти получила освещение и с новой стороны. В частности, достаточно подробно были обобщены финансовые аспекты независимости: организация и планирование бюджета судебной власти, вопросы заработных плат судей (в том числе премиальных выплат), взаимоотношения судебной власти с уполномоченными в сфере финансов органами исполнительной власти. Актуальность таких вопросов не вызывает сомнений.

3.3. Судебные реформы в фокусе внимания Венецианской комиссии

После 2010 года задачи, стоящие перед Венецианской комиссией, приобрели несколько иной формат. По Европе прошла новая волна судебных реформ, которая лишь в 2019 году начала спадать. Среди наиболее частых направлений реформирования можно выделить:

- реформу органов судейского сообщества (Киргизия⁵⁷, Сербия⁵⁸, Македония⁵⁹);
- создание новых судов (как правило, административных), изменения в судостроительстве (Венгрия⁶⁰);
- изменение нормативной базы процессуального права, в том числе реформирование уголовно-процессуального законодательства

⁵⁷ См.: Opinion on the draft law on the council for the selection of judges of Kyrgyzstan. CDL-AD(2011)019-rus. Strasbourg, 20 June 2011. URL: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)019-rus](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)019-rus) (дата обращения: 23.04.2020).

⁵⁸ См.: Opinion on the Draft Amendments to the Law on the High Judicial Council of Serbia. CDL-AD(2014)028-e. Strasbourg, 13 October 2014. URL: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)028-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)028-e) (дата обращения: 23.04.2020).

⁵⁹ См.: “The former Yugoslav Republic of Macedonia” — Opinion on the Law amending the Law on the Judicial Council and on the law amending the law on Courts. CDL-AD(2018)022-e. Strasbourg, 22 October 2018. URL: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)022-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)022-e) (дата обращения: 23.04.2020).

⁶⁰ См.: Hungary — Opinion on the law on administrative courts and the law on the entry into force of the law on administrative courts and certain transitional rules. CDL-AD(2019)004-e. Strasbourg, 19 March 2019. URL: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)004-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)004-e) (дата обращения: 23.04.2020).

⁵⁶ См. русскоязычный вариант: CDL-AD(2010)004. Доклад о независимости судебной власти. Часть I: независимость судей. Венеция, 12–13 марта 2010 // Венецианская комиссия о проблемах правосудия в современном мире / под ред. Т. Я. Хабриевой. С. 225–247 (перевод Е. А. Фокина).

(Румыния⁶¹, Албания⁶²), административного судопроизводства (Казахстан⁶³), а также принятие единого Судебного кодекса (Армения⁶⁴);

– уточнение вопросов дисциплинарной ответственности судей и их профессиональной этики (Казахстан⁶⁵, Таджикистан⁶⁶).

Обобщая правовые позиции Венецианской комиссии относительно проводимых реформ, в первую очередь следует обратить внимание на в высшей степени дипломатичный характер текстов аналитических документов. Венецианская комиссия не даёт указаний относительно целесообразности (тем более политической) проведения тех или иных преобразований. Приоритетным направлением исследования Комиссии являются конституционные основы судебной власти. Если в практической реализации этих основ в том или ином виде обнаружился пробел, то Комиссия деликатно обращает на него внимание, предлагая властям приложить дополнительные усилия по его устранению. Что касается уже проводимых преобразований, то эксперты Венецианской комиссии также в первую очередь обращают внимание на сте-

пень реализации международных стандартов и конституционных основ судебной власти.

Основная методологическая и крайне актуальная в последние годы проблема экспертной деятельности Комиссии состоит в том, что отдельные судебные реформы всё же носят политизированный характер. Давая оценку подобным преобразованиям, Венецианская комиссия вынужденно углубляется в политические вопросы и политическую жизнь конкретного государства. Яркий пример – затянувшееся реформирование судебной власти (к тому же периодически получающее «перенаправление» в силу прихода к власти новых сил) на Украине и в Польше. Вместе с тем следует всё же заключить, что применительно к судебной власти и правосудию Венецианской комиссии удаётся защитить от политического воздействия своё основное предназначение – развитие демократических институтов правовыми инструментами.

