МАТЕРИАЛЫ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ СОВЕТА ЕВРОПЫ

УДК 342.1/.8

DOI: 10.12737/jfcl.2021.013

Обзор 124-го пленарного заседания Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии)

А. А. Каширкина

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Москва, Россия, venkom@izak.ru, <https://orcid.org/0000-0002-4269-8262>

Аннотация. Представленный обзор посвящен рассмотрению результатов 124-го пленарного заседания Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии), состоявшегося 8—9 октября 2020 г. в онлайн-формате. Несмотря на такой формат и отсутствие возможности очного обмена мнениями, пленарная сессия Венецианской комиссии была очень результативной. По итогам ее работы было принято более 20 документов по различным вопросам повестки дня: от заключений по законодательству государств — членов Венецианской комиссии до комплексной оценки вопросов конституционного права и защиты прав человека. В частности, в орбите оценки законодательных реформ, по которым были подготовлены заключения Венецианской комиссии, оказались такие государства, как Украина, Молдова, Грузия, Мальта, Узбекистан, Турция, Исландия, Черногория. Также освещались проблемные вопросы законодательного регулирования в Косове.

Среди комплексных документов Венецианская комиссия в рамках пленарной сессии подготовила отчеты об избирательном законодательстве и управлении выборами в Европе, о разрешении споров о выборах, а также документ под названием «Пересмотренные руководящие принципы по проведению референдумов». Указанные документы дополняют массив мнений Венецианской комиссии по применению полифункциональных стандартов Совета Европы в контексте избирательного права и избирательных технологий в современных условиях, ввиду чего ряд подходов Венецианской комиссии обновляется и модернизируется. Среди особо значимых и актуальных документов в условиях пандемии следует отметить Промежуточный отчет о мерах, принятых в государствах — членах ЕС, в результате кризиса COVID-19, и их влиянии на демократию, верховенство закона и основные права.

Ключевые слова: Венецианская комиссия, законодательная реформа, избирательное право, защита прав человека

Для цитирования. Каширкина А. А. Обзор 124-го пленарного заседания Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2021. Т. 17. № 1. С. 137—145. DOI: 10.12737/jfcl.2021.013

Review of the 124th Plenary Session of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)

Anna A. Kashirkina

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia, venkom@izak.ru, <https://orcid.org/0000-0002-4269-8262>

Abstract. The review is devoted to study of the results of the 124th plenary session of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), held on 8—9 October 2020 in an online format. Despite the online format and the lack of opportunities for face-to-face exchange of views, the VC plenary session was very productive. As a result of its work, 16 documents were adopted on various issues on the agenda: from opinions on the legislation of the VC Member States to a comprehensive assessment of issues of constitutional law and the human rights protection. In particular, such states as Ukraine, Moldova, Georgia, Malta, Uzbekistan, Turkey, Iceland, and Montenegro were in the orbit of assessing the legislative reforms on which the opinions of the Venice Commission were prepared. Problematic issues of legislative regulation in Kosovo were also highlighted.

Among the complex documents, the Venice Commission, within the framework of the 124th plenary session, prepared reports on electoral legislation and election management in Europe, on the resolution of electoral disputes, as well as a document entitled “Revised guidelines on the holding of referendums”. These documents complement the array of opinions of the Venice Commission on the application of multifunctional standards of the Council of Europe in the context of electoral law and electoral technologies in modern conditions, for which a number of approaches of the Venice Commission are being updated and modernized. Among the most significant and relevant documents in the context of the pandemic is the Interim Report on the Measures taken in the EU Member States as a result of the COVID-19 crisis, and their impact on democracy, the rule of law and fundamental rights.

Keywords: Venice Commission, legislative reform, electoral law, human rights protection

For citation. Kashirkina A. A. Review of the 124th Plenary Session of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2021, vol. 17, no. 1, pp. 137—145. (In Russ.) DOI: 10.12737/jflcl.2021.013

Ухудшение эпидемиологической обстановки в мире, связанное с пандемией COVID-19, отразилось также на деятельности Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии): 8—9 октября 2020 г. 124-я пленарная сессия Венецианской комиссии (далее — ВК) впервые проходила в онлайн-формате¹.

В пленарной сессии приняли участие *Т. Я. Хабриева*, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (далее — ИЗиСП), член Венецианской комиссии от Российской Федерации, член Бюро Венецианской комиссии, академик РАН, и *А. И. Ковлер*, замещающий член от Российской Федерации, заведующий отделом научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии), доктор юридических наук, профессор.

