



Страсбург, 8 октября 2020 года

CDL-AD(2020)018

Заключение № 995/2020

Op.: англ.

**ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО**

**(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)**

**ПРОМЕЖУТОЧНЫЙ ДОКЛАД**

**О МЕРАХ, ПРИНЯТЫХ В ГОСУДАРСТВАХ-ЧЛЕНАХ ЕС  
В РЕЗУЛЬТАТЕ КРИЗИСА COVID-19**

**И**

**ИХ ВОЗДЕЙСТВИИ НА  
ДЕМОКРАТИЮ, ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА И ОСНОВНЫЕ ПРАВА**

**Принят Венецианской комиссией  
на ее 124-м пленарном заседании, проведенном в  
дистанционном формате  
(8–9 октября 2020 года)**

**на основе комментариев, которые представили**

**Никос АЛИВИЗАТОС (член, Греция)  
Вероника БИЛКОВА (член, Чешская Республика)  
Оливер КАСК (член, Эстония)  
Рафаэль РУБИО (член-заместитель, Испания)  
Каарло ТУОРИ (член, Финляндия)  
Бен ВЕРМЮЛЕН (член, Нидерланды)**

## Содержание

I.	Введение.....	3
II.	Замечания общего характера.....	4
III.	Международные и региональные стандарты в области прав человека.....	5
A.	Международные и региональные нормативно-правовые акты.....	5
B.	Исключительные обстоятельства: общие положения.....	6
C.	Чрезвычайное положение.....	7
IV.	Национальное законодательство и практика.....	10
A.	Государства-члены, объявившие чрезвычайное положение.....	10
B.	Государства-члены, не объявившие чрезвычайное положение.....	16
C.	Процедурные аспекты.....	16
a.	Каким образом и на какой срок чрезвычайные меры вводились в силу? ....	16
b.	Продление чрезвычайного положения.....	18
D.	Материально-правовые аспекты.....	18
V.	Контроль и надзор за чрезвычайными мерами.....	20
A.	Парламентский контроль.....	20
B.	Судебный (внутренний) контроль и внешний контроль.....	24
C.	Прочее.....	29
VI.	Выборы.....	30
A.	Введение: принципы, которые необходимо рассмотреть.....	30
B.	Следует ли проводить выборы в период чрезвычайной ситуации?.....	31
C.	Следует ли откладывать выборы, которые должны состояться?.....	32
D.	Внесение поправок в избирательное законодательство в случае чрезвычайной ситуации: соответствие международным стандартам.....	33
E.	Компетентный орган власти.....	34
F.	Продолжительность отсрочки.....	34
G.	При каких условиях можно проводить выборы в чрезвычайных ситуациях?.....	35
VII.	Заключение.....	38

## I. Введение

1. В письме от 1 июля 2020 года председатель Европейского парламента г-н Давид Сассоли обратился к Венецианской комиссии с просьбой представить доклад о мерах, принятых в государствах-членах ЕС в результате кризиса COVID-19, и их воздействии на демократию, верховенство права и основные права. Этот запрос последовал после того, как Конференция председателей Европейского парламента (на своем заседании 11 июня 2020 года) поддержала предложение Комитета по гражданским свободам, правосудию и внутренним делам (LIBE) запросить у Венецианской комиссии доклад по этому вопросу.
2. В качестве докладчиков выступили г-н Никос Аливизатос, г-жа Вероника Билкова, г-н Оливер Каск, г-н Рафаэль Рубио, г-н Каарло Туори и г-н Бен Вермюлен.
3. При подготовке данного доклада Венецианская комиссия опиралась на комментарии своих докладчиков, а также на недавно принятые ею [Доклад о соблюдении принципов демократии, уважения прав человека и верховенства права в период чрезвычайного положения: размышления](#) (далее «Размышления 2020 года»); [Контрольный список по вопросам верховенства права](#); [Компиляцию заключений и докладов о чрезвычайном положении](#); [Доклад о результатах наблюдения за ходом осуществления объявлений о чрезвычайном положении и чрезвычайного законодательства в государствах-членах Венецианской комиссии](#), а также на соответствующую прецедентную практику конституционных судов и судов эквивалентной юрисдикции, с которой можно ознакомиться в базе данных [CODICES](#) Венецианской комиссии. Наряду с этим Венецианская комиссия полагалась на другие документы Совета Европы, включая [Доклад Комитета по правовым вопросам и правам человека о воздействии пандемии COVID-19 на права человека и верховенство права](#), утвержденный Парламентской ассамблеей Совета Европы; результаты работы Европейского комитета по демократии и управлению (ЕКДУ) Совета Европы по вопросу «[Демократическое управление и пандемия COVID-19](#)» и [Инструментарий для государств-членов по вопросам уважения принципов демократии, верховенства права и прав человека в рамках преодоления эпидемиологического кризиса, вызванного пандемией COVID-19](#), одобренный Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы. Ценным источником информации также стали [Брифинги по режиму чрезвычайного положения, введенного в порядке реагирования на коронавирусный кризис в определенных государствах-членах](#), которые проводятся Научно-исследовательской службой Европейского парламента;<sup>1</sup> [Рабочий документ по вопросам деятельности Группы текущего контроля за соблюдением принципов демократии, верховенства права и уважения прав человека \(DRFMG\)](#), представленный Председателем DRFMG в LIBE 13 июля 2020 года;<sup>2</sup> [Резолюция Европейского парламента о скоординированных действиях ЕС по борьбе с пандемией COVID-19 и ее последствиями](#) от 17 апреля 2020 года ([2020/2616\(RSP\)](#)) и [Бюллетени](#) по вопросам последствий пандемии COVID-19 для основных прав, подготовленные Агентством Европейского союза по основным правам (FRA) с начала кризиса COVID-19<sup>3</sup>.
4. Настоящий промежуточный доклад был рассмотрен членами Комиссии на основе письменной процедуры, заменившей заседания подкомиссий, и впоследствии был принят

<sup>1</sup>[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2020\)649408](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)649408);  
[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2020\)651914](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)651914);  
[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2020\)651972](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)651972);  
[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2020\)652002](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)652002)

<sup>2</sup>[https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/DV/2020/07-13/1204406EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/DV/2020/07-13/1204406EN.pdf)

<sup>3</sup> <https://fra.europa.eu/en/themes/covid-19>

Венецианской комиссией на 124-м пленарном заседании, проведенном в дистанционном формате (8–9 октября 2020 года).

## II. Замечания общего характера

5. Вспышка коронавирусного заболевания COVID-19 вызвала глобальный кризис здравоохранения, который не наблюдался в течение столетия со времен пандемии испанского гриппа в 1918–1920 годах. Опасному вирусу удалось с легкостью и огромной скоростью распространиться по всему миру. Это стало новым элементом, с которым необходимо бороться, и нынешний кризис здравоохранения привел к призывам к более широкому международному сотрудничеству и координации действий.

6. В связи с пандемией государства сталкиваются с трудной задачей нахождения баланса между основными свободами и принципами демократического принятия решений, с одной стороны, и (предотвращением риска для) политических установок в отношении охраны здоровья и позитивными обязательствами, вытекающими из права на жизнь, а также необходимостью эффективного прекращения этого кризиса в сфере здравоохранения, с другой стороны. В настоящем промежуточном докладе Венецианская комиссия не будет рассматривать этот сложный вопрос по существу.

7. Когда 11 марта 2020 года Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) объявила, что вспышка коронавирусного заболевания COVID-19 достигла уровня глобальной пандемии, и призвала страны мира принять безотлагательные и энергичные меры, с тем чтобы остановить распространение вируса,<sup>4</sup> страны всего мира приняли меры для преодоления этого кризиса в сфере здравоохранения. В Европе одни страны решили объявить чрезвычайное положение, в то время как другие выбрали иной подход к борьбе с этим кризисом в сфере здравоохранения. Все действия, предпринимаемые странами, будь то объявление чрезвычайного положения или эквивалентные меры, оказывают меньшее или большее воздействие на соблюдение принципов демократии, верховенства права и уважения прав человека. Именно эти вопросы будут проанализированы ниже.

8. Согласно просьбе Европейского парламента Венецианской комиссии надлежит уделить пристальное внимание мерам, принятым в государствах-членах ЕС в результате кризиса COVID-19, и их воздействию на демократию, верховенство права и основные права. С этой целью в запросе определены следующие основные области: сдержки и противовесы, парламентский надзор, период чрезвычайных мер и выборы в период чрезвычайной ситуации. Эти основные области подразделяются на вопросы, касающиеся выявления эффективных гарантий, когда государства-члены ЕС устанавливают исключения, отступления от принятых обязательств или ограничения в отношении осуществления прав человека. Это касается оценки необходимости и соразмерности возможных ограничений парламентского контроля, которые могут создать риск для демократии, верховенства права и основных прав; определения необходимых механизмов для обеспечения полноценного ретроспективного парламентского контроля над принятыми чрезвычайными мерами после их отмены; изучения того, выходят ли критерии оценки законодательства, принятого в период чрезвычайного положения, за рамки необходимого и соразмерного; и рассмотрения вопроса о том, можно ли проводить выборы в чрезвычайной ситуации с соблюдением конституционных и международных стандартов свободных и справедливых выборов.

9. В настоящем докладе сначала будут рассмотрены международные и региональные стандарты в области прав человека, которые применяются в чрезвычайных ситуациях, затем — соответствующее национальное законодательство и практика в государствах-

---

<sup>4</sup> <https://www.who.int/ru/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

членах ЕС, а затем — вопросы контроля и надзора за чрезвычайными мерами. В связи со спецификой избирательных прав проведению выборов в настоящем докладе посвящена отдельная глава. Эта специфика включает право на периодические выборы и баланс, который должен быть найден между рисками для права на свободные выборы, возникающими, с одной стороны, из-за отсрочки выборов и, с другой стороны, из-за их проведения в ограничительных условиях.

### **III. Международные и региональные стандарты в области прав человека**

#### **A. Международные и региональные нормативно-правовые акты**

10. Международное право прав человека, которое, как указывает Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, включает в себя 9 основополагающих международно-правовых актов по правам человека, носящих универсальный характер,<sup>5</sup> призвано обеспечить, чтобы государства-участники соблюдали основные или абсолютные права человека при любых обстоятельствах, в том числе во время кризиса или чрезвычайных ситуаций. Все государства-члены ЕС являются участниками 6 из 9 основополагающих международно-правовых актов по правам человека, а именно. Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 год), Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП, 1966 год), Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП, 1966 год), Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 год), Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984 год) и Конвенции о правах ребенка (1989 год). Из 3 других, к числу которых относятся Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 год), Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений (2006 год) и Конвенция о правах инвалидов (2006 год), к последней присоединились 26 из 28 государств-членов ЕС, тогда как две другие пользуются меньшим успехом в Европе.

11. На европейском региональном уровне существует Европейская конвенция о правах человека (1950 год) и Хартия основных прав Европейского союза (2009 год). Все государства-члены ЕС также являются государствами-членами Совета Европы и, следовательно, участниками Европейской конвенции о правах человека (1950 год), и все государства-члены ЕС автоматически являются участниками Хартии основных прав Европейского Союза, которая, в отличие от ЕКПЧ, закрепляет ряд социальных прав, многие из которых основаны на Европейской социальной хартии Совета Европы (1961 год). Что касается последней, которая постепенно заменяется пересмотренной Европейской социальной хартией (1996 год), то 22 государства-члена ЕС (и Соединенное Королевство) являются участниками первой, а 19 из 27 — второй. Европейская социальная хартия, также именуемая Социальной конституцией Европы, является международным договором Совета Европы, служит аналогом ЕКПЧ и гарантирует основные социальные и экономические права. Кризис COVID-19 продемонстрировал настоятельную необходимость обеспечения прогресса в осуществлении социальных прав и, в частности, обеспечении всеобщего охвата медико-санитарным обслуживанием, поэтому крайне важно, чтобы Европейская социальная хартия использовалась для формирования отвечающих требованиям соблюдения прав человека мер реагирования на кризис COVID-19 и для подведения итогов после завершения этого кризиса.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> <https://www.ohchr.org/RU/ProfessionalInterest/Pages/UniversalHumanRightsInstruments.aspx>

<sup>6</sup> <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/social-rights-in-times-of-pandemic>

## **В. Исключительные обстоятельства: общие положения**

12. Вспышка коронавирусного заболевания COVID-19, распространившаяся по всему миру, привела к возникновению чрезвычайной ситуации международного масштаба. Такая ситуация может сопровождаться введением ограничений и исключений из сферы действия прав человека, предусмотренных международными договорами по правам человека и внутренним законодательством большинства государств-членов ЕС, которые имеют собственный билль о правах,<sup>7</sup> а также отступления от обычных стандартов в области прав человека.

13. В этом контексте Венецианская комиссия в своих «Размышлениях 2020 года» выделила 3 основных нормативно-правовых инструмента в рамках международного права прав человека, которые применяются в исключительных ситуациях: первый — это исключение из сферы действия прав человека, которое исключает из конкретной сферы действия таких прав человека определенные действия, предпринимаемые в период чрезвычайных ситуаций. Например, пункт 3 статьи 4 ЕКПЧ гласит, что запрет принудительного и обязательного труда, закрепленный в пункте 2 статьи 4, не распространяется на «*всякую службу, обязательную в случае чрезвычайного положения или бедствия, угрожающего жизни или благополучию населения*» (подпункт «с»). Наличие чрезвычайной ситуации или бедствия является основным предварительным условием для применения исключений. Кроме того, такое применение не должно вступать в противоречие с другими охраняемыми правами и интересами. В случае пункта 2 статьи 4 ЕКПЧ, например, это означает, что термин «*всякая служба*» должен толковаться в свете ЕКПЧ в целом и должно быть рассмотрено воздействие, которое данная служба оказывает на осуществление других прав человека. Таким образом, пункт 2 статьи 4 не может быть использован для обоснования «службы», которая представляет собой бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или которая полностью лишает человека возможности пользоваться своим правом на семейную жизнь (например, помещение людей на карантин длительностью в несколько лет).

14. Второй инструмент — это ограничение прав человека, возможность которого заложена в ограничительных оговорках, позволяющих государствам ограничивать некоторые неабсолютные права человека во имя защиты других прав или важных интересов. Ограничения подлежат проверке на законность (предписаны законом), легитимность (преследуют легитимную цель), соразмерность (соразмерны поставленной цели), необходимость (необходимы для достижения поставленной цели) и временность.<sup>8</sup> Например, согласно пункту 2 статьи 10 ЕКПЧ право на свободу выражения мнений «*может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия*». У Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) и других международных органов по правам человека, а также национальных судов имеется богатая прецедентная практика, конкретизирующая содержание каждого из элементов проверки на законность и соразмерность.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> См. документ Венецианской комиссии CDL-AD(2020)014: *Доклад о соблюдении принципов демократии, уважения прав человека и верховенства права в период чрезвычайного положения: размышления*, раздел G.

<sup>8</sup> См. документ ООН CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001 год): *Замечание общего порядка № 29: чрезвычайное положение (статья 4)*, 31 августа 2001 год, пункт 5.

<sup>9</sup> См. Венецианская комиссия, *Бюллетень: критерии ограничения прав человека в практике конституционного правосудия*, 2004 год.