Конечно, было бы крайне поспешным утверждать, что Венецианская комиссия преформатировалась в «Европейскую комиссию за демократию через правосудие». Однако от стабильного функционирования институтов судебной власти зависит и столь же стабильное функционирование других ветвей власти, государства в целом. Политизация судебной деятельности, во-первых, свидетельствует о тревожном положении дел в конкретном государстве; во-вторых, с очевидностью указывает на то, что в работе иных государственных структур присутствуют системные проблемы, требующие оперативного решения. Исходя из этого понимания, вопросы правосудия остаются одним из приоритетных направлений исследований.



Наконец, отметим ещё одну относительно новую тенденцию в деятельности Венецианской комиссии – активизация её экспертной деятельности в сфере избирательного права и избирательных технологий. Это, прежде всего, теоретические основы избирательного права и процесса⁶⁷. Вынесено несколько за-

⁶¹ См.: Romania – Opinion on draft amendments to the Criminal Code and the Criminal Procedure Code. CDL-AD(2018)021-e. Strasbourg, 20 October 2018. URL: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)021-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)021-e) (дата обращения: 23.04.2020).

⁶² См.: Opinion on the draft amendments to the criminal procedure and civil procedure codes of Albania. CDL-AD(2014)016-e. Strasbourg, 16 June 2014. URL: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)016-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)016-e) (дата обращения: 23.04.2020).

⁶³ См.: Kazakhstan – Opinion on the Administrative Procedure and Justice Code. CDL-AD(2018)020-e. Strasbourg, 23 October 2018. URL: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)020-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)020-e) (дата обращения: 23.04.2020).

⁶⁴ См.: Armenia – Opinion on the Draft Judicial Code. CDL-AD(2017)019-e. Strasbourg, 9 October 2017. URL: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)019-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)019-e) (дата обращения: 23.04.2020).

⁶⁵ См.: Republic of Kazakhstan – Opinion on the Draft Code of Judicial Ethic. CDL-AD(2016)013-e. Strasbourg, 13 June 2016. URL: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)013-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)013-e) (дата обращения: 23.04.2020).

⁶⁶ См.: Opinion on the Draft Code on Judicial Ethics of the Republic of Tajikistan. CDL-AD(2013)035-e. Strasbourg, 10 December 2013. URL: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)035-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)035-e) (дата обращения: 23.04.2020).

⁶⁷ Во второй половине 2020 года ожидается выход из печати сборника аналитических материалов «Венецианская комиссия о выборах и избирательных технологиях» (под ред. Т. Я. Хабриевой, М. : ИЗСП при Правительстве РФ, 2020), в котором такие основы будут обобщены и систематизированы.

ключений по проектам законов о референдуме⁶⁸, а также подготовлено несколько аналитических Докладов⁶⁹. Примечательно также и то, что за последнее десятилетие Венецианская комиссия обратилась к проблеме предотвращения использования административного ресурса в ходе выборов⁷⁰. По всем этим направлениям Венецианская комиссия работает в тесном сотрудничестве с Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, создав смешанную комиссию.

4. Заключение

Даже столь по необходимости краткий обзор трёх десятилетий деятельности Венецианской комиссии показывает, на наш взгляд, очевидную эволюцию позиций Комиссии — от анализа применения общих принципов правового государства в ходе конституционных реформ в «новых демократиях» до детализации, подчас излишней, своих рекомендаций по острым политико-правовым конфликтам в различных государствах. Основной упрёк как государствам, так и отдельных аналитиков, состоит в том, что у Венецианской комиссии нет достаточных возможностей для долгосрочного наблюдения за происходящими в разных странах событиями. Заключение выносятся чаще всего в результате блиц-визита группы

экспертов в эти страны и изучения представленных (нередко в торопливо сделанном переводе) текстов проектов или уже принятых законодательных актов, заявлений политических деятелей. Но Венецианская комиссия не имеет возможностей направлять своих экспертов на более длительный период, а её члены от соответствующих государств не имеют, согласно Уставу, права высказываться ни письменно, ни устно по существу проблемы. Тем не менее Комиссии удаётся в большинстве случаев соблюдать объективность и продемонстрировать глубину анализа.