Тем не менее работа пленарной сессии ВК в онлайн-формате была весьма насыщенной и продуктивной. Так, в соответствии с утвержденной повесткой дня ВК рассмотрела ряд заключений по законодательству Молдовы (по проекту закона о внесении изменений в Избирательный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях и Кодекс об аудиовизуальной медиаслужбе), Черногории (по проекту закона о выборах членов парламента), Украины (по проекту закона о демократии через всеукраинский референдум и о внесении изменений в Закон «О судебной системе и статусе судей» и некоторые законы о деятельности Верховного суда и судебных органов), Грузии (по проекту поправок к органическому закону о судах общей юрисдикции), Исландии (по четырем проектам конституционных законов об охране окружающей среды, природных ресурсах, референдумах и о президенте Исландии, правительстве, функциях исполнительной власти), Турции (по проекту закона об адвокатуре), Косова (по проекту закона о массовых собраниях), Узбекистана (по проекту закона о свободе совести и религиозных организациях).

Участникам сессии были представлены подготовленные Комиссией доклады: об избирательном праве и управлении выборами в Европе; об уголовной ответственности за мирные призывы к радикальным конституционным изменениям с точки зрения Европейского суда по правам человека (далее — ЕСПЧ); руководящие принципы проведения референдумов; промежуточный доклад о мерах, принятых в государствах — членах ЕС в связи с кризисом COVID-19,

и их влиянии на демократию, верховенство права и основные права человека; об урегулировании избирательных споров².

Состоялся обмен мнениями с официальными представителями государств, по законодательству которых готовились экспертные заключения ВК. В частности, члены ВК провели конструктивный обмен мнениями с *Арчилом Талаквдзе*, председателем Парламента Грузии, и приняли Заключение по проекту поправок к органическому Закону об общих судах Грузии, ранее рассмотренное в письменной форме.

По пакету законов Исландии была проведена запланированная беседа с *Поллом Торхальссоном*, генеральным директором канцелярии премьер-министра Исландии. С учетом обмена мнениями Венецианской комиссией было принято Заключение по четырем проектам конституционных законопроектов Исландии.

Весьма дискуссионной была повестка по Косову. В ходе ее обсуждения выступил *Ментор Боровци*, директор юридического отдела Канцелярии премьер-министра Косово. Итогом обсуждения стало принятие Заключения по проекту закона о публичных собраниях в Косове, ранее рассмотренного в письменной форме.

Членами ВК была проведена плодотворная работа по обсуждению и обмену мнениями по законодательству с представителями Мальты, Узбекистана, Турции, Украины, Молдовы, а также членами Парламентской ассамблеи Совета Европы (далее — ПАСЕ). В частности, члены ВК обменялись мнениями с *Эдвардом Заммитом Льюисом*, министром юстиции, равноправия и управления Мальты, с *Шухратом Бафиевым*, председателем Комитета по демократическим институтам, НПО и органам гражданского самоуправления Олий Мажлиса (парламента) Узбекистана, с *Хаджи Али Ачикюлем*, главой Департамента по правам человека Министерства юстиции, с *Русланом Стефанчуком*, первым заместителем председателя Верховной Рады Украины, *Андреем Костиным*, председателем Комитета по правовой политике Верховной Рады. По итогам обмена мнениями с *Шерил Гиллан*, председателем Комитета по политическим вопросам и демократии ПАСЕ, были приняты пересмотренные Руководящие принципы проведения референдумов, ранее одобренные Советом по демократическим выборам.

Секретариат ВК с энтузиазмом воспринял информацию об издании ИЗиСП сборника на русском языке «Венецианская комиссия: о выборах и избирательных технологиях». Сообщение об этом было сделано на пленарной сессии.

¹ 124th Plenary session of the Venice Commission of the Council of Europe and 30th anniversary ceremony. URL: <https://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2796>.

² CDL-PL-PV(2020)003syn-f 124e session plénière — Carnet de bord. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?ref=CDL-PL-PV\(2020\)003syn](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?ref=CDL-PL-PV(2020)003syn).

На сессии было принято решение о переносе на более поздний срок церемонии, посвященной 30-летию Венецианской комиссии.

В рамках повестки 124-й пленарной сессии Венецианская комиссия приняла ряд важных обобщенных документов (отчетов) и заключений по странам.

Отчеты были посвящены в основном существенным проблемам избирательного права, проведению выборов, референдумов, соблюдению избирательных стандартов и др.

Значительный интерес представляет **Отчет об избирательном законодательстве и управлении выборами в Европе — Обобщенное исследование повторяющихся вызовов и проблемных вопросов — CDL-AD (2020)**³. Документ был одобрен Советом демократических выборов на его 69-м онлайн-заседании (7 октября 2020 г.).