15. Третий инструмент — это *отступление от принятых обязательств в отношении прав человека*, которое представляет собой временное приостановление действия определенных гарантий прав человека,<sup>10</sup> к которому прибегают в период чрезвычайного положения. Отступления от принятых обязательств являются более радикальными мерами, чем исключения и ограничения, и могут использоваться только в исключительных обстоятельствах, то есть «в случае войны или при иных чрезвычайных обстоятельствах, угрожающих жизни нации» (пункт 1 статьи 15 ЕКПЧ). Отступления от принятых обязательств подчиняются общим условиям необходимости, соразмерности и временности. Они также влекут за собой определенные процессуальные обязательства (объявление чрезвычайного положения, уведомление в соответствии с международными договорами по правам человека), которые упрощают осуществление надзора и повышают его надежность. В данном случае также имеется богатая прецедентная практика, связанная с отступлениями от принятых обязательств на международном и национальном уровнях.<sup>11</sup>

16. По состоянию на данный момент в контексте кризиса COVID-19 от своих обязательств по международным и региональным нормативно-правовым актам о правах человека отступили только три государства-члена ЕС: Латвия<sup>12</sup>, Румыния<sup>13</sup> и Эстония<sup>14</sup>. Все три направили уведомления в соответствии со статьей 15 ЕКПЧ. В этой связи Бюро договоров Совета Европы создало специальную веб-страницу под названием «[Уведомления в соответствии со статьей 15 Конвенции в контексте пандемии COVID-19](#)». Эти три страны также уведомили Организацию Объединенных Наций об отступлении от своих обязательств по МПГПП.<sup>15</sup>

### С. Чрезвычайное положение

17. Понятие «чрезвычайное положение» и обстоятельства, которые могут послужить основанием для объявления такого положения, в основном определяются внутригосударственным законодательством. В настоящем докладе термин «чрезвычайное положение» следует понимать в этом смысле даже в тех случаях, когда международное право накладывает определенные ограничения. В частности, если чрезвычайные меры влекут за собой умаление прав человека, то исключительная ситуация, служащая основанием для такого отступления от принятых обязательств, должна соответствовать определению «чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой» (статья 4 МПГПП и статья 15 ЕКПЧ).

18. Режим чрезвычайного положения основан на дихотомическом соотношении между нормальностью и исключительностью. Согласно подходу, основанному на принципе суверенитета, чрезвычайное положение лежит вне правового регулирования и не подчиняется его требованиям, тогда как согласно подходу, основанному на принципе верховенства права, чрезвычайное положение само по себе является правовым

<sup>10</sup> См. документ Венецианской комиссии CDL-AD(2020)014: *Доклад о соблюдении принципов демократии, уважения прав человека и верховенства права в период чрезвычайного положения: размышления*. См. также Higgins, Rosalyn, *Derogations Under Human Rights Treaties*, *British Yearbook of International Law*, Vol. 48, 1976-77, pp. 281-320; Cowell, Frederick, *Sovereignty and the Question of Derogation: An Analysis of Article 15 of the ECHR and the Absence of a Derogation Clause in the ACHPR*, *Birbeck Law Review*, Vol. 1, 2013, pp. 135-162.

<sup>11</sup> См. ECtHR, *Derogation in time of emergency*, *Fact Sheet*, April 2020; J. Oraá, *Human Rights in States of Emergency in International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1992; R. Higgins, *Derogations Under Human Rights Treaties*, *British Yearbook of International Law*, Vol. 48, 1976-77, pp. 281-320.

<sup>12</sup> Уведомления в соответствии со статьей 15 ЕКПЧ с 16 марта по 10 июня 2020 года (с сообщениями относительно снятия оговорок от 16 апреля 2020 года, 15 мая 2020 года и 3 июня 2020 года).

<sup>13</sup> Уведомления в соответствии со статьей 15 ЕКПЧ с 18 марта по 15 мая 2020 года (с сообщениями относительно снятия оговорок от 3, 15, 22, 28 апреля 2020 года, 4 и 13 мая 2020 года).

<sup>14</sup> Уведомления в соответствии со статьей 15 ЕКПЧ с 20 марта по 18 мая 2020 года.

<sup>15</sup> [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&clang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=en)

институтом, который подлежит правовому регулированию, хотя правила, применимые к нему, могут несколько отличаться от тех, которые применяются в обычное время. Современное международное право, а также практически все национальные правовые порядки придерживаются последнего подхода: даже чрезвычайное положение регулируется законом, хотя и с помощью более гибкого правового режима.<sup>16</sup>

19. В этой связи Венецианская комиссия указывала, что «[к]онцепция чрезвычайного правления основана на предположении, что в определенных ситуациях политического, военного и экономического чрезвычайного положения система ограничений конституционного правления должна уступить место расширенным полномочиям исполнительной власти. Однако даже в условиях чрезвычайного положения основополагающий принцип верховенства права должен превалировать».<sup>17</sup> Верховенство права состоит из пяти основополагающих принципов: законности, правовой определенности, предотвращения злоупотребления полномочиями (неправомерного использования полномочий), равенства перед законом и недискриминации, и доступа к правосудию, содержание которых в настоящем докладе раскрываться не будет.<sup>18</sup>

20. Чтобы быть легитимным, чрезвычайное положение должно учитывать характер, серьезность и продолжительность чрезвычайной ситуации. Эти аспекты должны определять тип, масштаб и продолжительность чрезвычайных мер, к которым страна может прибегнуть на законных основаниях.

21. Все чрезвычайные меры, отступления от принятых обязательств и ограничения подчиняются трем общим условиям, а именно: необходимости, соразмерности в узком смысле и временности (все они по сути являются элементами принципа соразмерности в более широком смысле). Эти условия регулярно применялись и толковались в прецедентной практике ЕСПЧ, Суда ЕС и различных конституционных (и иных) судов государств-членов ЕС. Само наличие оснований для введения чрезвычайного положения также является предметом судебного рассмотрения. Однако такое рассмотрение в целом имело место в более ограниченной степени из-за судебной сдержанности, особенно в контексте оценки отступления от обязательств по нормативно-правовым актам о правах человека.

22. В период чрезвычайного положения страны часто вносят изменения в распределение полномочий, чтобы справиться с текущим кризисом.

23. В этом отношении принцип *необходимости* указывает на то, что во время чрезвычайного положения (будь то объявленного или необъявленного) могут иметь место только такие ограничения прав человека и изменения в распределении полномочий, которые необходимы для преодоления исключительной ситуации. В то же время, цель этих ограничений и изменений в распределении полномочий по сути должна заключаться в преодолении чрезвычайной ситуации и возвращении к нормальной жизни. Дополнительные ограничения прав человека и изменения в распределении полномочий, которые никак не связаны с чрезвычайной ситуацией, не могут быть оправданы на этих основаниях.

24. Принцип *соразмерности (в узком смысле)* указывает на то, что изменения в перераспределении полномочий должны быть соразмерными по своему объему и степени

---

<sup>16</sup> См. документ Венецианской комиссии CDL-AD(2020)014: *Доклад о соблюдении принципов демократии, уважения прав человека и верховенства права в период чрезвычайного положения: размышления*, пункт 8.

<sup>17</sup> Документ CDL-AD(2011)049: Заключение по проекту закона о правовом режиме чрезвычайного положения Армении, пункт 44.

<sup>18</sup> См. документ Венецианской комиссии CDL-AD(2016)007: Контрольный список по вопросам верховенства права.

характеру и серьезности угрозы, которую надлежит устранить. Таким образом, даже такие изменения, которые могут быть соответствующими (или, скорее, полезными) для преодоления чрезвычайной ситуации, но которые явным образом заходят слишком далеко, внося, например, долгосрочные изменения в структуру государственной власти, в соответствии с принципом соразмерности будут неприемлемыми.

25. Принцип *временности* указывает на то, что любые изменения в распределении полномочий должны быть ограничены во времени периодом чрезвычайной ситуации. Прекращение этого положения (самое позднее) должно повлечь за собой возвращение к нормальной жизни. В то же время любая чрезвычайная мера должна быть приостановлена, как только она перестает быть необходимой и соразмерной.

26. Следует подчеркнуть, что оценка трех условий (необходимость, соразмерность и временность) в отношении чрезвычайных мер не является вопросом, который решается раз и навсегда. Поскольку ситуация меняется со временем, важно обеспечить, чтобы принимаемые меры отражали ее эволюцию (они могут стать более строгими, если ситуация ухудшается, или менее строгими, если ситуация улучшается).<sup>19</sup> Однако в некоторых случаях исключительные обстоятельства, повлекшие объявление чрезвычайного положения, не могут быть полностью преодолены в течение этого периода и могут потребовать *более долгосрочного пересмотра* применимой нормативно-правовой базы и распределения полномочий в государстве. В этом случае применяются два основных принципа: принцип приобретенных прав и принцип сдержек и противовесов.

27. Принцип *сдержек и противовесов* требует, чтобы различные органы власти в государстве были наделены различными правомочиями, чтобы ни один из них не обладал монополией на государственную власть и чтобы они могли проверять друг друга. При внесении более долгосрочных изменений государства должны убедиться в том, что перераспределение полномочий не нарушит принципы разделения властей и их взаимного контроля.

28. Столь же важно, чтобы правовой режим, применимый к чрезвычайному положению (будь то объявленному или необъявленному), проводил различие между введением в действие и фактическим применением чрезвычайных мер. Введение в действие означает не более чем санкционирование принятия определенных чрезвычайных мер в целом, если того требует конкретная ситуация, тогда как применение означает, что данные меры фактически были приняты. Данное различие имеет важное значение, поскольку принципы необходимости и соразмерности применяются на этих двух этапах по-разному.

29. Кроме того, определены два типа чрезвычайных полномочий: 1) конституционные (которые могут рассматриваться как чрезвычайное положение *де-юре*) и 2) внеконституционные (которые могут рассматриваться как чрезвычайное положение *де-факто*). Чрезвычайные полномочия первого типа основаны на конституции, существующей в письменной форме, неписаных конституционных принципах или на (органическом) законе, основанном на конституции и принятом в соответствии с ней, согласно которому в стране официально (как это предусмотрено законом) объявляется чрезвычайное положение и могут вводиться в действие чрезвычайные меры. Согласно второму типу, органы исполнительной власти действуют в чрезвычайной ситуации на основании законодательства, не содержащего явно выраженного указания на чрезвычайное положение. В этом случае власти вводят чрезвычайные меры в действие без официального объявления чрезвычайного положения.

---

<sup>19</sup> Венецианская комиссия, документ CDL-AD(2020)014: Доклад о соблюдении принципов демократии, уважения прав человека и верховенства права в период чрезвычайного положения: размышления, пункт 7.

30. Первый тип с большей вероятностью обеспечит лучшие гарантии, чем второй. Даже если второй тип не обязательно представляет собой нарушение международного или конституционного права, отсутствие официального заявления может лишить государство возможности прибегнуть к определенным мерам, предусмотренным международно-правовыми актами по правам человека. Надлежащая практика заключается в том, что объявление чрезвычайного положения предшествует введению в действие и применению чрезвычайных мер. Это также относится к чрезвычайным ситуациям, которые не подпадают под действие статьи 15 ЕКПЧ и статьи 4 МПГПП. Государства, не объявившие чрезвычайное положение, также должны следовать аналогичному набору правил для введения чрезвычайных мер.

31. Поэтому Венецианская комиссия выступает за создание системы конституционных чрезвычайных полномочий (первого типа), закрепленных *де-юре*, которая более эффективно гарантирует соблюдение основных прав человека, демократию и верховенство права, а также способствует реализации принципа правовой определенности, вытекающего из этого, чем система внеконституционного чрезвычайного положения *де-факто* (второй тип).<sup>20</sup>

#### **IV. Национальное законодательство и практика**

##### **A. Государства-члены, объявившие чрезвычайное положение**

32. Объявление чрезвычайного положения подчиняется правилам, закрепленным во внутригосударственном правопорядке страны. Данные правила должны быть ясными, доступными и рассчитанными на перспективу. В идеале основные положения о чрезвычайном положении и соответствующих чрезвычайных полномочиях следует закрепить в конституции страны, четко указав на то, осуществление каких прав может быть приостановлено, а какие права не допускают отступлений от принятых обязательств.<sup>21</sup> Это приобретает еще более важное значение по той причине, что чрезвычайные полномочия нередко ограничивают сферу применения базовых конституционных принципов, таких как основные права человека, демократия и верховенство права.<sup>22</sup>

33. В странах действует либо один, либо несколько режимов чрезвычайного положения. Если их несколько, то различия между ними должны быть четко прописаны в законе. Важно, чтобы во всех чрезвычайных ситуациях государство выбирало наименее ограничительный режим.

34. О чрезвычайном положении может быть объявлено парламентом или органом исполнительной власти. В идеале оно должно объявляться парламентом или органом исполнительной власти с последующим незамедлительным утверждением со стороны парламента. В срочных случаях может быть разрешено немедленное вступление в силу, однако такое объявление должно быть незамедлительно передано на рассмотрение парламента, который может его подтвердить или отменить.

35. В разгар кризиса COVID-19 в Европе весной 2020 года чрезвычайное положение было объявлено согласно соответствующим положениям конституции страны (какие бы юридические формулировки при этом ни использовались) в 9 государствах-членах ЕС:

---

<sup>20</sup> См. документ Венецианской комиссии CDL-STD(1995)012: *Чрезвычайные полномочия*, 1995 год, с. 30.

<sup>21</sup> Такой подход был поддержан Венецианской комиссией ранее в ее документе CDL-STD (1995 года) *Чрезвычайные полномочия*.

<sup>22</sup> См. документ Венецианской комиссии CDL-AD(2020)014: *Доклад о соблюдении принципов демократии, уважения прав человека и верховенства права в период чрезвычайного положения: размышления*, пункт 26.

Болгарии,<sup>23</sup> Венгрии,<sup>24</sup> Испании,<sup>25</sup> Люксембурге<sup>26</sup>, Португалии,<sup>27</sup> Румынии<sup>28</sup> Финляндии,<sup>29</sup> Чешской Республике<sup>30</sup> и Эстонии.<sup>31</sup>

<sup>23</sup> *Конституционные положения (Болгария)*

*Статья 57*

3) При объявлении войны, военного или другого чрезвычайного положения закон может временно ограничить осуществление отдельных прав граждан, за исключением прав, предусмотренных в статьях 28, 29, пунктах 1, 2, 3 статьи 31, пункте 1 статьи 32 и статье 37.

*Статья 84*

Народное собрание осуществляет следующие полномочия:

12) объявляет военное или другое чрезвычайное положение на всей территории страны или на какой-либо части ее по предложению Президента или Совета Министров;

*Статья 100*

5) Президент объявляет состояние войны при вооруженном нападении на Болгарию или при необходимости безотлагательного выполнения международных обязательств, а также при военном или другом чрезвычайном положении, когда Народное собрание не заседает. В этих случаях Народное собрание созывается незамедлительно, чтобы принять соответствующее решение.

<sup>24</sup> *Конституционные положения (Венгрия)*

*Статья 53*

1) В случае стихийного бедствия или техногенной катастрофы, угрожающих жизни или имуществу граждан, или для облегчения его последствий, Правительство объявляет опасное положение и может ввести чрезвычайные меры, предусмотренные кардинальным законом.

2) В период опасного положения правительство может принять постановление, которым оно вправе, в соответствии с кардинальным законом, приостановить действие некоторых законов, отступить от положений законов и принять другие чрезвычайные меры.

3) Постановление Правительства, изданное в соответствии с пунктом (2) остается в силе в течение пятнадцати дней, за исключением случаев, когда Правительство, на основании разрешения Парламента, продлевает срок действия постановления.

4) Постановление Правительства утрачивает силу после прекращения опасного положения.

<sup>25</sup> *Конституционные положения (Испания)*

*Статья 55*

1. Действие прав, установленных в статье 17, пунктах 2 и 3 статьи 18, статье 19, подпункте «а» пункта 1, подпункте «d» пункта 1 и пункте 5 статьи 20, статье 21, пункте 2 статьи 28 и пункте 2 статьи 37, могут быть приостановлены в случае объявления чрезвычайного или осадного положения в соответствии с условиями, предусмотренными Конституцией. Введение чрезвычайного положения не распространяется на действие пункта 3 статьи 17.