Ещё одной проблемой для Комиссии является, на наш взгляд, настоящий вал запросов на экспертизу как со стороны органов власти ряда государств с неустойчивой политической ситуацией (Грузия, Украина, Армения, Молдова, Албания, Румыния, Венгрия), так и со стороны комитетов и политических групп Парламентской ассамблеи Совета Европы. Это невольно ставит Комиссию в позицию политического арбитра, где одна из сторон обязательно будет недовольна её выводами. Как и Европейский Суд по правам человека, она становится «жертвой собственного успеха».

Комиссия постоянно подчёркивает, что является консультативным органом, своего рода «бюро добрых услуг» в правовой сфере. Тем не менее в повестку дня каждой сессии Венецианской комиссии включаются сообщения о том, как то или иное государство отреагировало на рекомендации Комиссии. Действительно, сам факт обращения органов Совета Европы или самих заинтересованных государств для получения заключения на законопроект или мнения по конкретной проблеме рассматривается как ответственный шаг и готовность к сотрудничеству. Думается, этот высокий авторитет Венецианской комиссии является лучшим результатом её тридцатилетней истории.

Библиографическое описание:

Ковлер А., Фокин Е. «Старые» и «новые» проблемы конституционализма в заключениях и докладах Венецианской комиссии // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3 (136). С. 15–32.

⁶⁸ См., например: Заключение по реформе в Армении: Armenia — Joint Opinion on the Draft Law on Referendum, adopted by the Council for Democratic Elections at its 60th meeting. CDL-AD(2017)029-e. Venice, 7 December 2017. URL: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)029-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)029-e) (дата обращения: 23.04.2020).

⁶⁹ См.: CDL-PI(2019)004. Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Electoral Systems and National Minorities. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2019\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2019)004-e) (дата обращения: 23.04.2020); CDL-PI(2019)005. Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Electoral Systems and Gender Representation. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2019)005-e) (дата обращения: 23.04.2020).

⁷⁰ См.: Joint Guidelines for preventing and responding to the misuse of administrative resources during electoral processes. CDL-AD(2016)004-e. Strasbourg, Warsaw, 14 March 2016. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)004-e) (дата обращения: 23.04.2020).

“Old” and “new” problems of constitutionalism in the opinions and reports of the Venice Commission

Anatoliy Kovler

Doctor of Sciences in Law, Professor, Head of Center, Institute of Legislation and Comparative Law; judge (in ret.) of the ECtHR; Substitute Member, Venice Commission, Moscow, Russia (e-mail: kovler@izak.ru).

Evgeniy Fokin

Research Fellow, Institute of Legislation and Comparative Law, Moscow, Russia (e-mail: evgeniy.hse@outlook.com).

Abstract

In 2020 European Commission for Democracy through Law (better known as The Venice Commission) celebrates its 30th anniversary. The article deals with the main stages of evolution of expert activities of the Commission especially after expanding the geography of its members (62 member states and several observes). From the very first days of its existence, the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) has emphasized as a priority the effective functioning of democratic institutions through the implementation of the rule of law principles, especially in the field of constitutional law and the administration of justice. According to statistics of the Commission in 2019 were adopted 43 documents, from them 6 thematic compilations of previous opinions, 22 opinions, 5 opinions amicus curiae, 7 reports, 3 guides and comments. The subject matter of these documents is diverse: constitutional reforms – 2, state bodies – 4, constitutional justice and judicial system – 20, human rights – 10, other issues (elections etc) – 7. These data indicate an increasing variety of problems of expert activity of the Commission. Expert assessments of the draft Constitution of the Russian Federation of 1993 were among the first opinions of the Venice Commission. Subsequently, the Venice Commission several times addressed the issues of the Russian constitutional system, as well as constitutional system of other states. The VC Report on the Rule of Law (2011) and the VC Rule of Law (2016) are of great importance. Issues of the constitutional basis of the judiciary and its functioning are also priorities of the Venice Commission's activity, especially in recent years, when relations between the judiciary and other branches of power have escalated in a number of European states. The article emphasizes that the 1993 Report on the independence of the judiciary and the role of the public prosecutors department is very important even now. The starting point of numerous VC opinions and reports in this area is to ensure the real independence of the judiciary and the judges themselves. In recent years the activity of the Venice Commission has noticeably revived in the field of electoral law and organization of elections. The agenda includes not only several issues related to electoral systems, but also such acute problems as political corruption and abuse of administrative resources.