В Отчете говорится, что современный контекст политических отношений, характеризующийся насильственными конфликтами и вызовами территориальной целостности государств, не создает благоприятных условий для проведения демократических выборов. Так, не удалось организовать выборы в некоторых областях Украины из-за войны на востоке страны и других явных проблем. Эти конфликты привели к появлению большого количества внутренне перемещенных лиц, которые сталкиваются с большими трудностями, чтобы реализовать свое право голоса. Требуется специальные меры для гарантий избирательных прав граждан и в других государствах — членах Совета Европы, вовлеченных в давние конфликты (например, в Азербайджане, Кипре, Грузии). В некоторых государствах (например, в Албании, Сербии) выборы проводятся в условиях глубоких политических разногласий между основными кандидатами, что приводит к низкому доверию общественности к избирательному процессу. В таких случаях необходимо укрепить доверие к выборам. Их проведение в соответствии с международными стандартами является непременным условием восстановления доверия к избирательному процессу. Невыполнение этого требования может вызвать недоверие к результатам выборов или даже привести к их бойкоту со стороны некоторых оппозиционных партий (как это было в Азербайджане).

При этом Венецианская комиссия подчеркнула, что улучшение избирательного законодательства связано с постоянными национальными и международными усилиями по совершенствованию как изби-

рательного законодательства, так и организации выборов в соответствии с международными стандартами. В то же время остаются нерешенными многие проблемы, которые в условиях кризисных ситуаций даже нарастают и приобретают более острый контекст.

В Отчете указываются проблемы современного избирательного законодательства во многих странах и даются комментарии о возможном устранении или минимизации этих проблем, а также общая оценка тенденций в развитии избирательного права в демократических государствах. В частности, была дана рекомендация о включении основных аспектов избирательного законодательства в единый избирательный кодекс, который создаст открытый и инклюзивный подход к выборам. В то же время Венецианская комиссия указывает, что правила унифицированного избирательного кодекса чаще всего не распространяются на местные выборы и выборы различных уровней в государствах с федеративным устройством.

Также в Отчете поднимается такая важная проблема, как фрагментация избирательного законодательства, которая также характерна для стран с давними демократическими традициями (Великобритания, Италия), где значительно расширяется законодательный массив и нормы, посвященные выборам, могут содержаться в различных многочисленных и разрозненных документах.

В Отчете дана общая оценка норм законодательства об активном и пассивном избирательном праве с рекомендацией государствам допускать иностранцев к местным или региональным выборам после определенного периода проживания в данной стране, а также оценка достижений государств в рамках обеспечения гендерного представительства в органах власти и при формировании избирательных списков (здесь отмечается общая положительная динамика).

Венецианская комиссия рассмотрела вопросы финансирования выборов, предвыборной агитации в СМИ, формирования избирательных бюллетеней и другие важные аспекты проведения избирательных кампаний.

В целом Венецианская комиссия пришла к выводу, что нарушения в виде многократного голосования, покупка голосов, вброс бюллетеней, неправильные подсчет голосов и подведение итогов в большей или меньшей степени все еще имеют место в некоторых государствах — членах Совета Европы и должны быть срочно устранены. В каждом государстве должны быть обеспечены право на подачу жалобы и апелляции в случае нарушений на выборах, а также эффективный контроль за их рассмотрением. В заключение Венецианская комиссия отметила, что ввиду надвигающейся «эрозии» либеральных демократий в некоторых государствах — членах Совета Европы важно, чтобы эти и многие другие недостатки, упомянутые в Отчете, были рассмотрены и устране-

³ См.: Report on electoral law and electoral administration in Europe — Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues — Taken note of by the Council of Democratic Elections at its 69th online meeting (7 October 2020) and the Venice Commission at its 124th online Plenary Session (8—9 October 2020). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)023-e).

ны. В конечном счете только выборы, соответствующие демократическим стандартам, могут претендовать на демократическую легитимность. На демократических выборах легитимизируется не только избранное правительство, но и оппозиция, и полное признание оппозиции характерно для действительно конкурентных выборов.

Существенные проблемы избирательного права рассматриваются Венецианской комиссией в **Отчете о разрешении споров о выборах — CDL-AD (2020) 025**⁴, который также был одобрен Советом по демократическим выборам на его 68-м заседании (онлайн, 15 июня 2020 г.). Венецианская комиссия указывает, что надлежащее урегулирование избирательных споров является важной частью успешного избирательного процесса. Это подразумевает обеспечение функционирования в государстве системы обжалования нарушений на выборах и рассмотрения споров, связанных с выборами, сочетая эффективный механизм подачи жалоб и эффективный процесс принятия решений по таким жалобам на выборах. Однако хотя законодательство всех государств — членов ВК включает правовые положения о процедурах подачи жалоб и апелляций, большинство внутренних законов и их применение в отношении различных аспектов систем разрешения споров, связанных с выборами, могут быть улучшены, что регулярно подчеркивается в заключениях ВК по избирательному законодательству, а также по отчетам о наблюдении за выборами.