2. Органический закон может определять форму и случаи, когда в индивидуальном порядке и при необходимом судебном вмешательстве и соответствующем парламентском контроле установленные в пункте 2 статьи 17 и пунктах 2 и 3 статьи 18 права могут быть приостановлены в отношении определенных лиц в связи с проведением расследования деятельности вооруженных банд или террористических элементов.

Незаконное или неоправданное приостановление действия прав и свобод, установленных этим органическим законом, влечет за собой уголовную ответственность за нарушение признанных законами прав и свобод.

*Пункты 1 и 2 статьи 116*

1. Органический закон определяет состояние угрозы, чрезвычайное и осадное положение и соответствующие положения о полномочиях и ограничениях.

2. Состояние угрозы объявляется декретом Правительства, принимаемым Советом министров на срок максимум в пятнадцать дней, о чем извещается Конгресс депутатов, который собирается немедленно; без его разрешения указанный срок не может быть продлен. В декрете определяются территориальные пределы, на которые распространяется это состояние.

<sup>26</sup> *Конституционные положения (Люксембург)*

*Статья 32. Пункт 4*

Однако, в случае международного кризиса Великий Герцог имеет право при крайней необходимости предпринимать действия [prendre] по любому вопросу [касающемуся] регламента, в том числе в отступление от существующих правовых норм. Срок действия этого регламента ограничен тремя месяцами.

<sup>27</sup> *Конституционные положения (Португалия)*

*Статья 19 (ПРИОСТАНОВЛЕНИЕ ДЕЙСТВИЯ ПРАВ)*

1. Органы власти, совместно или каждый в отдельности, не могут приостанавливать действие прав и свобод и их гарантий, за исключением случаев осадного или чрезвычайного положения, объявленных в соответствии с Конституцией.

2. Осадное или чрезвычайное положение может быть введено на всей национальной территории или ее части лишь в случаях осуществляемой или готовящейся агрессии со стороны иностранных вооруженных сил, серьезной угрозы или нарушения демократического конституционного строя, или стихийного бедствия.

3. Чрезвычайное положение вводится, когда события, служащие основанием для его введения, упомянутые в предыдущем пункте, влекут за собой не очень тяжелые последствия и могут потребовать лишь приостановки отдельных прав, свобод и их гарантий, продиктованной обстоятельствами.

4. Выбор введения осадного или чрезвычайного положения, соответствующий порядок их объявления, а также осуществления предусмотренных мер должны опираться на принцип разумной необходимости и ограничиваться, в частности, в том, что касается действия указанных положений в пространстве и времени и характера предпринимаемых мер, исключительно тем, что необходимо для скорейшего восстановления конституционного строя в полном объеме.

5. Введение осадного или чрезвычайного положения адекватным образом обосновывается и содержит список прав и свобод и их гарантий, осуществление которых приостанавливается. При этом продолжительность введенного положения не может составлять более пятнадцати дней или срока, закрепленного в законе вследствие объявления войны, не препятствуя возможному продлению сроков с соблюдением тех же пределов.

6. Введение осадного или чрезвычайного положения ни в коем случае не может затрагивать право на жизнь, на личную неприкосновенность, на индивидуальность, на гражданскую дееспособность и на гражданство, а также запрет на установление обратной силы уголовного закона, право на защиту подсудимого и свободу совести и вероисповедания.

7. Введение осадного или чрезвычайного положения может изменять конституционный строй лишь в рамках, предусмотренных Конституцией и законом. При этом, в частности, не может затрагиваться применение конституционных правил, относящихся к компетенции и деятельности органов государственной власти и собственных органов автономных областей, или права и иммунитеты соответствующих должностных лиц.

8. С введением осадного или чрезвычайного положения органы власти наделяются полномочиями по осуществлению необходимых и адекватных мер для скорейшего восстановления конституционного строя в полном объеме.

#### *Статья 134 (НЕПОСРЕДСТВЕННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ)*

В сферу непосредственных полномочий Президента Республики входит:

d) объявлять осадное и чрезвычайное положения с соблюдением положений статей 19 и 138;

#### *Статья 138 (ОБЪЯВЛЕНИЕ ОСАДНОГО ИЛИ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ)*

1. Объявление осадного или чрезвычайного положения зависит от мнения Правительства и от уполномочения Ассамблеей Республики или, соответственно, когда она не заседает и невозможно ее немедленно созвать, Постоянной комиссией.

2. Объявление осадного или чрезвычайного положения, когда уполномочение исходит от Постоянной комиссии Ассамблеи Республики, должно быть ратифицировано на пленарном заседании сразу же, как только появится возможность созыва.

#### *Статья 161*

В компетенцию Ассамблеи Республики входит:

l) разрешать и утверждать объявление осадного и чрезвычайного положений;

#### *Статья 162 (ПОЛНОМОЧИЯ ПО КОНТРОЛЮ)*

В компетенцию Ассамблеи Республики при осуществлении полномочий по контролю входит:

b) давать оценку применению актов о введении осадного или чрезвычайного положения;

#### *Пункт 5 статьи 166*

5. Все остальные акты Ассамблеи Республики, а также акты Постоянной комиссии, предусмотренные подпунктами «е» и «f» пункта 3 статьи 179, принимаются в форме постановления.

#### *Статья 172 (РОСПУСК)*

1. Ассамблея Республики не может быть распущена в течение шести месяцев после ее избрания, в течение последнего полугодия срока полномочий Президента Республики или во время действия осадного или чрезвычайного положения.

#### *Статья 179 (ПОСТОЯННАЯ КОМИССИЯ)*

3. Постоянная комиссия обладает компетенцией:

f) уполномочивать Президента Республики на введение осадного или чрезвычайного положения, на объявление войны и на заключение мира.

#### *Статья 197 (ПОЛИТИЧЕСКАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ)*

1. В области осуществления политических функций в компетенцию Правительства входит:

f) высказываться об объявлении осадного или чрезвычайного положения;

#### *Статья 289 (ПРЕДЕЛЫ ПЕРЕСМОТРА, СВЯЗАННЫЕ С ОПРЕДЕЛЕННЫМИ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАМИ)*

Никакое действие по пересмотру Конституции не может быть осуществлено во время осадного или чрезвычайного положения.

<sup>28</sup> Конституционные положения (Румыния)

#### *Статья 93 – ИСКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ*

1) Президент Румынии вводит согласно закону военное положение или чрезвычайное положение по всей стране или в отдельных местностях и предлагает Парламенту одобрить принятые меры не позднее чем через пять дней после их осуществления.

2) Если Парламент не находится на сессии, он созывается по праву в течение 48 часов после введения военного положения или чрезвычайного положения и функционирует в течение всего этого периода.

<sup>29</sup> В Финляндии 16 марта 2020 года правительство совместно с президентом республики объявило чрезвычайное положение в связи со вспышкой коронавирусного заболевания COVID-19 на основании чрезвычайной ситуации в сфере здравоохранения (пункт 5 статьи 3) и чрезвычайной ситуации в экономике (пункт 3 статьи 3), как это определено в Законе о чрезвычайных полномочиях.

<sup>30</sup> Правительство Чешской Республики объявило чрезвычайное положение (*nouzový stav*), т. е. второй тип чрезвычайного положения, известный в правовом порядке, своим постановлением (*usnesení*) № 194 от 12 марта 2020 года. Чрезвычайное положение было объявлено на основании статей 5–6 Конституционного закона о безопасности Чешской Республики сроком на 30 дней, вступив в силу с 14:00 12 марта 2020 года. 7 апреля 2020 года Палата депутатов одобрила продление чрезвычайного положения до 20 апреля 2020 года (решение 1012). 28 апреля Палата депутатов одобрила продление чрезвычайного положения до 17 мая (решение 1105). 17 мая 2020 года чрезвычайное положение закончилось.

*Конституционные положения (Чешская Республика)*

*Статья 2*

1) Если суверенитет, территориальная целостность или демократические основы Чешской Республики находятся под прямой угрозой, или если ее внутренний порядок и безопасность, жизнь, здоровье или имущество в значительной степени находятся под прямой угрозой, или если это необходимо для выполнения международных обязательств по коллективной самообороне, может быть объявлено чрезвычайное положение, состояние угрозы для государства или состояние войны в соответствии с интенсивностью, территориальными масштабами и характером ситуации.

2) Чрезвычайное положение или состояние угрозы для государства объявляется либо на ограниченной территории, либо на всей территории государства; военное положение объявляется на всей территории государства.

*Статья 5*

1) Правительство может объявить чрезвычайное положение в случае природной катастрофы, экологической или промышленной аварии или другой опасности, которая в значительной степени угрожает жизни, здоровью, имуществу или внутреннему порядку или безопасности.

2) Чрезвычайное положение не может быть объявлено на основании забастовки, проводимой для защиты прав или законных экономических и социальных интересов.

3) Если промедление представляет опасность, чрезвычайное положение может быть объявлено премьер-министром. В течение 24 часов после объявления об этом правительство либо ратифицирует, либо отменяет его решение.

4) Правительство без излишней задержки информирует Палату депутатов о том, что оно объявило чрезвычайное положение, решение о введении которого Палата депутатов вправе отменить.

*Статья 6*

1) Чрезвычайное положение может быть объявлено только по указанным причинам, на определенный срок и в отношении установленной территориальной зоны. Одновременно с объявлением чрезвычайного положения правительство должно указать, сфера действия каких прав, предусмотренных в отдельных законах, ограничивается в соответствии с Хартией основных прав и свобод и в какой степени, и какие обязанности накладываются и в какой степени. Подробные положения устанавливаются законом.

2) Чрезвычайное положение может быть объявлено на срок не более 30 дней. Указанный срок может быть продлен только с предварительного согласия Палаты депутатов.

3) Чрезвычайное положение заканчивается по истечении срока, на который оно было объявлено, если правительство или Палата депутатов не примет решение о его отмене до истечения этого срока.

*Статья 10*

Если в период чрезвычайного положения, состояния угрозы государству или состояния войны условия в Чешской Республике не позволяют провести выборы в срок, установленный для обычных сроков проведения выборов, то этот срок может быть продлен законом, однако не более чем на шесть месяцев».

*Статья 11*

В период, когда Палата депутатов распущена, Сенат является правомочным:

a) принимать решения о продлении или прекращении чрезвычайного положения, объявлять состояние угрозы для государства или состояние войны, а также принимать решения об участии Чешской Республики в оборонительных системах международных организаций, членом которых является Чешская Республика;

b) давать согласие на отправку вооруженных сил Чешской Республики за пределы территории Чешской Республики или на размещение вооруженных сил других государств на территории Чешской Республики, если такие решения не отнесены к компетенции правительства.

*Статья 12*

Решение об объявлении чрезвычайного положения, состояния угрозы государству или состояния войны обнародуется через средства массовой информации и промульгируется в том же порядке, что и законодательный акт. Оно вступает в силу с момента, предусмотренного в данном решении.

<sup>31</sup> В Эстонии, правовой порядок которой предусматривает три вида чрезвычайного положения (чрезвычайная ситуация, чрезвычайное положение, серьезное чрезвычайное положение), была объявлена первая, наименее тяжелая форма.

*Конституционные положения (Эстония)*

*Статья 65 – ГОСУДАРСТВЕННОЕ СОБРАНИЕ*

14) объявляет в государстве чрезвычайное положение в соответствии со статьей 129 Конституции;

36. В двух странах чрезвычайное положение было объявлено парламентами (Болгария,<sup>32</sup> Португалия<sup>33</sup>), а в семи странах это было сделано правительством (Венгрия,<sup>34</sup> Испания<sup>35</sup>, Люксембург,<sup>36</sup> Румыния<sup>37</sup>, Финляндия, Чешская Республика,<sup>38</sup> Эстония<sup>39</sup>).

---

*Статья 78 – ПРЕЗИДЕНТ*

17) вносит в Государственное Собрание предложения о введении военного положения, об объявлении мобилизации и демобилизации и, в соответствии со статьей 129 Конституции, о чрезвычайном положении;

*Статья 104*

Порядок принятия законов устанавливается Законом о регламенте Государственного Собрания

16) Закон о чрезвычайном положении

*Статья 106*

На референдум не могут выноситься вопросы бюджета, налогов, финансовых обязательств государства, ратификации и денонсации договоров с иностранными государствами, введения и отмены чрезвычайного положения, а также государственной обороны.

*Статья 129*

В случае возникновения опасности, угрожающей конституционному строю Эстонии, Государственное Собрание может по представлению Президента Республики или Правительства Республики большинством голосов своего состава ввести чрезвычайное положение во всем государстве на срок не более трех месяцев.

Порядок введения чрезвычайного положения устанавливается законом.

*Статья 130*

Во время чрезвычайного или военного положения в интересах государственной безопасности и общественного порядка, в случаях и в порядке, установленных законом, права и свободы лиц могут быть ограничены, на них могут быть возложены обязанности. Не могут быть ограничены права и свободы, установленные статьями 8, 11–18, пунктом 3 статьи 20, статьями 22, 23, пунктами 2 и 4 статьи 24, статьями 25, 27, 28, пунктом 2 статьи 36, статьями 40, 41, 49 и пунктом 1 статьи 51 Конституции.

*Статья 131*

Во время чрезвычайного или военного положения не проводятся выборы в Государственное Собрание, выборы Президента Республики, выборы в представительные собрания местных самоуправлений, а также не прекращаются их полномочия.

Полномочия Государственного Собрания, Президента Республики и представительных собраний местных самоуправлений продлеваются, если они истекли бы во время чрезвычайного или военного положения или же в течение трех месяцев со дня прекращения чрезвычайного или военного положения. В указанных случаях новые выборы назначаются в течение трех месяцев со дня прекращения чрезвычайного или военного положения.

*Статья 161*

Право возбуждать вопрос об изменении Конституции имеют не менее чем одна пятая часть членов Государственного Собрания и Президент Республики.

Вопрос об изменении Конституции не может быть возбужден и Конституция не может быть изменена в период чрезвычайного или военного положения.

<sup>32</sup> Народное собрание Болгарии объявило чрезвычайное положение 13 марта 2020 года.

<sup>33</sup> Парламент Португалии уполномочил президента республики объявить чрезвычайное положение на основании наличия общественного бедствия и сослался на сообщение Всемирной организации здравоохранения о пандемии COVID-19.

<sup>34</sup> В связи со вспышкой COVID-19 правительство объявило опасное положение на всей территории Венгрии согласно пункту 1 статьи 53 Основного закона. Постановление правительства № 40/2020 (от 11 марта) об объявлении состояния опасности вступило в силу 11 марта 2020 года.

<sup>35</sup> Правительство Испании объявило состояние угрозы согласно статье 116 Конституции в сочетании с Органическим законом № 4/1981 14 марта 2020 года.

<sup>36</sup> Кризисное положение было объявлено Регламентом Великого Герцога (*Règlement grand-ducal*) на основании пункта 4 статьи 32 Конституции.

<sup>37</sup> Президент Румынии издал указ № 195/2020, провозглашающий чрезвычайное положение в соответствии с Конституцией, 16 марта 2020 года.

<sup>38</sup> Правительство Чешской Республики объявило чрезвычайное положение (*nouzový stav*), т. е. второй тип чрезвычайного положения, известный в правовом порядке, своим постановлением (*usnesení*) № 194 от 12 марта 2020 года.

<sup>39</sup> Правительство Эстонии объявило чрезвычайную ситуацию 12 марта 2020 года.

37. Еще пять государств-членов ЕС объявили чрезвычайное положение в соответствии со своими обычными законами: Германия<sup>40</sup>, Италия,<sup>41</sup> Латвия<sup>42</sup>, Словакия<sup>43</sup> и Франция<sup>44</sup>.