Keywords

Council of Europe; Venice Commission; rule of law; constitutions; judiciary; independence of judges.

Citation

Kovler A., Fokin E. (2020) “Starye” i “novye” problemy konstitutsionalizma v zaklyucheniyyakh i dokladakh Venetsianskoy komissii [“Old” and “new” problems of constitutionalism in the opinions and reports of the Venice Commission]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, vol. 10, no. 2, pp. 15–32. (In Russian).

References

- Chirkin S. V., Lebedeva Ya. I. (2018) Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii v otsenke Evropeyskoy komissii za demokratiyu cherez pravo [The Constitution of the Russian Federation as assessed by the European Commission for Democracy through Law]. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya*, no. 6, pp. 47–51. (In Russian).
- Dedov D. I., Gadzhiev Kh. I., Cherenkova V. S. (2019) Pervoe konsul'tativnoe zaklyuchenie po Protokolu No. 16 k Evropeyskoy Konventsii o zashchite prav cheloveka i osnovnykh svobod [First advisory opinion on Protocol No. 16 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms]. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya*, no. 5, pp. 42–48. (In Russian).
- Fokin E. A., Cherenkova V. S. (2018) Sudebnaya reforma v Pol'she: analiticheskiy obzor zaklyucheniya, prinyatogo Venetsianskoy komissiyey na 113-m plenarnom zasedanii v otnoshenii Pol'shi [Judicial reform in Poland: analytical review of the conclusion adopted by the Venice Commission at the 113th plenary meeting regarding Poland]. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya*, no. 2, pp. 124–130. (In Russian).
- Khabrieva T. Ya., Lafitskiy V. I. (ed.) (2014) *Venetsianskaya komissiya: sto shagov za demokratiyu cherez pravo* [Venice commission: one hundred steps to democracy through law], Moscow: Statut. (In Russian).
- Khabrieva T. Ya. (ed.) (2016) *Venetsianskaya komissiya: o konstitutsiyakh, konstitutsionnykh popravkakh i konstitutsionnom pravosudii* [Venice Commission about the constitutions, constitutional amendments and constitutional justice], Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii. (In Russian).
- Khabrieva T. Ya. (ed.) (2018) *Venetsianskaya komissiya o problemakh pravosudiya v sovremennom mire* [Venice Commission on challenges of justice in the modern world], Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii. (In Russian).
- Khabrieva T. Ya. (2018) *Venetsianskaya komissiya kak sub'ekt interpretatsii prava* [The Venice Commission as a body for the interpretation of law], Moscow: Statut. (In Russian).
- Morshchakova T. G. (2010) Verkhovenstvo prava i nezavisimost' sudebnoy vlasti [The rule of law and the independence of the judiciary]. *Uchyonye zapiski yuridicheskogo fakul'teta Sankt-Peterburgskogo universiteta ekonomiki i finansov*, no. 17, pp. 5–14. (In Russian).
- Vitruk N. V. (2018) Zapadnye yuristy o proekte Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii [Western lawyers on the draft Constitution of the Russian Federation]. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya*, no. 6, pp. 52–55. (In Russian).