Венецианская комиссия повторяет в рассматриваемом Отчете рекомендацию, чтобы в избирательном законодательстве государств предусматривалось правило, согласно которому судебные органы должны быть последней инстанцией при разрешении избирательных споров, избегать при этом рисков конфликта юрисдикций. Состав органа, принимающего решения по жалобам и апелляциям, за исключением регистрации избирателей или споров, связанных с днем выборов, предпочтительно должен быть коллегияльным.

Что касается оснований для жалоб и решений, действий и бездействия, которые могут быть оспорены, то большинство государств — членов ВК предусматривают в своем законодательстве положения, гарантирующие избирателям, кандидатам и политическим партиям право подавать жалобы на нарушения законодательства в части различных стадий избирательного процесса: регистрации избирателей и кандидатов, избирательной кампании, процедуры голосования и подведения результатов выборов. Тем не менее

Венецианская комиссия рекомендовала, чтобы основания для жалоб и апелляций не ограничивались нарушениями избирательных прав и интересов в связи с решениями и действиями государства, но включали также бездействие и ненадлежащее исполнение избирательного законодательства.

Другие рекомендации Венецианской комиссии касались сроков рассмотрения жалоб в связи с нарушением избирательных прав, где должен быть соблюден баланс между тщательностью и сложностью системы разрешения избирательных споров, с одной стороны, и быстрыми и гибкими процедурами рассмотрения — с другой.

Кроме того, Венецианская комиссия рекомендовала государствам — членам ВК продолжать развивать законодательство в отношении случаев частичной или полной отмены результатов выборов и подчеркнула решающую роль судов в этом отношении, а также других средств правовой защиты в случаях выявления фальсификации результатов выборов или иных злоупотреблений.

Венецианская комиссия также модернизирует подходы в части принятия отдельных документов, пересматривающих ранее принятые. Одним из таких документов в сфере избирательного права являются **Пересмотренные руководящие принципы по проведению референдумов — CDL-AD (2020) 031**⁵. Оценивая современное развитие избирательного законодательства и представительной демократии, Венецианская комиссия справедливо указала, что в конституционных системах государств — членов Совета Европы принятие решений обычно происходит через механизмы представительной демократии, тогда как обращение к референдумам, как правило, дополняет такие процессы. Подобная практика наблюдается даже в странах, где законодательство обычно «открыто» для проведения референдума, т. е. допускает его. С учетом данного подхода институт референдума и представительная демократия должны гармонично сочетаться в правовом поле государства. В частности, обращение к прямой демократии не исключает участия представительных органов в этом процессе. Кроме того, обращение к референдуму не должно использоваться для нарушения системы конституционных сдержек и противовесов, например, использоваться президентом или правительством для обхода парламентских процедур.

В отношении Украины Венецианская комиссия в рамках данной сессии приняла два документа: **Срочное совместное мнение по проекту Закона**

⁴ Report on election dispute resolution, approved by the Council for Democratic Elections at its 68th meeting (online, 15 June 2020) and adopted by the Venice Commission at its 124th Plenary Session (online, 8—9 October 2020). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)025-e).

⁵ См.: Revised guidelines on the holding of referendums — Approved by the Council of Democratic Elections at its 69th online meeting (7 October 2020) and adopted by the Venice Commission at its 124th online Plenary Session (8—9 October 2020). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)031-e).

Украины 3612 о демократии через всеукраинский референдум — CDL-AD (2020) 024⁶ и Совместное заключение Венецианской комиссии и Генерального директората по правам человека и соблюдению законности (DGI) Совета Европы по проекту поправок к Закону Украины о судебной системе и статусе судей и некоторых законах о деятельности Верховного суда и судебных властей (проект закона № 3711) — CDL-AD (2020) 022⁷. По проекту закона Украины о демократии через всеукраинский референдум ВК пришла к выводу, что разработчики согласовали законопроект с другими частями избирательного законодательства, в частности с принятым в 2019 г. новым Избирательным кодексом Украины и Законом «О Центральной избирательной комиссии» и включили подробные механизмы, направленные на обеспечение равных возможностей агитации для сторонников и противников вопросов, вынесенных на общенациональный референдум. Тем не менее были даны конкретные рекомендации:

прояснить связь между референдумом по народной инициативе об отмене законов или части законов и референдумом по решению вопросов общего государственного значения;

процедура референдума по народной инициативе должна обеспечивать парламенту роль до голосования, а также — при необходимости — после голосования и в соответствии с его результатами; последствия одобрения народной инициативы должны быть определены в законе;

ввести дополнительные положения, направленные на обеспечение равных возможностей сторонникам и противникам вынесенных на референдум вопросов в комиссиях референдума разного уровня;

продлить срок сбора подписей для референдума по народной инициативе;

осуществлять проверку всех поданных в рамках подготовки референдума подписей;

привести законопроект в соответствие с избирательным законодательством для дальнейшего усиления механизмов доступности референдумов для лиц с ограниченными возможностями;

рассмотреть возможность синхронизации положений законопроекта о финансировании кампании по референдуму с законодательством о финансировании политических партий;

исключить положения об электронном голосовании из законопроекта и отрегулировать впоследствии с помощью отдельного закона, который также будет касаться местных, парламентских и президентских выборов;

пересмотреть ограничения и запреты при проведении избирательной кампании;

предусмотреть в тексте законопроекта конкретные статьи о сдерживающих и эффективных санкциях за нарушения, связанные со СМИ.