38. В этой категории некоторые страны в условиях кризиса предпочли обратиться к обычным законам для объявления чрезвычайного положения, хотя в их конституциях есть подробные положения, охватывающие различные виды чрезвычайного положения. Они сделали это либо по причинам исторического характера, либо чтобы избежать применения репрессивного механизма, либо по иным причинам, таким как наличие механизма, который прямо указывает на риск эпидемии как причину для объявления чрезвычайного положения (например, Франция, Германия и Словакия соответственно). Во Франции, в частности, законом было введено «чрезвычайное положение в сфере здравоохранения» (*l'état d'urgence sanitaire*), которое упорядочивает полномочия и правомочия органов власти и наделяет исполнительную власть правом принимать постановления по определенным вопросам. Другие страны предпочли принять гибридное решение по борьбе с кризисом COVID-19, используя сочетание мер, введенных в рамках обычного законодательства, и ряда мер, принятых в соответствии с конституционными положениями (например, Италия).<sup>45</sup>

39. Важно отметить, что при любых обстоятельствах чрезвычайное положение следует объявлять на определенный период времени, который не должен быть чрезмерно длительным, и в случае, если чрезвычайная ситуация преодолена и необходимость исключительных мер исчерпана, режим чрезвычайного положения следует прекратить до истечения данного периода. Наряду с этим важно обеспечить, чтобы либо в объявлении, либо в ином решении или нормативно-правовом акте были определены полномочия, которые будут введены в силу, а также территориальная сфера их действия.

40. Как указано выше, Венецианская комиссия выступает в поддержку именно такого типа конституционного чрезвычайного положения *де-юре*.

---

<sup>40</sup> 27 марта 2020 года Бундестаг объявил эпидемическую ситуацию национального значения, внося поправку в Федеральный закон о защите от инфекционных заболеваний (§ 5 I IfSG).

<sup>41</sup> В Италии чрезвычайное положение было объявлено 31 января 2020 года.

<sup>42</sup> Правительство Латвии издало распоряжение № 103, которым объявило чрезвычайную ситуацию в связи с пандемией COVID-19 с 12 марта 2020 года (<https://likumi.lv/ta/en/en/id/313191-regarding-declaration-of-the-emergency-situation>). Правовыми основаниями этого объявления были:

1. сообщение Всемирной организации здравоохранения от 11 марта 2020 года о том, что вспышка коронавирусного заболевания COVID-19 достигла уровня пандемии;

2. подподпункт «е» подпункта 1 пункта 1 статьи 4 Закона о гражданской обороне и ликвидации последствий стихийных бедствий (<https://likumi.lv/ta/en/en/id/282333-civil-protection-and-disaster-management-law>);

3. статья 4, пункт 1 статьи 5, подпункт 1 пункта 1 и пункт 2 статьи 6, пункт 1 статьи 7 и статья 8 Закона о чрезвычайной ситуации и исключительном положении (<https://likumi.lv/ta/en/en/id/255713-on-emergency-situation-and-state-of-exception>);

4. пункт 2 Статьи 3 Закона об эпидемиологической безопасности (<https://likumi.lv/ta/en/en/id/52951-epidemiological-safety-law>).

<sup>43</sup> В Словакии правительство объявило «чрезвычайную ситуацию» на всей территории страны 11 марта 2020 года, издав постановление № 111.

<sup>44</sup> Во Франции чрезвычайное положение было объявлено декретом Совета министров на основании закона, который устанавливал чрезвычайное положение в сфере здравоохранения, уделяя особое внимание распределению полномочий и правомочий органов власти, и которым законодатель также наделил исполнительную власть правом действовать путем принятия постановлений по определенным вопросам (Закон № 2020-290 от 23 марта 2020 года). Венецианская комиссия: Центр наблюдения за ходом выполнения деклараций о введении чрезвычайного положения и законодательства о чрезвычайном положении: <https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/FRA-E.htm>

<sup>45</sup> См. Брифинги по режиму чрезвычайного положения, введенного в порядке реагирования на коронавирусный кризис в определенных государствах-членах, которые проводятся Научно-исследовательской службой Европейского парламента.

## **В. Государства-члены, не объявившие чрезвычайное положение**

41. Во время кризиса COVID-19 чрезвычайное положение *де-юре* не объявлялось в 14 государствах-членах ЕС. К их числу относятся: Австрия, Бельгия, Греция, Дания, Ирландия, Кипр, Литва, Мальта, Нидерланды, Польша, Словения, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Хорватия и Швеция.

42. В целях преодоления последствий кризиса COVID большинство государств-членов ЕС этой категории прибегли к обычному законодательству (в основном к законодательству в области общественного здравоохранения). Все они также прибегли к специальным мерам для преодоления этого кризиса. Конституционные рамки, в которых были приняты специальные меры, различаются от страны к стране. В конституциях ряда стран имеются положения о чрезвычайном положении, но не все прибегают к ним (например, Греция, Ирландия, Кипр, Литва, Нидерланды, Польша). С тем чтобы справиться с кризисом COVID-19 или обеспечить правовую основу для принятия чрезвычайных мер в ряде стран были приняты новые законы, вносящие поправки в действующее законодательство (Австрия и Мальта). Другие предпочли обратиться к обычным законам, хотя в их конституциях имеются детально прописанные положения, охватывающие различные виды чрезвычайного положения (например, Нидерланды и Польша). А одна страна полагалась в основном на рекомендации, а не на законы, но затем дополнила их, изменив некоторые существующие законы, чтобы применить их к кризису COVID-19 (Швеция).<sup>46</sup>

43. В одних странах имеются механизмы, предназначенные для реагирования на чрезвычайные ситуации (Греция, Ирландия, Кипр), а в других создано несколько механизмов реализации чрезвычайных мер, которые дифференцируют различные типы угроз (Литва<sup>47</sup>). Некоторые страны прибегли к обычному законодательству для быстрого реагирования на кризис из-за очень жестких условий, требуемых конституционными рамками (Греция), в то время как другие сделали это благодаря существующим законам, разработанным специально для борьбы с инфекционными заболеваниями (Кипр, Нидерланды). В еще одной стране правительство обратилось к парламенту с просьбой срочно принять закон, разрешающий использовать чрезвычайные полномочия во время кризиса COVID-19 (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии<sup>48</sup>).

44. С одной стороны, принцип нормальности заставляет прибегать к чрезвычайным полномочиям только в случае необходимости. С другой стороны, как уже было сказано, конституционное чрезвычайное положение *де-юре* предпочтительнее чрезвычайного положения *де-факто*, основанного на обычном законодательстве, которое может уменьшить объем имеющихся гарантий.

## **С. Процедурные аспекты**

### **а. Каким образом и на какой срок чрезвычайные меры вводились в силу?**

45. Кризис COVID-19 привел к принятию самого обширного комплекса чрезвычайных мер, когда-либо имевших место в современной истории Европы и всего мира после

<sup>46</sup> См. *Брифинги по режиму чрезвычайного положения, введенного в порядке реагирования на коронавирусный кризис в определенных государствах-членах*, которые проводятся Научно-исследовательской службой Европейского парламента.

<sup>47</sup> Литва приняла специальные чрезвычайные меры на основании *Закона о гражданской обороне и Закона о профилактике и контроле инфекционных заболеваний человека*, а не на основании статьи 144 Конституции страны (тем самым не прибегнув к официальному объявлению чрезвычайного положения).

<sup>48</sup> [Закон о коронавирусе 2020 года](#) наделяет правительство Соединенного Королевства широким спектром чрезвычайных полномочий для преодоления последствий кризиса COVID-19, но большинство законов о режиме карантина и изоляции в связи с пандемией COVID-19 были введены действие постановлениями, изданными в соответствии с Законом об общественном здравоохранении 1984 года (они вступают в силу до голосования в парламенте).

Второй мировой войны. В большинстве государств специальные меры вводились в силу либо в рамках официально объявленного чрезвычайного положения, либо, во многих случаях, вне рамок такого положения (как видно из вышеизложенного), и предусматривали (в разной степени) наложение временных ограничений на сферу действия определенных прав и свобод, таких как право на неприкосновенность частной жизни, свобода передвижения, свобода религии, собраний и ассоциаций, право на образование и свобода образования, а также право на занятие трудовой деятельностью. Однако, если чрезвычайная ситуация это позволяет, важно обеспечить, чтобы процедура принятия чрезвычайных мер была открытой для участия гражданского общества, будь то до того, как предложение поступит в парламент, или одновременно с его обсуждением в парламенте.<sup>49</sup> Венецианская комиссия в прошлом подвергала критике практику принятия законов без надлежащей возможности их обсуждения в парламенте или гражданском обществе.<sup>50</sup>

46. Почти все государства-члены ЕС ввели *временные* (т.е. ограниченные определенным сроком) чрезвычайные меры для преодоления последствий кризиса COVID-19 (Австрия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Финляндия, Франция, Чехия, Швеция и Эстония), в основном посредством обычного законодательства. Во всех государствах-членах ЕС первоначальные чрезвычайные меры обычно вводились на срок от 15 дней до приблизительно одного месяца, а затем продлевались как минимум один раз.

47. Только в очень немногих государствах-членах ЕС временные пределы чрезвычайного положения (или его эквивалента) установлены не были (Венгрия и Хорватия). В Хорватии, хотя законодательство и не предусматривает каких-либо временных рамок, Управление гражданской обороны вправе принимать меры только при наличии особых обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью граждан. В Венгрии постановление правительства об объявлении состояния опасности не имеет положения о прекращении действия, указывающего, когда оно перестанет применяться, и будет действовать до тех пор, пока угроза, вызвавшая его введение, не перестанет существовать, что закончится только с принятием нового постановления правительства (которое в данном случае вступило в силу 18 июня 2020 года). Однако в тот же день правительство объявило о кризисном состоянии здравоохранения, которое ввело состояние эпидемиологической готовности на всей территории Венгрии. Согласно информации, полученной 6 октября 2020 года, в период опасного положения правительство Венгрии имеет право принимать постановления о введении чрезвычайных мер, которые действуют только в течение 15 дней, если правительство на основании разрешения Национального собрания не продлит действие этих постановлений (пункт 3 статьи 52 Конституции). Хотя Национальное собрание, похоже, не обязано добавлять срок к этому продлению, согласно информации, полученной 6 октября 2020 года, Национальное собрание имеет право отозвать разрешение, предоставленное правительству, либо в целом, либо в отношении конкретной меры в любое время, когда сочтет нужным.

48. В этой связи Венецианская комиссия рекомендует, чтобы объявления или меры, не имеющие конкретного срока, в том числе те, приостановление действия которых обусловлено преодолением исключительной ситуации, не рассматривались как законные в отсутствие регулярного обзора текущей ситуации.

---

<sup>49</sup> См. Контрольный список Венецианской комиссии по вопросам верховенства права, пункт 1.5.v.

<sup>50</sup> См., например, документ CDL-AD(2018)013: Совместное заключение Венецианской комиссии / БДИПЧ ОБСЕ по положениям так называемого законодательного пакета «Остановить Сороса», который напрямую затрагивает деятельность НПО (Венгрия), а также документ CDL-AD(2016)026: Заключение Венецианской комиссии по Закону о Конституционном трибунале (Польша).

## **в. Продление чрезвычайного положения**

49. Поскольку режим чрезвычайных полномочий затрагивает демократию, основные права и права человека, а также верховенство права, контроль за объявлением и продлением чрезвычайного положения, а также за введением чрезвычайных полномочий в действие и их применением является жизненно важным. Следует обеспечить возможность осуществления как парламентского, так и судебного контроля: парламентского контроля, если решение принимается исполнительной властью, и судебного контроля, если решение принимается парламентом или исполнительной властью.<sup>51</sup>

50. Чрезвычайное положение было продлено по меньшей мере один раз почти во всех государствах-членах ЕС, которые его объявили. В некоторых из них чрезвычайное положение было продлено указом президента (Португалия, Румыния (последняя продлила чрезвычайное положение в четвертый раз 14 сентября 2020 года на 30 дней)), в других — парламентом (Болгария, Люксембург, Франция), или Палатой депутатов (Чешская Республика (дважды)), или правительством (Эстония), или Конгрессом (Испания).

51. Хотя должна иметься возможность продлить действие объявления на срок, необходимый для преодоления исключительной ситуации,<sup>52</sup> Венецианская комиссия указывала на то, что *«чем дольше действует режим чрезвычайного положения, тем больше вероятность того, что государство отойдет от объективных критериев, которые могли бы, в первую очередь, оправдать применение чрезвычайных полномочий. Чем дольше сохраняется такая ситуация, тем меньше оснований считать ту или иную ситуацию исключительной по своему характеру, вследствие чего она не может быть урегулирована с помощью обычных правовых инструментов»*.<sup>53</sup>

## **D. Материально-правовые аспекты**

52. Объявление чрезвычайного положения в государствах-членах ЕС, какой бы ни была конкретная правовая форма этого положения, часто влечет за собой *перераспределение полномочий*.

53. В горизонтальной плоскости полномочия исполнительной власти имеют тенденцию к временному усилению. С одной стороны, исполнительная власть получает новые усиленные полномочия, которыми государственные органы при обычных обстоятельствах не обладали бы (например, полномочия приостанавливать или дополнительно ограничивать определенные права человека). С другой стороны, исполнительная власть может быть наделена определенными полномочиями, которые при обычных обстоятельствах принадлежали бы другим ветвям власти, в основном законодательной (например, право издавать нормативно-правовые акты).

54. В вертикальной плоскости чрезвычайное положение может повлечь за собой временную централизацию полномочий (например, передачу определенных полномочий

---

<sup>51</sup> Венецианская комиссия, документ CDL-AD(2020)014: *Доклад о соблюдении принципов демократии, уважения прав человека и верховенства права в период чрезвычайного положения: размышления*, пункт 79.

<sup>52</sup> Венецианская комиссия, документ CDL-AD(2020)014: *Доклад о соблюдении принципов демократии, уважения прав человека и верховенства права в период чрезвычайного положения: размышления*, пункт 78.

<sup>53</sup> Документ CDL-AD(2016)037-е: *Заключение по чрезвычайным декретам-законам №№ 667-676, принятым после неудавшегося переворота 15 июля 2016 года*, Заключение № 865/2016 от 12 декабря 2016 года, пункт 41.

от федеральных / региональных административных единиц центральным органам власти в федеративных / регионалистских государствах).

55. В Чешской Республике введение чрезвычайного положения подразумевает усиление полномочий правительства и других органов исполнительной власти. Новые полномочия перечислены в законодательстве, и они ограничены по объему и времени. Во Франции разрешение, выданное законодательным органом на основании статьи 38 Конституции, может позволить исполнительной власти воспользоваться законодательными полномочиями. Срок действия законодательного мандата устанавливается законом. В Италии правительство обладает полномочиями, предусмотренными специальными законами (такими как Закон № 833/1978 о создании Национальной службы здравоохранения), а также конституционным правом издавать декреты-законы, которые должны быть одобрены парламентом в течение 60 дней. В Литве в условиях чрезвычайного положения правительство пользуется полномочиями, предусмотренными Законом о чрезвычайном положении.