В Совместном заключении Венецианской комиссии и Генерального директората по правам человека и соблюдению законности (DGI) Совета Европы по проекту поправок к Закону Украины «О судебной системе и статусе судей и некоторых законах о деятельности Верховного суда и судебных властей» (проект закона № 3711) — CDL-AD (2020) 022 отмечается, что вопросы, поднятые в Заключении, не могут быть окончательного рассмотрены и требуют дальнейшего изучения и наблюдения за ситуацией в Украине в связи с масштабной реформой всей судебной системы Украины, включая создание новых судебных органов и совершенствование деятельности существующих судов. Решение указанных вопросов, как и назначение судей, не может подменять конституционные положения, которым должна отводиться основная регулирующая роль. При этом Венецианская комиссия надеется, что при проведении всеобъемлющей конституционной реформы в Украине будут соблюдены все международные стандарты и учтены позиции ЕСПЧ и Бюро по демократическим институтам и правам человека (далее — БДИПЧ).

По проблемам избирательного законодательства в Республике Молдова также было принято **Срочное совместное заключение по законопроекту № 263 о внесении поправок в Избирательный кодекс Республики Молдова, Кодекс о правонарушениях Республики Молдова и Кодекс аудиовизуальных медиауслуг Республики Молдова — CDL-AD (2020) 027⁸.** Венецианская комиссия и БДИПЧ отметили позитивные шаги, которые предприняла Республика Молдова в целях реформы своего избирательного законодательства. В то же время относительно законопроекта Венецианская комиссия внесла конкретные рекомендации. В частности, должен

⁶ См.: Ukraine — urgent joint opinion on the draft law 3612 on democracy through all-Ukraine referendum -Endorsed by the Venice Commission at its 124th online Plenary Session (8—9 October 2020). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)024-e).

⁷ См.: Ukraine — Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the draft amendments to the Law “On the Judiciary and the Status of Judges” and certain Laws on the activities of the Supreme Court and Judicial Authorities (draft Law no. 3711), adopted by the Venice Commission at its 124th online Plenary Session (8—9 October 2020). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)022-e).

⁸ См.: Moldova — Urgent joint opinion on the draft Law no. 263 amending the Electoral Code, the Contravention Code and the Code of Audiovisual Media Services, approved by the Venice Commission at its 124th Plenary Session (online, 8—9 October 2020). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)027-e).

соблюдаться принцип стабильности избирательного законодательства: в целях применения каких-либо существенных изменений к предстоящим местным и президентским выборам их необходимо принять задолго до процесса, чтобы у заинтересованных сторон было достаточно времени для ознакомления с новыми положениями и подготовки к их соблюдению. Никакие законодательные изменения не должны применяться к уже идущим избирательным процессам, таким как, например, местные выборы в определенных областях. В отношении президентских выборов в соответствии с передовой международной практикой предлагаемые изменения, которые являются техническими и не затрагивают основные элементы закона о выборах, могут быть применены, если они вступят в силу до начала президентской избирательной кампании. Кроме того, Венецианская комиссия сформулировала рекомендации: о корректировке отдельных положений рассматриваемого проекта закона, чтобы избежать их чрезмерно широкого толкования и расширения сферы применения; необходимости допуска международных наблюдателей на всех стадиях выборов; не предусматривать чрезмерное регулирующее воздействие Центральной избирательной комиссии Молдовы (ЦИК Молдовы), например в сфере применения Административного кодекса Республики Молдова; перечислить в Избирательном кодексе Республики Молдова различные действия, бездействие и решения, которые могут быть обжалованы в апелляционном порядке, и уточнить соответствующую компетенцию судов общей юрисдикции и Конституционного суда Республики Молдова; детально описать компетенцию и полномочия по принятию решений различных заинтересованных сторон в процессе избирательного спора и более подробно рассмотреть полномочия по принятию решений в избирательных спорах и др.

В рамках рассмотрения повестки по Косову Венецианской комиссией было принято **Заключение по проекту закона Косова о публичных собраниях — CDL-AD (2020) 030**⁹. Венецианская комиссия рекомендует законодателю в Косове установить справедливый баланс между защитой права на свободу собраний и другими правами в соответствии с международными стандартами. Комиссия отмечает, что законопроект представляет собой движение вперед по сравнению с действующим Законом. Однако некоторым важным положениям проекта Закона недостает точности, что может вызвать неопределенность и затруднения при его реализации, в частности это касается понятий «собрание», «насилие»; не вполне ясно, по мнению ВК, различие между мирными

публичными собраниями и публичными собраниями вообще. Комиссия также рекомендует более четко определить такие понятия, как «реальные риски», «серьезные причины», «компетентные органы» или «высшие органы», которые могут быть интерпретированы по-разному и с различным смыслом. Законопроект должен содержать четкие стандарты доказательств для оценки фактов, идентифицируемых компетентными органами, и четкое описание процедур. Кроме того, Венецианская комиссия полагает излишне высокими размеры штрафов за нарушение общественного порядка во время собраний, которые предоставляют слишком широкие основания для ограничения, запрещения и прекращения мирных протестов.

В целом по рассматриваемому законопроекту Косова Венецианская комиссия отметила следующее: несмотря на то что Конституция Косова использует очень широкую концепцию собраний, это мнение рекомендуется применять, используя особый подход к определению понятия «собрание» в трактовке, используемой в ст. 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и ст. 21 Международного пакта о гражданских и политических правах. Такой подход потребует внесения изменений в рассматриваемый законопроект, о которых упоминалось выше.

В отношении Республики Мальта ВК приняла **Заключение по десяти законам и законопроектам, реализующим законодательные предложения, — CDL-AD (2020) 019**¹⁰, в соответствии с мнением CDL-AD (2020) 006. Венецианская комиссия отметила, что Республика Мальта осуществляет поэтапную реализацию предложений по конституционной и законодательной реформе как важный шаг в правильном направлении. В целом в 10 имплементационных актах точно отражены предложения, внесенные правительством Мальты. В то же время поправки к Конституции Республики Мальта должны иметь глубокое и долгосрочное влияние на Мальту и, следовательно, требуют широких консультаций в мальтийском обществе. Комиссия подчеркивает важность прозрачного, инклюзивного и совещательного законодательного процесса и рекомендует, чтобы остальные рассматриваемые законопроекты и любые дальнейшие поправки в Конституцию Республики Мальта обсуждались в более широких кругах, а также с гражданским обществом. Венецианская комиссия подтвердила важность вовлечения граждан в этот процесс с помощью средств массовой информации, неправительственных ассоциаций, академических

⁹ См.: Kosovo — Opinion on the Draft Law on Public Gatherings — Adopted by the Venice Commission at its 124th online Plenary Session (8—9 October 2020). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)030-e).

¹⁰ См.: Malta — Opinion on ten Acts and bills implementing legislative proposals subject of Opinion CDL-AD(2020)006, adopted by the Venice Commission at its 124th online Plenary Session (8—9 October 2020). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)019-e).

кругов и др. Также Венецианская комиссия высказала ряд конкретных предложений и рекомендаций относительно совершенствования рассматриваемых законодательных актов Республики Мальта и проектов законов.

В отношении Исландии Венецианская комиссия также рассматривала осуществление законодательных преобразований в стране, по итогам обсуждения которых было принято **Заключение по четырем проектам конституционных законов Республики Исландия: «О защите окружающей среды», «О природных ресурсах», «О референдуме», «О Президенте Исландии, Правительстве, функциях исполнительных органов и других институциональных вопросах» — CDL-AD (2020) 020**¹¹. Венецианская комиссия высоко оценила усилия, предпринимаемые в настоящее время в Исландии для консолидации и улучшения Конституции, чтобы отразить общие фундаментальные ценности исландского народа и заложить прочную основу для демократического государства, основанного на верховенстве закона и гарантирующего защиту прав человека. При этом после попытки разработать совершенно новую конституцию в период экономического кризиса власти Исландии избрали более осторожный подход к конституционной реформе, введя в течение периода, равного двум избирательным, частичные поправки к Конституции.

Венецианская комиссия подчеркнула, что в ее задачу не входит вмешиваться в спор о том, уместно ли предлагать Исландии совершенно новую конституцию или принимать лишь ограниченные поправки к действующей Конституции, чтобы придать большее значение преемственности Конституции в стране, поскольку данные вопросы являются исключительной прерогативой самого государства и его народа. В связи с этим справедливо, что вопрос по проекту новой конституции Исландии был вынесен на консультативный референдум и проект был одобрен народом в качестве основы новой конституции Исландии. В то же время Венецианская комиссия приветствует большое разнообразие механизмов консультаций с общественностью, используемых в текущем процессе конституционной реформы.