56. В то же время есть страны, например, Германия, которые не предусматривают возможности отступления от обычного разделения полномочий в период чрезвычайного положения. В Латвии во время кризиса COVID-19 все ветви власти (президент Латвии, председатель Сейма, премьер-министр, председатель Конституционного суда и председатель Верховного суда) на беспрецедентном совместном заседании договорились об общих основных принципах деятельности государства по преодолению чрезвычайной ситуации.<sup>54</sup> Это сотрудничество было призвано обеспечить соблюдение принципа разделения властей и непрерывное функционирование общественных институтов.<sup>55</sup>

57. Перераспределение полномочий обычно происходит в рамках чрезвычайного положения, объявленного *де-юре*. Однако в исключительных случаях оно может происходить и за пределами этого режима. В большинстве случаев это происходит в странах, в которых правовой порядок не содержит института официального (*де-юре*) объявления чрезвычайного положения. В своих *Размышлениях 2020 года* Венецианская комиссия напомнила о том, что «система конституционных чрезвычайных полномочий, закрепленных *де-юре*, может более эффективно гарантировать соблюдение основных прав человека, демократию и верховенство права, а также способствовать реализации принципа правовой определенности, вытекающего из этого».<sup>56</sup>

58. Как указывалось выше, конкретное содержание и масштабы чрезвычайного перераспределения полномочий предусмотрено во внутригосударственном правовом порядке каждой страны. Основные принципы должны быть закреплены на конституционном уровне — либо в самой конституции, либо в специальном законе высшей юридической силы (например, конституционном / органическом законе о чрезвычайном положении). Так обстоит дело, например, в Испании (пункт 2 статьи 116 Конституции и органический закон № 4/1981, который должен быть развит другими правовыми (правительственными) актами), Литве (статья 144 Конституции), Нидерландах (статья 103 Конституции, развитая в органическом законе), Франции (статья 38 Конституции) и Чешской Республике (Конституционный закон о безопасности Чешской Республики). Затем детальное регулирование должно содержаться в других законодательных и подзаконных актах. Учитывая риск ненадлежащего использования чрезвычайных полномочий, регламентация

<sup>54</sup> <https://likumi.lv/ta/en/en/id/313400-basic-principles-of-activity-of-state-constitutional-bodies-in-an-emergency-situation>

<sup>55</sup> Например, Конституционный суд Латвии не прерывал свою работу, включая публичные слушания с участием партий, а продолжал слушания с помощью цифровых средств дистанционно.

<sup>56</sup> Венецианская комиссия, документ CDL-AD(2020)014: Доклад о соблюдении принципов демократии, уважения прав человека и верховенства права в период чрезвычайного положения: размышления, 25 мая 2020 года, пункт 24.

этих полномочий должна быть в максимально возможной степени подробной и не содержать открытых оговорок (например, в виде наделения исполнительной власти правом принимать «любые иные меры, которые могут оказаться необходимыми для противодействия чрезвычайной ситуации»). В своем *Контрольном списке по вопросам верховенства права* Венецианская комиссия напомнила о том, что в случаях, когда законодательные полномочия делегируются парламентом исполнительной власти, в законодательном акте должны быть определены точные цели, содержание и объем делегированных полномочий.<sup>57</sup> Такое положение должно быть введено в силу до объявления чрезвычайного положения, и в период чрезвычайного положения в него не следует, насколько это возможно, вносить поправки.

## V. Контроль и надзор за чрезвычайными мерами

59. Все чрезвычайные меры, принятые во время официального чрезвычайного положения или вне его рамок, должны быть обеспечены *эффективными гарантиями*. В своих *Размышлениях 2020 года* Венецианская комиссия подчеркнула, что «*[к]райне важно обеспечить, чтобы как объявление и возможное продление чрезвычайного положения, с одной стороны, так и введение в действие и применение чрезвычайных полномочий, с другой стороны, находились под эффективным парламентским и судебным контролем*».<sup>58</sup> Такой контроль должен также распространяться на любые изменения в распределении полномочий, которые могут произойти во время (или вне рамок) чрезвычайного положения.

60. Внутренний контроль, осуществляемый в основном парламентом и судебными органами, должен быть дополнен внешним контролем, осуществляемым международными судебными, квазисудебными или иными органами (ЕСПЧ и т. п.).

### A. Парламентский контроль

61. В результате кризиса COVID-19 перед парламентами всех стран мира встала задача нахождения баланса между защитой своих членов и сотрудников от угрозы их здоровью, с одной стороны, и сохранения видимости нормальной жизни, не покидая рабочих помещений, выполняя свою роль по проверке и оспариванию работы правительства, что тем более важно во время кризиса, с другой.

62. Очень важно, чтобы парламенты осуществляли надзор за чрезвычайными мерами. Это, как Венецианская комиссия напомнила в своих *Размышлениях 2020 года*, имеет «*важное значение для реализации верховенства права и демократии*».<sup>59</sup> Аналогичным образом, в своей рекомендации 1713(2005) Парламентская ассамблея Совета Европы отметила, что «*исключительные меры в любой области должны контролироваться парламентами и не должны серьезно препятствовать осуществлению основных конституционных прав*». Если чрезвычайное положение объявлено исполнительной властью, то парламент должен иметь право либо утвердить, либо отменить его. Для его реагирования должен быть установлен определенный срок, обычно не превышающий пары недель. Более того, «*вопрос о том, кем, как и когда должно быть прекращено чрезвычайное правление, также не может быть оставлен на усмотрение исполнительной власти, пользующейся своими возросшими полномочиями. Это должно быть функцией парламента*».<sup>60</sup>

<sup>57</sup> Венецианская комиссия, документ CDL-AD(2016)007: *Контрольный список по вопросам верховенства права*, исследование № 711/2011, 16 марта 2016 года, пункт 1.4.iii.

<sup>58</sup> Венецианская комиссия, документ CDL-AD(2020)014: *указ. соч.*, пункт 14.

<sup>59</sup> Венецианская комиссия, документ CDL-AD(2020)014: *указ. соч.*, пункт 80.

<sup>60</sup> Венецианская комиссия, документ CDL-STD(1995)012: *Чрезвычайные полномочия*, 1995 год, с. 24.

63. Парламентский надзор особенно важен в тех случаях, когда законодательные полномочия временно передаются исполнительной власти. Любые правовые акты, изданные исполнительной властью, должны подлежать последующему утверждению парламентом и прекращать свое действие, если они не получают такого утверждения в течение определенного периода времени.

64. Однако во время кризиса COVID-19 парламенты государств-членов ЕС, похоже, отошли на второй план. Помимо выполнения своих конституционных обязанностей по объявлению или продлению чрезвычайного положения (и возможности влиять на его содержание) в тех странах, где оно введено в силу (Испания, Чешская Республика), а также принятию новых законов для данной ситуации (Дания, Ирландия), парламенты многих стран были отодвинуты на второй план, оставив правительствам широкую свободу усмотрения в отношении быстрого введения чрезвычайных мер для борьбы с кризисом COVID-19. Были выявлены три различные ситуации:

1) парламенты продолжили свою работу в обычном режиме, лишь изменив некоторые процедуры, но продолжая выполнять свои обычные функции (Австрия, Венгрия, Дания, Ирландия, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Португалия, Румыния, Словения, Словакия, Франция, Хорватия, Швеция, Эстония);

2) парламенты приостановили свою обычную деятельность (законодательную) и сосредоточились исключительно на контроле мероприятий, связанных с преодолением кризиса COVID-19 (например, Болгария, Греция). Примеры снижения роли парламента как форума можно увидеть, например, в том, что некоторые парламенты (Испания, Италия, Финляндия) были вынуждены обратиться к своим существующим комитетам или создать специальный парламентский комитет (Бельгия) для получения информации от правительства во время кризиса COVID-19 на еженедельной основе вместо того, чтобы поставить парламент в центр дебатов. Во многих странах законы в форме указов принимались правительствами без участия парламента (в ряде случаев они представлялись в парламент для последующего утверждения). В целях повышения эффективности некоторые правительства создали структуры, параллельные парламенту, хотя и не исключаящие его полностью. Похоже, что в этом кризисе правительства придерживаются технократического подхода, выбирая неформальные процедуры (например, совещания и т. п.), которые усиливают роль правительства за счет парламента. Это фактически сводит парламент к его очень узкой функции проверки работы правительства по вопросам, связанным с COVID-19, через комитеты.

3) Наконец, некоторые парламенты полностью приостановили свою деятельность, передав почти всю власть правительству (Кипр, Чешская Республика).

65. Следует проанализировать, связано ли такое снижение роли парламента с необходимостью быстрого реагирования (при котором необходимость достижения согласия может рассматриваться как препятствие) или с материальной невозможностью для парламента выполнять свою обычную и предназначенную ему роль (вследствие ситуации в сфере здравоохранения, которая может исключить возможность проведения очных совещаний на некоторое время).

66. Хотя меры реагирования были весьма разнообразными, их можно подразделить на четыре категории:

- полное прекращение деятельности парламента;
- ограничение роли парламента исключительно надзором за чрезвычайным положением и одобрением / утверждением связанного с ним чрезвычайного законодательства;

- сохранение за парламентом элементарных демократических функций, не обязательно связанных с преодолением кризиса COVID-19;
- непрерывное поддержание своих функций парламентом.

67. Отбросив полную закрытость и необоснованную атаку на систему сдержек и противовесов парламентской демократии, должен быть рассмотрен вопрос о том, насколько снижение роли парламента влияет на функционирование демократии.

68. В целом, реакция парламентав заключалась в том, чтобы сохранить свою обычную деятельность или сократить ее до крайне необходимой (обычно это связано с кризисом COVID-19). Предполагается, что полное приостановление парламентского контроля даже в этих обстоятельствах не только сомнительно с политической точки зрения, но и противоречит конституции: в это исключительное время деятельность государственных органов не может быть приостановлена.

69. Первоначальными мерами реагирования стали приостановка работы парламента и сведение ее к голосованию по вопросу о чрезвычайном положении (там, где это было необходимо), а в некоторых случаях и к его последующим действиям. Однако парламентав постепенно наращивают свои функции, переходя к выполнению задач «контроля», утверждению чрезвычайного законодательства в порядке реагирования на складывающуюся ситуацию и в исключительных случаях к заданиям, не связанным с ней. В одних странах, например, во Франции, были созданы специальные комитеты по текущему контролю чрезвычайной ситуации, а в других, например, в Испании, для выполнения этой работы использовались уже существующие комитеты.

70. Парламентское законодательство во всех государствах Европейского союза проявило большую гибкость, что позволило парламентам адаптироваться к ситуации, благодаря общему наличию широкого консенсуса, который позволил внести такие изменения, которые были бы немыслимы при обычных обстоятельствах.

71. Решения о функциях и работе парламента во время кризисной ситуации в сфере здравоохранения принимались различными органами и следовали различным процедурам, которые не всегда были предусмотрены ранее (подрыв принципа правовой определенности). Изменения вносились с помощью поправок к регламенту парламента (Румыния) или решений парламентского бюро или президиума (Испания). Первый и самый важный вопрос связан с функционированием парламента. Причина приостановки, обусловленная трудностями с материально-техническим обеспечением или тесно связанная с функциями, оказывает влияние на меры реагирования. Соответственно, для принятия решения об исключении всех несущественных видов деятельности необходимо определение того, что и кого следует считать существенными и в рамках какой процедуры. Было бы важно внести изменения в регламент (и это должно быть сделано заблаговременно, до возникновения чрезвычайной ситуации), чтобы связать объявление чрезвычайного положения с изменением в функционировании парламента.

72. В заключение следует отметить, что кризис COVID-19 не должен использоваться как возможность для усиления власти правительств за счет парламентав и в любом случае, не навсегда. Для того чтобы подготовиться к будущему, следует серьезно рассмотреть вопрос о выявлении наилучшего сценария и обеспечить наличие необходимой нормативно-правовой базы для его реализации, а также определить, в какой степени некоторые из этих мер могут быть сохранены с течением времени, независимо от наличия или отсутствия чрезвычайной ситуации. Парламенту следует оставаться в центре политической жизни страны, а для сохранения за ним этого статуса должны быть внедрены необходимые инструменты и механизмы. Обеспечение непрерывности функционирования парламента в условиях кризиса должно рассматриваться как

непременное условие его преодоления, а с тем, чтобы в аналогичных ситуациях в будущем парламент был в состоянии продолжать свою работу без каких-либо затруднений, должны быть предприняты соответствующие меры (например, в отношении санкционирования и совершенствования порядка проведения заседаний парламента в дистанционном формате в тех случаях, когда проведение очных встреч становится невозможным).

73. В парламентах ряда государств-членов ЕС были реализованы усовершенствования, которые усиливают роль парламента и могут выйти за рамки чрезвычайного положения, к числу которых относятся:

- использование цифровых инструментов для продолжения парламентских сессий в тех случаях, когда проведение очных заседаний становится невозможным;
- использование телематической регистрации как средства внесения законодательных предложений и текущего контроля выдвигаемых инициатив в парламенте;
- использование технических средств при проведении в парламентской комиссии слушаний с участием тех, кто живет за пределами страны и чьи показания могут представлять интерес с точки зрения целей парламентской комиссии;
- консолидация телематических каналов участия граждан путем структурирования таких каналов в целях получения этих предложений, что позволяет обществу, особенно заинтересованным группам населения, получить к ним доступ и использовать их, а также создать механизм обеспечения подотчетности, мотивированный их использованием.

74. Еще один элемент реагирования парламента на кризис COVID-19, который можно сохранить и развивать — это удаленная работа (телеработа) государственных служащих, обеспечивающих функционирование парламента. Для этого потребуются руководящие принципы, которые позволят как проанализировать эффективность их работы, так и обеспечить средства, которые учреждения должны предоставить своим сотрудникам для того, чтобы эта мера была эффективной. Объединенная ассамблея в Нидерландах, парламент Эстонии, Национальное собрание Франции и парламент Испании приняли такие меры, чтобы сократить присутствие персонала на работе до минимума.

75. Однако парламентам необходимо проводить свои пленарные заседания и не следует допускать временную замену депутатов<sup>61</sup> или сокращать их явку (пусть даже пропорционально). Это обусловлено тем, что обсуждения, обмен идеями и межличностные очные контакты имеют решающее значение для подпитки дебатов. А это обеспечивает эффективность политического плюрализма и демократии. Следует помнить, что некоторые из наиболее важных парламентских политических установок вырабатываются в ходе неформальных обсуждений, часто за кулисами: многое из этого было сметено в пользу более формализованных обсуждений в сетевом режиме. Кроме того, это затрагивает права депутатов, поскольку только очное присутствие может полностью гарантировать индивидуальность, непосредственность или свободу парламентариев, что является непременным условием выполнения ими своих функций. А отсутствие данных гарантий напрямую сказывается на положении граждан, нарушая их право на представительство, поскольку именно через делегирование их полномочий осуществляются парламентские функции, причем это может усугубляться в одномандатных системах, где восприятие избирателей вполне может быть таким, что

---

<sup>61</sup> Финляндия, Дания, Швеция, Норвегия, Португалия и Нижняя палата в Нидерландах рассматривают такую возможность в отношении депутатов с временными лицензиями, в то время как Франция, Бельгия и скандинавские страны допускают такую временную замену в случае министров. (García- Escudero, 2010: p.87)

если их представитель не присутствует, то они не представлены. Однако это не касается того, в какой степени кризис может изменить нормальное функционирование парламента.

76. К числу решений, принятых государствами-членами ЕС, которые могут вдохновить другие страны, относятся пропорциональное ограничение числа депутатов, присутствующих на заседании, как это было сделано в Испании;<sup>62</sup> их ротация; сокращение до основного персонала (тех, кто должен выступать), как это было сделано во Франции;<sup>63</sup> или сокращение минимального кворума, который они установили, как это было сделано в Германии, где Бундестаг обеспечил это посредством внесения временных изменений в правила толкования нормативного положения, предусмотренного подпунктом «а» пункта 126 Регламента Бундестага (сократив его до четверти членов для пленарных заседаний). В других странах, например, Бельгии, парламент внес поправки в свой регламент,<sup>64</sup> которые позволяют депутатам при определенных условиях считаться «присутствующими» в комиссии или на пленарных заседаниях и принимать участие в голосовании даже в случае их физического отсутствия.

## **В. Судебный (внутренний) контроль и внешний контроль**

77. Судебный контроль чрезвычайных мер является еще одной гарантией против риска злоупотребления полномочиями со стороны исполнительной власти. В период чрезвычайного положения права на справедливое судебное разбирательство и эффективные средства правовой защиты, закрепленные в статьях 6 и 13 ЕКПЧ, продолжают оставаться в действии. Это означает, что лица, пострадавшие от чрезвычайных мер, должны иметь возможность оспорить эти меры в суде. Опять же, в зависимости от обстоятельств, исполнительной власти может быть предоставлена различная степень свободы усмотрения, но это не может привести к фактической отмене действия индивидуальных прав. В том случае, если государственные органы нарушают права человека отдельных лиц, судебная система должна предоставлять таким лицам эффективные средства правовой защиты.

78. Судебный контроль может осуществляться гражданскими или административными судами, а также уголовными судами, когда речь идет об уголовно наказуемом нарушении чрезвычайного законодательства / мер. Высшие судебные инстанции, особенно конституционный суд (или суд с эквивалентной юрисдикцией), если они существуют в стране, также должны быть вовлечены в этот процесс. Такой суд должен обладать полномочиями по принятию временных мер по запросу либо значительного числа членов парламента от меньшинства, либо главы государства.<sup>65</sup>

79. В своем *Заключении о защите прав человека в чрезвычайных ситуациях* от 2006 года Венецианская комиссия указала, что «национальные суды должны обладать полной юрисдикцией для пересмотра мер ограничения и отступления на предмет их законности и обоснованности, а также на предмет их соответствия соответствующим положениям ЕКПЧ».<sup>66</sup> Это в полной мере относится к чрезвычайным мерам, принятым в ходе текущего кризиса COVID-19. Некоторые акты, относящиеся к чрезвычайному положению, как правило, само его объявление, могут быть исключены из

<sup>62</sup> Испания выбрала этот вариант, поскольку взаимодействие между различными парламентариями должно осуществляться лично, в то время как все остальные участники могли следить за ходом сессии удаленно, не нарушая при этом функции парламента.

<sup>63</sup> На своем заседании 24 марта Конференция председателей изменила правила работы контрольных сессий в пользу правительства в плане сокращения количества вопросов и, соответственно, присутствия как министров, так и депутатов (<http://www2.assemblee-nationale.fr/15/la-conference-des-presidents/releve-de-conclusions/reunion-du-mardi-24-mars-2020>).

<sup>64</sup> <https://dekamer.be/FLWB/PDF/55/1100/55K1100004.pdf>

<sup>65</sup> Венецианская комиссия, документ CDL-AD(2020)014: указ. соч., пункт 88.

<sup>66</sup> Венецианская комиссия, документ CDL-AD(2006)015: *Заключение о защите прав человека в чрезвычайных ситуациях* (заключение № 359/2005 от 4 апреля 2006 года), пункт 36.

сферы судебного контроля или подлежать только ограниченному (формальному) рассмотрению. Кроме того, судебная власть вправе предоставить исполнительной власти более широкую свободу усмотрения в процессе принятия решений о мерах, необходимых для преодоления чрезвычайной ситуации. Тем не менее, она ни при каких обстоятельствах не должна позволять исполнительной власти действовать без каких-либо ограничений и контроля.

80. Как упоминалось выше, внутренний контроль (со стороны парламента и судебный контроль) должен быть дополнен внешним контролем, осуществляемым международными судебными, квазисудебными или другими органами (например, ЕСПЧ).

81. До сих пор чрезвычайные меры, принятые во время кризиса COVID-19, не рассматривались европейскими судами и другими международными (квази-)судебными органами. На самом деле, некоторые из этих органов сами были затронуты данной чрезвычайной ситуацией в своей деятельности. Национальные конституционные (и другие) суды быстрее отреагировали на новую ситуацию, и уже существует определенная прецедентная практика национального уровня, хотя и довольно ограниченная по своему объему, в отношении чрезвычайных мер, принятых во время текущего кризиса COVID-19.

82. Что касается *оснований для объявления чрезвычайного положения*, то существует международная прецедентная практика по статье 15 ЕКПЧ и статье 4 МПГПП, а также национальная прецедентная практика, относящаяся к чрезвычайному положению, которое было объявлено в связи с кризисом COVID-19. Последняя, однако, носит весьма ограниченный характер, как по причине непродолжительного времени, прошедшего с момента возникновения пандемии COVID-19, так и потому, что во многих государствах-членах ЕС чрезвычайное положение в этом контексте объявлено не было.

83. ЕСПЧ неоднократно подробно останавливался на условиях, при которых государства могут отступать от своих обязательств по статье 15 ЕКПЧ. В своем решении по делу «Лоулесс (Lawless) против Ирландии», ЕСПЧ постановил, что *«естественное и обычное значение слов "иные чрезвычайные обстоятельства, угрожающие жизни нации" достаточно ясно; [...] они относятся к исключительной ситуации кризиса или чрезвычайной ситуации, которая затрагивает все население и представляет собой угрозу для организованной жизни сообщества, из которого состоит государство»*.<sup>67</sup> В рассматриваемом деле, которое касалось чрезвычайного положения, объявленного Ирландией в 1957 году в связи с борьбой с терроризмом, ЕСПЧ пришел к выводу, что основания для такого объявления имелись. Применив тот же критерий, (тогдашняя) Европейская комиссия по правам человека пришла к противоположному выводу в отношении Греции, которая объявила чрезвычайное положение после государственного переворота в стране в 1967 году.<sup>68</sup> Однако этот случай является довольно исключительным, поскольку в целом европейские институты склонны предоставлять государствам широкую свободу усмотрения при оценке того, соблюдены ли условия применения статьи 15 ЕКПЧ.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> ЕСПЧ, Постановление по делу «Лоулесс (Lawless) против Ирландии» от 1 июля 1961 года, пункт 28, жалоба № 33257.

<sup>68</sup> Европейская комиссия по правам человека, *Правительство Дании против Правительства Греции, Правительство Норвегии против Правительства Греции, Правительство Швеции против Правительства Греции, Правительство Нидерландов против Правительства Греции*, заявления №№ 3321/67, 3323/67 and 3344/67, 5 ноября 1969 года.

<sup>69</sup> Европейская комиссия по правам человека, *Греция против Соединенного Королевства*, заявление № 176/56, 26 сентября 1958 года, с. 176; ЕСПЧ, Постановление по делу «Ирландия против Соединенного Королевства» от 18 января 1978 года, пункты 212–214, заявление № 5310/71; Постановление по делу «Бранниган и Макбрайд (Brannigan & McBride) против Соединенного Королевства» от 26 мая 1993 года, пункты 41–46, жалобы №№ 14553/89 и 14554/89.

84. То же самое касается и национальных судов в отношении объявления чрезвычайного положения (что может, но не обязательно, повлечь за собой отступление от принятых обязательств по статье 15 ЕКПЧ). Суды либо приходят к выводу, что такое объявление не подлежит судебному рассмотрению, либо подвергают его лишь ограниченному рассмотрению, предоставляя исполнительной власти широкую свободу усмотрения. Например, в своем решении, вынесенном 28 апреля 2020 года, Конституционный суд Чехии пришел к выводу, что объявление чрезвычайного положения, изданное правительством Чехии 12 марта 2020 года, является актом государственного управления, который, как таковой, не подлежит судебному контролю и поддается только политическому «пересмотру» Палатой депутатов (нижней палатой парламента).<sup>70</sup> Суд, однако, не исключил возможности судебного пересмотра данного объявления, которое, по его мнению, «*может быть аннулировано [КС], если оно противоречит фундаментальным принципам демократического верховенства права [...] или влечет изменение существенных черт демократического верховенства права*».<sup>71</sup>

85. В некоторых странах, не входящих в ЕС, объявление чрезвычайного положения подлежит судебному контролю в той или иной форме. Например, в Сербии Конституционный суд в своем решении от 21 мая 2020 года пришел к выводу, что пандемия COVID-19 может рассматриваться как «общественная опасность, угрожающая выживанию государства или его граждан» в смысле пункта 1 статьи 200 Конституции, и что, таким образом, условия для объявления чрезвычайного положения были выполнены. На основании этого заключения Суд отказался от дальнейшего рассмотрения вопроса о законности и конституционности введения чрезвычайного положения.

86. *Принцип необходимости* является устоявшимся принципом международного, европейского и национального права. Он неоднократно толковался и применялся международными (квази) судебными органами и национальными судами.<sup>72</sup> Любые меры, связанные с ограничением или умалением прав человека, или любые другие чрезвычайные меры должны быть необходимыми в данной конкретной ситуации.

87. В *Сиракузских принципах о положениях, касающихся ограничения и умаления прав в Международном пакте о гражданских и политических правах*,<sup>73</sup> принятых ООН в 1984 году, поясняется, что в контексте положения об ограничении термин «необходимое» означает, что данное ограничение: а) основывается на одной из причин, оправдывающей ограничения, признанные в соответствующей статье МПГПП, б) отвечает насущной общественной или социальной необходимости, с) преследует законную цель и d) соответствует этой цели.<sup>74</sup> В отношении положения об умалении прав в *Сиракузских принципах* отмечается, что «*жесткость, продолжительность и географические масштабы любых мер по отступлению должны быть только такими, которые строго необходимы для противодействия угрозе жизни нации и соразмерны ее характеру и степени*».<sup>75</sup> При любых обстоятельствах принцип необходимости должен оцениваться объективно и учитывать то, что государственные органы знали или могли и должны были знать в тот момент, когда они принимали соответствующие меры.

88. ЕСПЧ неоднократно рассматривал принцип необходимости. Например, при рассмотрении дела «Аксой (Aksoy) против Турции» ЕСПЧ пришел к выводу, что хотя Турция имеет право на отступление от своих обязательств по ЕКПЧ в связи с

<sup>70</sup> Чешская Республика, Конституционный суд, *Решение Pl. ÚS 8/20* от 28 апреля 2020 года.

<sup>71</sup> Там же, пункт 27.

<sup>72</sup> См. S. Greer, *The exceptions to Articles 8 to 11 of the European Convention on Human Rights*, Council of Europe, 1997.

<sup>73</sup> Документ ООН E/CN.4/1985/4 (1985 год), *Сиракузские принципы о положениях, касающихся ограничения и умаления прав в Международном пакте о гражданских и политических правах*, 28 сентября 1984 года.

<sup>74</sup> Там же, пункт 10.

<sup>75</sup> Там же, пункт 51.

террористической угрозой в юго-восточной части ее территории, мера, позволяющая государственным органам задерживать подозреваемых в терроризме на 14 дней без вмешательства суда, не может считаться необходимой. Согласно заключению ЕСПЧ, *«этот чрезвычайно долгий срок делал заявителя уязвимым не только в отношении произвольного вмешательства в его право на свободу, но также и в отношении пыток [...]». Более того, Правительство не привело в суде детальных оснований, почему борьба против терроризма в юго-восточной Турции делала судебное вмешательство неосуществимым».*<sup>76</sup>

89. Венецианская комиссия не располагает сведениями о случаях, когда меры, связанные с COVID-19, были признаны национальными судами излишними или когда проверка на соответствие критерию необходимости действительно проводилась.

90. *Принцип соразмерности* в узком смысле является еще одним устоявшимся принципом международного, европейского и национального права. Подобно принципу необходимости, составной частью которого он нередко считается, данный принцип применяется в другом контексте, и существует богатая прецедентная практика международных (квази)судебных органов и национальных судов, связанная с его применением и толкованием. Об этом много написано и в научных трудах по правовой доктрине.<sup>77</sup>

91. Международные органы по правам человека в основном ссылаются на принцип соразмерности при применении и толковании положений об ограничении и умалении прав. Соразмерность является составной частью проверки положений об ограничении на соответствие критерию *«необходимости в демократическом обществе»*. Данный принцип определяет, насколько далеко может зайти государство при вмешательстве в осуществление неабсолютных прав человека для защиты определенных легитимных интересов, какие средства оно может при этом использовать и как долго должны действовать вводимые ограничения (в последней части это пересекается с принципом временности).<sup>78</sup> Принцип соразмерности также применяется к положениям об умалении прав, где он помогает определить, приостанавливают ли государства действие определенных прав человека *«только в той степени, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств»* (статья 15 ЕКПЧ).

92. В ряде случаев ЕСПЧ приходил к выводу, что определенные меры, принятые государствами для противодействия различным чрезвычайным ситуациям, не отвечали условию соразмерности. Например, в своем Постановлении по делу «А. и другие против Соединенного Королевства» ЕСПЧ пришел к выводу, что меры, умаляющие права человека, которые были приняты в Соединенном Королевстве после террористических актов, совершенных 11 сентября 2001 года, *«несоразмерны в том смысле, что проводят необоснованное дискриминирующее различие между гражданами и негражданами»*,<sup>79</sup> тем самым установив нарушение пункта 1 статьи 5 ЕКПЧ (право на свободу и личную неприкосновенность). И все же в целом ЕСПЧ проявляет определенное почтение к государствам в делах, связанных с чрезвычайным положением. В ходе рассмотрения того же самого дела «А. и другие против Соединенного Королевства» ЕСПЧ воздержался от

<sup>76</sup> Постановление ЕСПЧ по делу «Аксой (Aksoy) против Турции» от 18 декабря 1996 года, пункт 78, жалоба № 21987/93. См. также Постановление ЕСПЧ по делу «Демир (Demir) и другие против Турции» от 23 сентября 1998 года, жалобы №№ 71/1997/855/1062–1064.

<sup>77</sup> См., например, E. Crawford, Proportionality, in R. Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2012 (online); M. Newton, L. May. *Proportionality in International Law*. Oxford University Press, 2014.

<sup>78</sup> См. также L. Lopez Guerra, *El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del tribunal europeo de derechos humanos*, CDL-JU(2019)004, 23 January 2019; G. Scaccia, Proportionality and the Balancing of Rights in the Case-law of European Courts, *Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo*, Vol. 4, 2019, pp. 1–34.

<sup>79</sup> Постановление Большой Палаты ЕСПЧ по делу «А. и другие против Соединенного Королевства», от 19 февраля 2009 года, пункт 190, жалоба № 3455/05.

рассмотрения других оснований предполагаемой несоразмерности чрезвычайных мер Соединенного Королевства, на которые ссылались заявители, что позволило Соединенному Королевству выполнить решение суда, просто распространив эти меры на всех (как на граждан Великобритании, так и на неграждан).

93. Аналогичную сдержанность до сих пор проявляли и национальные суды, рассматривающие меры, связанные с COVID-19. Например, в Чешской Республике соразмерность чрезвычайных мер оспаривалась в судах. Тем не менее, до настоящего времени и Конституционный суд, и суды общей юрисдикции ограничивались рассмотрением формальных аспектов чрезвычайных нормативно-правовых актов, отказываясь от их рассмотрения по существу. Другие национальные суды разработали более действенный подход. Например, в Португалии 16 мая 2020 года суд постановил, что принудительная изоляция человека без достаточных доказательств того, что этот человек инфицирован, без сопоставления ценности общественного здоровья и личной свободы, а также без возможности оставаться дома, нарушает принцип соразмерности, и постановил немедленно прекратить применение этой меры. Во Франции 18 мая 2020 года Государственный совет заявил, что всеобщее и абсолютное закрытие мест отправления культа является несоразмерным. А в промежуточном решении от 6 сентября 2020 года Государственный совет рассмотрел вопрос об обязательном ношении масок для лица в общественных местах. Дело началось с того, что два человека обратились в административные суды Страсбурга и Лиона соответственно, чтобы оспорить обязанность носить маску для лица в общественных местах в Лионе и Вийёрбане, а также в Страсбурге и 12 других муниципалитетах департамента Нижний Рейн. Двумя решениями суды ограничили обязанность носить маски для лица в этих городах местами и периодами времени, характеризующимися массовым пребыванием людей. Государство обратилось в Государственный совет с просьбой отменить эти решения. Государственный совет постановил, что обязанность ношения маски для лица может вводиться на больших территориях при том условии, что данная обязанность будет последовательной и без труда выполнимой для всех граждан. Однако эти расширенные периметры должны быть четко разграничены и обоснованы наличием нескольких зон с высоким риском заражения. Поэтому обязанность ношения маски для лица может быть введена в густонаселенных городах, но должна ограничиваться исключительно центром города в муниципалитетах с меньшей плотностью населения.

94. Соразмерность чрезвычайных мер подвергалась судебному контролю на национальном уровне и в предыдущих чрезвычайных ситуациях. Например, в своем решении от 22 декабря 2015 года Конституционный совет Франции рассмотрел вопрос о соразмерности домашнего ареста, наложенного на подозреваемых в терроризме, и пришел к выводу, что эта мера не была несоразмерной и, следовательно, не нарушала права человека.

95. *Принцип временности* тесно связан с принципами необходимости и соразмерности и, по сути, иногда рассматривается как составная часть одного из них. По своей природе чрезвычайные меры должны применяться временно, в течение периода, необходимого для борьбы с чрезвычайной ситуацией или ее конкретным аспектом. Сиракузские принципы четко указывают на требование временности в отношении отступления от принятых обязательств, отмечая, что «государство-участник, использующее право отступления в соответствии со статьей 4, прекращает такое отступление в кратчайшие сроки, необходимые для того, чтобы ликвидировать чрезвычайное положение, угрожающее жизни нации».<sup>80</sup> В них также подчеркивается, что «после прекращения отступления в соответствии со статьей 4 все права и свободы, охраняемые Пактом, полностью восстанавливаются».<sup>81</sup>

<sup>80</sup> Документ ООН E/CN.4/1985/4 (1985 год), *Сиракузские принципы*, пункт 48.

<sup>81</sup> Там же, пункт 50.

96. ЕСПЧ принял относительно долгосрочные чрезвычайные положения с отступлениями, однако при условии, что необходимость такого положения и отдельных чрезвычайных мер будет регулярно пересматриваться.<sup>82</sup>

97. Исключительные обстоятельства, повлекшие объявление чрезвычайного положения, в отдельных случаях могут приводить к более долгосрочному пересмотру применимой нормативно-правовой базы и распределения полномочий в государстве. Такие долгосрочные изменения не обязательно являются незаконными, если они отвечают принципам приобретенных прав и сдержек и противовесов и не отклоняются от европейских стандартов демократии, прав человека и верховенства права. К числу мер, которые вряд ли будут соответствовать этим критериям, относятся объявление неограниченного чрезвычайного положения, долгосрочную передачу законодательных полномочий исполнительной власти или исключение чрезвычайных мер из сферы действия парламентского или судебного контроля.

98. В заключение следует отметить, что в государствах-членах ЕС контроль чрезвычайных мер должен быть основан на применении европейских стандартов демократии, прав человека и верховенства права. В области прав человека решающими ориентирами будут те, которые установлены в ЕКПЧ и прецедентной практике ЕСПЧ, а также в других международных документах, применимых к соответствующей стране. Что касается верховенства права, то при проведении оценки следует использовать *Доклад о верховенстве права 2011 года*<sup>83</sup> и *Контрольный список по вопросам верховенства закона 2016 года*,<sup>84</sup> изданные Венецианской комиссией, а также нормативно-правовые акты по вопросам верховенства права, принятые ЕС.<sup>85</sup> В отношении демократии будет применяться общее конституционное наследие в толковании ЕСПЧ и Венецианской комиссии. Это означает, что государство не может ссылаться на более низкий уровень защиты прав человека или более низкий уровень верховенства права или демократии в этом государстве в период до возникновения чрезвычайной ситуации в качестве оправдания для несоблюдения или менее строгого соблюдения установленных стандартов во время чрезвычайной ситуации. Напротив, менее строгое соблюдение стандартов до введения чрезвычайного положения должно привести к более тщательному контролю, позволяющему удостовериться в том, что чрезвычайная ситуация не используется как предлог для принятия мер, еще больше отступающих от принятых стандартов.

### **С. Прочее**

99. На основе своего мандата на поощрение и защиту прав человека, институты омбудсмена в странах, где они существуют, и национальные институты по правам человека могут внести решающий вклад в привлечение внимания к вопросам соблюдения прав человека во время чрезвычайных ситуаций и оказание помощи гражданам, пострадавшим от чрезвычайных мер. Поэтому они могут эффективно дополнять парламентский и судебный контроль.<sup>86</sup>

---

<sup>82</sup> Постановление ЕСПЧ по делу «Бранниган и МакБрайд (Brannigan & McBride) против Соединенного Королевства» от 26 мая 1993 года, пункт 54, жалобы №№ 14553/89 и 14554/89. См. также E. Crysler, Brannigan and McBride v. UK: A New Direction on Article 15 Derogations under the European Convention on Human Rights? *Revue belge de droit international*, No. 2, 1994, pp. 603-631.

<sup>83</sup> Венецианская комиссия, документ CDL-AD(2011)003: *Доклад о верховенстве права*, исследование № 512/2009, 4 апреля 2011 года.

<sup>84</sup> Венецианская комиссия, документ CDL-AD(2016)007: *Контрольный список по вопросам верховенства права*, исследование № 711/2011, 16 марта 2016 года.

<sup>85</sup> См., например, документ COM/2014/0158 final: *Сообщение Комиссии Европейскому парламенту и Совету о Новой рамочной программе ЕС по укреплению верховенства права*, 2014 год.

<sup>86</sup> Венецианская комиссия, документ CDL-AD(2020)014: *указ. соч.*, пункт 90.

100. В дополнение к парламентскому и судебному контролю крайне важную роль играет контроль со стороны свободных средств массовой информации. Способность средств массовой информации вести свою работу и надлежащим образом освещать происходящие события во время кризиса COVID-19 и предоставлять общественности своевременную, точную и достоверную информацию будет зависеть от ограничений, наложенных на свободу выражения мнений.<sup>87</sup> Принципы необходимости и соразмерности требуют особой осторожности в отношении введения в действие и применения мер, затрагивающих свободу СМИ.<sup>88</sup>

## **VI. Выборы**

### **A. Введение: принципы, которые необходимо рассмотреть**

101. Международные стандарты, отраженные в статье 3 Протокола 1 к ЕКПЧ, подпункте «b» пункта 1 статьи 25 МПГПП и Своде рекомендуемых норм при проведении выборов,<sup>89</sup> включают основополагающие принципы всеобщего, свободного и тайного избирательного права, а также периодичности выборов и стабильности избирательного законодательства. Кроме того, демократические выборы невозможны без соблюдения прав человека, в частности, свободы выражения мнений и печати, свободы передвижения внутри страны, свободы собраний и свободы ассоциаций в политических целях, включая создание политических партий. Ограничения в отношении этих прав, закрепленных в ЕКПЧ и МПГПП, должны быть основаны на нормах закона, отвечать общим интересам и соответствовать принципу соразмерности.

102. Проведение выборов в чрезвычайных ситуациях может быть проблематичным с точки зрения свободного избирательного права, в частности свободы избирателей формировать свое мнение, а также в отношении соблюдения прав человека в ходе избирательного процесса, в частности, во время избирательных кампаний. Соблюдение всеобщего избирательного права также может оказаться под вопросом, если избирателей не допускают к голосованию по соображениям безопасности, например, по причине риска для здоровья.

103. Непроведение выборов может оказаться проблематичным с точки зрения права на периодические выборы: применение чрезвычайных правил может быть способом сохранить власть тех, кто уже занимает соответствующие должности.

104. Принятие новых правил в чрезвычайных ситуациях поднимает вопрос стабильности избирательного законодательства, а в случае отступления от обычного распределения полномочий — вопрос законности и разделения властей.

105. В чрезвычайных обстоятельствах, таких как нынешняя вспышка COVID-19, неизбежны ограничения либо периодичности выборов, либо других принципов проведения выборов, таких как всеобщее избирательное право (некоторые избиратели могут быть лишены возможности голосовать по состоянию здоровья, или могут существовать препятствия для проведения выборов среди сограждан, проживающих за рубежом, по крайней мере, в некоторых странах), либо свободное избирательное право. Как обсуждалось в

---

<sup>87</sup> Инструментарий для государств-членов по вопросам уважения принципов демократии, верховенства права и прав человека в рамках преодоления эпидемиологического кризиса, вызванного пандемией COVID-19, одобренный Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы: <https://www.coe.int/en/web/congress/covid-19-toolkits>

<sup>88</sup> Венецианская комиссия, документ CDL-AD(2020)014: указ. соч., пункт 91.

<sup>89</sup> Венецианская комиссия, документ [CDL-AD\(2002\)023rev-cor](#): Свод рекомендуемых норм при проведении выборов.

«Размышлениях 2020 года»<sup>90</sup> и отмечалось МФИС<sup>91</sup>, проведение выборов во время чрезвычайных мер или пандемий в большинстве случаев приводит к снижению явки и, таким образом, к снижению легитимности выборов, в частности, потому, что наиболее уязвимые группы рискуют не принять участие в выборах и, таким образом, распределение мандатов может отличаться от предпочтений в обществе.

106. Поэтому принцип соразмерности является ключевым: помимо соблюдения принципов законности и общественного интереса, ограничения должны быть соразмерны их цели. В частности, любое ограничение, направленное на обеспечение проведения выборов в срок, должно быть сбалансировано с ограничением права на свободные выборы по причине чрезвычайной ситуации, и, напротив, отсрочка выборов должна быть сбалансирована с риском их проведения во время чрезвычайной ситуации. Принимаемые меры также должны быть направлены на обеспечение доверия к демократическим институтам.

107. По этой причине в настоящем докладе будут даны ответы на вопросы, поставленные на основе этих соображений, которые были более подробно проработаны в Докладе о соблюдении принципов демократии, уважения прав человека и верховенства права в период чрезвычайного положения, содержание которого воспроизводиться не будет.<sup>92</sup>

108. Следует принять во внимание, что практический опыт, полученный во время кризиса COVID-19 в государствах-членах ЕС, носит ограниченный характер по причине непродолжительности периода действия широких ограничений, не позволяющих проводить выборы. На более поздних этапах чрезвычайных мер выборы проводились в общепринятом порядке. Определенный перенос выборов произошел в Германии, Франции, Италии, Испании, Австрии, Чешской Республике и Польше. В Италии было отложено проведение референдума.

## **В. Следует ли проводить выборы в период чрезвычайной ситуации?**

109. Законодательство и практика в странах-членах ЕС весьма разнообразны. Наиболее распространенной реакцией во всем мире стала отсрочка выборов, что произошло по меньшей мере в 47 странах (четверть стран мира).

110. Хотя международное право хранит молчание, многие конституции предусматривают отсрочку или возможность отсрочки выборов в период чрезвычайных ситуаций, например, путем продления срока полномочий парламента. В ЕС это предусмотрено в Хорватии, Италии, Германии, Греции, Нидерландах,<sup>93</sup> Польше, Литве, Словении, Испании и Венгрии.<sup>94</sup> Согласно ряду конституций этих стран наличие чрезвычайной ситуации исключает роспуск парламента, например, в Германии, Испании, Португалии, Польше и Венгрии.

---

<sup>90</sup> Венецианская комиссия, документ [CDL-AD\(2020\)014](#): Доклад о соблюдении принципов демократии, уважения прав человека и верховенства права в период чрезвычайного положения: размышления.

<sup>91</sup> [https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes\\_covid-19\\_briefing\\_series\\_legal\\_considerations\\_when\\_delaying\\_or\\_adapting\\_elections\\_june\\_2020.pdf](https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_covid-19_briefing_series_legal_considerations_when_delaying_or_adapting_elections_june_2020.pdf).

<sup>92</sup> Венецианская комиссия, документ [CDL-AD\(2020\)014](#): Доклад о соблюдении принципов демократии, уважения прав человека и верховенства права в период чрезвычайного положения: размышления; см. также документ [CDL-PI\(2020\)003](#): Компиляция заключений и докладов Венецианской комиссии о чрезвычайном положении.

<sup>93</sup> Что касается Нидерландов, то эта возможность ограничена продлением на один год. Причины для такого продления не ограничиваются чрезвычайной ситуацией.

<sup>94</sup> В Венгрии это касается только тех случаев, когда объявлено «состояние национального кризиса» или «национального чрезвычайного положения». В отношении кризиса COVID-19 Венгрия ограничилась объявлением «опасного положения».

111. На практике Австрия, Франция (только для второго тура) и Испания решили отложить свои местные выборы; Чешская Республика отложила выборы в законодательные органы; Хорватия, напротив, назначила на это время досрочные выборы в законодательные органы. Польша изначально решила провести президентские выборы с обязательным почтовым голосованием, чтобы затем приостановить их, и в итоге провела два тура президентских выборов на избирательных участках. В Румынии правительство решило осуществить ряд мер в связи с местными выборами, которые были перенесены на 27 сентября 2020 года.

### **С. Следует ли откладывать выборы, которые должны состояться?**

112. В тех случаях, когда между конституционным обязательством назначить выборы и чрезвычайной ситуацией возникает конфликт, оказывается давление, чтобы провести выборы или создать конфликт, кажущийся или реальный. Согласно решению, принятому Конституционным советом Франции 17 июня 2020 года (№ 2020-849 QPC), несмотря на пробел в законодательстве первоначальная отсрочка второго тура выборов, изначально назначенного на 22 марта 2020 года, была законной.

113. Прежде чем откладывать выборы, необходимо определиться по ряду элементов:

- установить, какой орган власти наделен полномочиями откладывать выборы и назначать даты проведения выборов;
- принять базовое законодательство, допускающее гибкость или модификацию избирательных процедур;
- установить новые ключевые сроки, такие как регистрация избирателей и продолжительность избирательной кампании;
- наделить орган по проведению выборов необходимыми полномочиями в отношении разработки правовой базы для этих процедур;
- определить положения законодательной или нормативной базы, в силу которых требуется обеспечить наличие определенных форм доступности, всеохватности или консультаций;
- создать нормативную или конституционную базу принятия решений о передаче власти и положении правительства после завершения его мандата;
- принять правила обеспечения преемственности власти или ее временного замещения (переходное правительство).

114. Институциональные последствия отсрочки выборов — это элемент, которому необходимо уделить пристальное внимание. Чем большему воздействию подвергается нормальное функционирование государственных институтов, тем менее приемлема отсрочка выборов и тем короче она должна быть. Ситуация такого рода становится особенно проблематичной, когда парламент уже распущен, как это произошло в Северной Македонии, не являющейся государством-членом ЕС. Проблемные ситуации могут возникнуть и в случае досрочных выборов из-за смерти действующего президента (как, например, в Чехии) или невозможности сотрудничества (бойкот) в уходящем парламенте, а также в случае сомнительной легитимности предыдущих выборов. В этих случаях отсрочка выборов должна рассматриваться тщательно и как последний вариант. В целом, однако, парламент должен продолжать работу вплоть до дня выборов, но возможности властей, остающихся на своем посту, по принятию структурных мер, не связанных с чрезвычайной ситуацией (внесение поправок в конституцию, принятие органических законов или другие важные реформы), должны быть ограничены.

115. Референдумы в принципе следует отложить, особенно в тех случаях, когда их проведение инициировано органами власти, с тем чтобы обеспечить проведение агитационной кампании по обычным правилам в соответствии с международными стандартами. Однако, если они инициированы частью электората, чрезвычайная ситуация не должна служить предлогом для их отсрочки на неопределенное время.

**D. Внесение поправок в избирательное законодательство в случае чрезвычайной ситуации: соответствие международным стандартам**

116. Принцип стабильности избирательного законодательства является гарантией правовой определенности: изменения основных правил игры должны происходить задолго до выборов (как минимум за год), и правила не должны меняться во время игры — «любая реформа избирательного законодательства, которая будет применяться во время выборов, должна произойти достаточно заблаговременно, с тем чтобы она стала действительно применима к выборам».<sup>95</sup>

117. Тем не менее, позднее внесение изменений в избирательное законодательство, которое было бы неуместно в обычной ситуации, является оправданным в чрезвычайной ситуации, если такие поправки необходимы для проведения выборов в соответствии с международными стандартами. Однако их целесообразно принимать и вне таких ситуаций, и они не должны быть применимы только к одной конкретной чрезвычайной ситуации, а должны иметь общий характер в целях обеспечения правовой определенности. При принятии во время чрезвычайной ситуации изменения должны быть как можно более ограниченными, а гражданам должна быть предоставлена надлежащая информация (см. ниже).

118. В любом случае, правовая база выборов должна быть однозначной, понятной и прозрачной, а ее реализация должна быть беспристрастной и объективной.

119. Такие изменения могут коснуться даты проведения выборов, отмены требований к регистрации или выдвижению кандидатов, порядка проведения избирательной кампании и подсчета голосов или требования сбора подписей в поддержку (если это невозможно в сетевом режиме).

120. Эти изменения не должны приводить к каким-либо необоснованным ограничениям права на свободные выборы. Их принятие после широкого обсуждения и на основе достижения широкого консенсуса является гарантией против таких злоупотреблений и подрыва доверия к избирательному процессу и его легитимности.

121. В ЕС поправки в законодательство были внесены в Польше и Франции, или оно находится в процессе изменения (Нидерланды), в то время как другие страны, такие как Испания, не внесли никаких изменений в свою законодательную базу.

---

<sup>95</sup> Венецианская комиссия, документ [CDL-AD\(2005\)043](#): Толковательная декларация о стабильности избирательного законодательства, подпункт 5 пункта II; помимо этой декларации см. также Венецианская комиссия, документ [CDL-AD\(2002\)023rev-cor](#): Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, подпункт 2 пункта II и документ [CDL-AD\(2016\)007](#): Контрольный список по вопросам верховенства права, подподпункт 4, подпункта В пункта II.

## **Е. Компетентный орган власти**

122. По мнению Венецианской комиссии, *конкретные правила отсрочки выборов* должны приниматься не исполнительной властью и не простым большинством в парламенте, а закрепляться в конституции или органическом законе.<sup>96</sup>

123. Также рекомендуется, чтобы решение об отсрочке выборов принималось парламентом, если оно превышает определенный срок. «Если отсрочка выборов касается только части страны или выборы надлежит отсрочить только на короткий период времени (менее двух месяцев), данное решение может быть принято центральной избирательной комиссией или правительством страны. Если же, напротив, отсрочка составляет более шести месяцев, решение об этом должно приниматься законодательным органом. Один из вариантов заключается в закреплении требования обеспечить квалифицированное большинство в парламенте для более длительной отсрочки выборов. Однако [...] правомочиями принимать решения об отсрочке выборов должно быть наделено только одно учреждение. При этом надлежит предварительно проконсультироваться с различными заинтересованными сторонами, включая политические партии, органы по проведению выборов и экспертов (например, в случае пандемии — с органами здравоохранения)».<sup>97</sup>

124. Эти решения, а также все те, которые влияют на данные чрезвычайные избирательные процессы, должны приниматься прозрачно и, по возможности, на основе достижения консенсуса, с тщательным учетом конкретных обстоятельств (в случае эпидемии: информация о состоянии здоровья населения, возможности страны, уровни распространения болезни). Они должны быть открыты для независимого рассмотрения, предпочтительно в суде.

125. Следующие элементы практики во время кризиса COVID-19 могут представлять интерес. В Польше — предложенное правительством в последнюю минуту изменение о введении исключительно голосования по почте было отклонено Сенатом. Тогда правительство решило отложить выборы, и новый график был установлен председателем нижней палаты. В Чешской Республике правительство решило приостановить проведение внеочередных выборов, но 1 апреля 2020 года первоначальное решение правительства о приостановке внеочередных выборов было признано недействительным Верховным административным судом (Pst 19/2019 – 12). Суд пришел к выводу, что компетенция приостанавливать выборы была закреплена за парламентом (§ 10 Конституционного закона о безопасности Чешской Республики). В Австрии парламент провинции решил отложить выборы в Форарльберге, а губернатор и парламент провинции отложили выборы в Штирии, и до сих пор эти решения не были представлены на парламентский или судебный контроль. В Испании президенты автономных областей решили отложить региональные выборы в Стране Басков и Галисии и назначили новую дату. Во Франции правительство решило отложить второй тур муниципальных выборов.

## **Ф. Продолжительность отсрочки**

126. Принцип соразмерности требует, чтобы продолжительность отсрочки была как можно меньше. Хотя выбранным критерием является возвращение к «нормальной жизни», в случае эпидемии, однако, существует опасность того, что чрезмерно раннее проведение выборов будет способствовать распространению болезни. Кроме того, вероятно, что чем дольше задержка, тем больше действующих правительств,

<sup>96</sup> Венецианская комиссия, документ [CDL-AD\(2020\)014](#): Доклад о соблюдении принципов демократии, уважения прав человека и верховенства права в период чрезвычайного положения: размышления, пункт 119.

<sup>97</sup> Там же.

стремящихся к переизбранию, могут пострадать, когда экономические последствия начнут давать о себе знать.

127. Закон должен предусматривать максимальную продолжительность любого решения об отсрочке выборов, а также общую максимальную продолжительность такой отсрочки. Новая отсрочка должна быть подвергнута тем же процедурным ограничениям, что и первая, включая судебный контроль.

128. Однако в случае проведения выборов до окончания чрезвычайной ситуации, политические партии должны иметь достаточно времени, чтобы изменить свои методы агитации в связи с особыми ограничениями, затрагивающими митинги и демонстрации.

129. После того, как наиболее острая часть кризиса COVID-19 миновала, в некоторых странах прошли выборы (даже в период чрезвычайного положения, но при более благоприятной ситуации в сфере здравоохранения). Продолжительность отсрочки была следующей:

- в Польше — 2 месяца (президентские выборы);
- в Чешской Республике — 2 месяца (выборы в сенат в одном округе в целях замены сенатора, скончавшегося в январе);
- в Австрии — 3 месяца и 6 месяцев (местные выборы в Штирии и Форарльберге);
- во Франции — 3 месяца (местные выборы);
- в Испании — 3 месяца (региональные выборы в Галисии и Стране Басков).

#### **G. При каких условиях можно проводить выборы в чрезвычайных ситуациях?**

130. Выборы — это не однодневное событие, а достаточно длительный процесс. На протяжении всего этого процесса должно быть обеспечено соблюдение международных стандартов, включая принципы равенства возможностей, свободы избирателей формировать свое мнение, свободы собраний и выражения мнений. Как уже упоминалось, в некоторых странах запрещено назначать выборы во время чрезвычайного положения.<sup>98</sup> Однако, как представляется, законодательства, регулирующие их проведение после того, как выборы уже были назначены, не существует.

131. Для организации голосования требуются дополнительные финансовые ресурсы, гарантирующие безопасность процесса голосования. Обычно требуется обеспечить наличие масок для лица, дезинфицирующих средств для рук, более просторные помещения для голосования и, при возможности, места для голосования на открытом воздухе. Поскольку персонал участковых избирательных комиссий должен быть защищен, может потребоваться дополнительное время для набора новых членов и их профессиональной подготовки.

#### *Проведение избирательных кампаний*

132. На определенные аспекты проведения избирательных кампаний, такие как организация митингов или агитация «от двери к двери», могут быть наложены ограничения. Однако следует приложить усилия, чтобы по возможности компенсировать эти ограничения путем продвижения избирательной кампании в средствах массовой

---

<sup>98</sup> Продление срока полномочий парламента (Хорватия, Италия, Эстония, Германия, Греция, Польша, Литва, Словения, Испания и Венгрия (только в случае объявления состояния национального кризиса или чрезвычайного положения)) или запрет на роспуск парламента (Германия, Испания, Португалия, Польша, Венгрия (только в случае объявления состояния национального кризиса или чрезвычайного положения)).

информации (реклама, дебаты), включая социальные сети.<sup>99</sup> Там, где разрешено проводить небольшие по масштабу мероприятия на открытом воздухе, открывается возможность проведения митингов, например, при муниципальных выборах.<sup>100</sup> На президентских выборах отсутствие возможности проведения масштабных митингов может быть легко заменено сетевыми мероприятиями или агитацией в средствах массовой информации. В случае парламентских выборов корректировка порядка их проведения может оказаться наиболее трудной задачей, решение которой нередко занимает больше времени. Как показало широкое использование Интернета и социальных сетей, многие избиратели, возможно, будут следить за ходом избирательной кампании, не посещая митинги. Таким образом, традиционные средства массовой информации в сочетании с социальными сетями и интернет-кампаниями могут считаться в некоторой степени заменой ограничений на проведение публичных собраний.

133. Это требует строгого соблюдения обязательств по обеспечению нейтралитета властей и средств массовой информации. Существует также риск того, что кампания будет сосредоточена исключительно на вопросах, связанных с пандемией и борьбой с ней, но избежать этого, вероятно, не удастся.

#### *Способы проведения голосования*

134. Помимо гарантий соблюдения международных стандартов, высокий уровень участия является ключевым элементом обеспечения легитимности выборов, и его достижение должно стать одной из первоочередных задач. На последних выборах в ЕС участие выросло в Польше, но снизилось во Франции, Испании и Чешской Республике. Тип выборов, возможность голосовать по почте и ее популяризация могут частично объяснить это. Число проголосовавших по почте выросло в 4,5 раза в Польше и на 50 % (Галисия) и 140 % (Страна Басков) в Испании.

135. Способы проведения голосования напрямую влияют на участие. Все способы дистанционного голосования (голосование по почте, Интернет-голосование, переносные урны для голосования, голосование по доверенности), а также досрочное голосование, повышают его, в частности, в случае пандемий; однако они связаны с различными рисками с точки зрения свободного и тайного избирательного права. Как указывается в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, например, голосование по почте должно допускаться лишь в том случае, если почта работает надежно и безопасно, голосование по доверенности должно регулироваться очень жесткими правилами, число доверенностей, которые может получить один избиратель, должно быть ограничено, а использование переносных урн для голосования должно допускаться лишь при соблюдении жестких условий, чтобы полностью исключить риск обмана.<sup>101</sup> Системы Интернет-голосования должны быть безопасными, надежными, эффективными, технически устойчивыми к сбоям, открытыми для независимой проверки и легко доступными для избирателей.<sup>102</sup> Наблюдение за всеми формами удаленного голосования затруднено. Это может привести к недоверию. Поэтому важно обеспечить достижение консенсуса в отношении этих способов.

---

<sup>99</sup> Венецианская комиссия, документ [CDL-AD\(2020\)014](#): Доклад о соблюдении принципов демократии, уважения прав человека и верховенства права в период чрезвычайного положения: размышления, пункт 103.

<sup>100</sup> В Румынии в предвыборных митингах и демонстрациях смогут принять участие не более 100 человек при полном соблюдении правил гигиены, а избиратели будут обязаны дезинфицировать руки перед входом на избирательные участки и выходом из них.

<sup>101</sup> Венецианская комиссия, документ [CDL-AD\(2002\)023rev-cor](#): Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, подпункт 2 подпункта 3 пункта I.

<sup>102</sup> Совет Европы, [Рекомендация CM/Rec\(2017\)5 Комитета министров государствам-членам о стандартах электронного голосования](#).

136. Необходимость достижения консенсуса также связана с увеличением количества дней выборов, которое произошло во многих странах. Такое продление приводит к расширению возможностей организации голосования в обычных помещениях с меньшим количеством избирателей, голосующих одновременно, и большим временем для дезинфекции помещений. С другой стороны, трудности с обеспечением сохранности материалов для голосования, а также с наблюдением за процессом голосования могут привести к недоверию.

137. Например, в Польше правительство предложило перейти к исключительно почтовому голосованию на президентских выборах, однако были высказаны возражения относительно безопасности и надежности этого изменения, которое в итоге не состоялось, в том числе из-за противодействия сената. Франция пыталась вновь разрешить голосование по почте спустя 45 лет после его запрета, но в конечном итоге правительство отказалось от внесения этих изменений. Голосование по доверенности было упрощено за счет того, что доверенности могут быть выданы двум голосующим, в то время как раньше они выдавались по одной на одного избирателя, и эти голосующие больше не должны обосновывать, почему им необходимо голосовать по доверенности, при подаче официальной формы заявления.

#### *Информирование избирателей*

138. Во времена неопределенности информация о регистрации и голосовании в средствах массовой информации и на избирательных участках имеет ключевое значение. Важно информировать избирателей о мерах, принятых во избежание уклонения от голосования на избирательных участках, и гарантировать, что процессы развиваются надежно и уверенно, а результаты принимаются населением. Следовательно, необходимо избегать сложных процессов, повышать прозрачность и в целом обеспечивать применение законодательства.

#### *Санитарные меры, гарантирующие проведение голосования*

139. Помимо применения существующих правил, таких как социальное дистанцирование, использование защитных масок и щитков для лица, защитных экранов для персонала избирательных участков, частое мытье рук, уборка, дезинфекция и вентиляция избирательных участков, следует также избегать их переполненности путем увеличения количества избирательных участков и их размеров, создавая их, по возможности, на открытом воздухе, с удлинённым графиком работы или устанавливая смены или специальные места для населения, подверженного риску, с дополнительными мерами безопасности (отдавая приоритет этим группам, когда они голосуют на обычных избирательных участках).

140. Рекомендуется принять практические меры, чтобы сократить время пребывания внутри избирательного участка и избежать ненужных контактов.<sup>103</sup>

141. Можно предусмотреть сокращение числа наблюдателей и доверенных лиц от партий без уменьшения возможностей для надлежащего наблюдения. Другие меры по защите персонала могут заключаться в установке защитного экрана и устройства на избирательном участке (например, лотка или аналогичного устройства), куда избиратели могут положить свой документ, удостоверяющий личность, без необходимости манипуляций со стороны персонала на избирательном участке, использовать перчатки, установить маршруты входа и выхода и т. п.

---

<sup>103</sup> Например, избиратели могут быть заранее проинформированы о том, к какому столу им следует подойти.

142. Это может подразумевать привлечение специального персонала и/или взаимодействие с сотрудниками полиции и служб гражданской обороны. Следует также иметь в виду, что организация выборов требует дополнительных ресурсов. Это может повлиять на правила финансирования выборов, как это произошло в Польше.

## **VII. Заключение**

143. Все действия, предпринимаемые государствами-членами ЕС в целях преодоления кризиса COVID-19, будь то объявление чрезвычайного положения (или эквивалентные меры), оказывают меньшее или большее воздействие на соблюдение принципов демократии, верховенства права и уважения прав человека.

144. Эти действия, предпринимаемые в условиях кризиса, формулируются через введение чрезвычайных мер. Если чрезвычайные меры соответствуют принципу верховенства права, они будут иметь встроенные гарантии против злоупотреблений, особенно в отношении принципа соразмерности в его различных аспектах. Этот принцип особенно важен в избирательной сфере, где последствия любой отсрочки выборов должны быть сбалансированы с рисками для свободного и всеобщего избирательного права, возникающими при их проведении в чрезвычайной ситуации. Соблюдение этого принципа должно быть предметом эффективного беспартийного парламентского контроля и полноценного судебного контроля со стороны независимых судов на национальном и общеевропейском уровне.

145. При наличии и соблюдении этого принципа дихотомия между нормальностью и исключительностью, лежащая в основе объявления чрезвычайного положения, не обязательно повлечет за собой дихотомию между эффективными действиями по преодолению чрезвычайной ситуации и демократическим конституционализмом или между общественным здравоохранением и верховенством права.