В отношении текстов законопроектов Венецианская комиссия пришла к выводу, что в целом поправки, отраженные в них, могут быть расценены как положительные, соответствующие международным стандартам. В то же время некоторые положения законопроектов кажутся незавершенными, что может вызвать неопределенность в их толковании и приме-

нении, в связи с чем ВК был высказан ряд конкретных рекомендаций и предложений.

Также в ходе рассматриваемой пленарной онлайн-сессии Венецианская комиссия приняла **Заключение по проекту Органического закона Грузии о внесении поправок в Органический закон Грузии об общих судах CDL-AD (2020) 021**¹², **Срочное совместное заключение по проекту закона Черногории о выборах членов парламента и советников — CDL-AD (2020) 026**¹³, **Мнение по поправкам от июля 2020 года к Закону Турции об адвокатуре 1969 года — CDL-AD (2020) 029**¹⁴.

Кроме того, ВК совместно с БДИПЧ ОБСЕ приняли **Совместное мнение о проекте Закона Республики Узбекистан «О свободе совести и религиозных организациях» — CDL-AD (2020) 002**¹⁵, где одобрили усилия Узбекистана по внесению поправок в свою правовую базу, касающуюся права на свободу религии или убеждений, с целью приведения ее в соответствие с международными стандартами. Как установили эксперты ВК, законопроект вносит некоторые улучшения по сравнению с существующим законодательством, например сокращение необходимого минимального количества верующих для создания религиозной организации, снятие запрета на ношение религиозной одежды в общественных местах и требование о проведении ликвидации религиозной организации судом, а не административными органами, что в целом заслуживает одобрения. В то же время были установлены существенные расхождения с международными стандартами. В частности, законопроект по-прежнему запрещает незарегистрированную религиозную или религиозную деятельность и общины, вводит жесткие и обременительные требования к регистрации, предусматривает

¹² См.: Georgia — Opinion on the draft Organic Law amending the Organic Law on Common Courts, adopted by the Venice Commission at its 124th online Plenary Session (8—9 October 2020). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)021-e).

¹³ См.: Montenegro — Urgent joint opinion on the draft law on elections of members of parliament and councillors, endorsed by the Venice Commission at its 124th Plenary Session (online, 8—9 October 2020). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)026-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)026-e).

¹⁴ См.: Turkey — Opinion on the July 2020 amendments to the attorneyship law of 1969, adopted by the Venice Commission at its 124th online Plenary Session (8—9 October 2020). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)029-e).

¹⁵ См.: Uzbekistan — Joint opinion of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on the draft Law "On freedom of conscience and religious organisations", adopted by the Venice Commission at its 124th online Plenary Session (8—9 October 2020). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)002-e).

¹¹ См.: Iceland — Opinion on four draft constitutional bills, adopted by the Venice Commission at its 124th online Plenary Session (8—9 October 2020). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)020-e).

различные запреты или строгие ограничения в отношении осуществления права на свободу религии или убеждений, например на религиозное образование, получение разрешения на места отправления религиозных обрядов, производство, ввоз и распространение религиозных материалов. Кроме того, законопроект по-прежнему содержит запрет на миссионерскую деятельность и «прозелитизм», способствующий так называемому нарушению межконфессиональной гармонии и религиозной терпимости в обществе, которые подлежат административным и уголовным санкциям. К существенным ограничениям свободы вероисповедания относится, по мнению Венецианской комиссии, также то, что законопроект не предусматривает строгих гарантий автономии религиозных организаций и продолжает подчинять фундаментальные элементы свободы исповедовать религию или убеждения некоторым административным формам либо государственному контролю, включая организацию религиозных мероприятий или участие в паломничестве за пределами страны. Основания, которые могут оправдать приостановление или роспуск религиозной организации, являются расплывчатыми и предоставляют слишком широкие дискреционные полномочия органам государственной власти без предоставления эффективных средств правовой защиты. Следовательно, по мнению ВК совместно с экспертами БДИПЧ, законопроект следует существенно пересмотреть, чтобы обеспечить его полное соответствие международным стандартам и обязательствам ОБСЕ в области прав человека.

Основополагающих прав человека касается также принятый Венецианской комиссией **Отчет об уголовной ответственности за мирные призывы к радикальным конституционным изменениям с точки зрения Европейской конвенции о правах человека — CDL-AD (2020) 028**¹⁶. Венецианская комиссия отметила, что согласно международному праву в области защиты прав человека свобода выражения мнений гарантируется ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, а на европейском уровне согласно ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Кроме того, существует обширная судебная практика в области защиты прав человека. На национальном уровне и в законодательстве государств, как показывает сравнительный анализ, есть существенные различия в правовой регламентации протестных выступлений, даже если речь идет о демократических режимах. Например, в США свобода выражения по-

литического мнения трактуется почти как абсолютная свобода, и ограничения разрешены только в том случае, если протест представляет явную опасность для общества, угрожающую «неминуемым беззаконием». Напротив, многие европейские страны допускают некоторые законодательные ограничения свободы политических выступлений, даже если такой опасности нет.

В то же время Венецианская комиссия приходит к выводу, что ограничения свободы выражения мнения разрешены ст. 10 Европейской конвенции, если выполняются следующие условия (каждое условие оценивается отдельно):

они предусмотрены законом;

эти ограничения преследуют законную цель (защита национальной безопасности, территориальной целостности или обеспечение общественной безопасности, для предотвращения беспорядков или преступлений, в том числе для защиты жизни и здоровья граждан);

они необходимы в демократическом обществе.

При этом однозначного ответа на то, как отличать мирные призывы к радикальным изменениям от призывов, потенциально несущих опасность, не существует. Прецедентное право ЕСПЧ по этому вопросу очень сложное и основано на контекстном анализе различных факторов. Анализ этих факторов позволяет ЕСПЧ найти правильный баланс между свободой слова и свободой выражения мнений, с одной стороны, и законными интересами государства и общества по обеспечению национальной безопасности, территориальной целостности, общественной безопасности — с другой. Подобный сбалансированный подход должен быть «мерилом» для введения соразмерных ограничений при различных проявлениях протестных движений и в законодательстве государств.

В сложных условиях пандемии особую значимость представляет такой документ Венецианской комиссии, как **Промежуточный отчет о мерах, принятых в государствах — членах ЕС в результате кризиса COVID-19, и их влиянии на демократию, верховенство закона и основные права — CDL-AD (2020) 018**¹⁷. Венецианская комиссия отметила, что все действия, предпринятые государствами — членами ЕС для преодоления кризиса, связанного с пандемией COVID-19, будь то объявление чрезвычайного положения (или его эквивалента) или без объявления такового, окажут влияние в большей или меньшей степени на демократию, власть государства, закон и права человека. В то же время эти действия,

¹⁶ См.: Report on the criminal liability for peaceful calls for radical constitutional change from the standpoint of the European Convention on Human Rights, adopted by the Venice Commission at its 124th online Plenary session (8—9 October 2020). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)028-e).

¹⁷ См.: Interim Report on the measures taken in the EU member States as a result of the COVID-19 crisis and their impact on democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, adopted by the Venice Commission at its 124th Plenary Session (Online, 8—9 October 2020). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)018-e).

предпринимаемые в условиях пандемии и связанного с ней кризиса, сформулированы в законодательстве большинства государств — членов ЕС путем принятия чрезвычайных мер. В случаях, когда чрезвычайные меры соответствуют нормам законодательства, они будут иметь предусмотренные гарантии против злоупотреблений, особенно в отношении принципа соразмерности в различных его аспектах. Этот принцип является ключевым, особенно в сфере избирательного права, где последствия любой отсрочки выборов должны быть сбалансированы с рисками для свободного и всеобщего избирательного права, возникающими в результате проведения выборов во время чрезвычайной ситуации. Соблюдение этого принципа должно подлежать эффективному, беспристрастному парламентскому контролю и значимому судебному контролю со стороны независимых судов на национальном и европейском уровнях.

Таким образом, Венецианская комиссия делает вывод, что там, где это существует и соблюдается, дихотомия между нормальными и исключительными обстоятельствами на основе объявления чрезвычайного положения не обязательно повлечет дихотомию между эффективными действиями по преодолению чрезвычайного положения и демократическим конституционализмом или между охраной общественного здоровья и верховенством закона. Иными словами, при соблюдении принципов со-

размерности и целесообразности, эффективного контроля и недопущения злоупотреблений демократические права и свободы граждан могут быть соблюдены при минимальном ограничении в сугубо оговоренных законодательством объемах, а сама чрезвычайная ситуация или иная сложная обстановка, связанная с пандемией COVID-19, не является и не может рассматриваться в качестве причины для ограничения сущностной демократии в государстве. Концепция чрезвычайного положения основана на тезисе, что в определенных ситуациях политического, военного и экономического чрезвычайного положения система ограничений конституционного правопорядка не должна трактоваться через усиление исполнительной власти. Однако даже в условиях чрезвычайного положения должен преобладать фундаментальный принцип верховенства закона. При этом верховенство закона состоит из пяти основных принципов: законности, правовой определенности, предотвращения злоупотребления властью, равенства всех перед законом, а также недискриминации и доступе к правосудию.

Таким образом, при чрезвычайном положении необходимо учитывать характер, серьезность и продолжительность чрезвычайной ситуации, что и обеспечивает ее легитимность. Эти аспекты должны определять тип, степень и продолжительность чрезвычайных мер, к которым страна может законно прибегать.

Информация об авторе

Анна Анатольевна Каширкина, ведущий научный сотрудник отдела научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук