

ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ:

**О КОНСТИТУЦИЯХ, КОНСТИТУЦИОННЫХ
ПОПРАВКАХ И КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВОСУДИИ**

VENICE COMMISSION:

**ABOUT THE CONSTITUTIONS, CONSTITUTIONAL
AMENDMENTS AND CONSTITUTIONAL JUSTICE**

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ:

О КОНСТИТУЦИЯХ, КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОПРАВКАХ И КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВОСУДИИ

**Сборник аналитических материалов
Венецианской комиссии Совета Европы**

Под редакцией академика РАН
Т.Я. Хабриевой

Москва
2016

УДК 341.1
ББК 67.910.621(4)
B29

B29 Венецианская комиссия о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии: сборник аналитических материалов Венецианской комиссии Совета Европы / сост. Т.Я. Хабриева, Р.А. Курбанов, В.И. Лафитский; под ред. Т.Я. Хабриевой. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016. — 576 с.

ISBN 978-5-9908036-0-2

Книга продолжает серию работ Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по изучению практики Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы) — международной экспертной организации, юридические позиции которой принимаются во внимание национальными властями многих стран при разработке нормативных правовых актов или внесении изменений в законодательство.

Методологические подходы Венецианской комиссии могут быть использованы для научного прогнозирования, проектирования новых конституционно-правовых решений и совершенствования правоприменительного процесса.

В этом издании представлена еще одна сторона деятельности Венецианской комиссии — исследования, ставшие частью мирового научно-правового опыта на рубеже XX—XXI столетий. Раскрываются такие темы, как конституционные реформы и конституционное правосудие, верховенство права и соотношение международного и национального права, территориальная организация государства и регулирование этнополитических конфликтов, избирательные системы, парламентаризм и судебная власть, политические права и свободы.

Для ученых-правоведов, сотрудников правозащитных органов и организаций, депутатов, государственных и муниципальных служащих, преподавателей, аспирантов, студентов, осваивающих программы бакалавриата и магистратуры, а также для всех, кто сегодня причастен к законотворчеству, толкованию и применению закона.

УДК 341.1
ББК 67.910.621(4)

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

VENICE COMMISSION:

ABOUT THE CONSTITUTIONS, CONSTITUTIONAL AMENDMENTS AND CONSTITUTIONAL JUSTICE

**Collection of analytical materials
of the Venice Commission of the Council of Europe**

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

Moscow
2016

Venice Commission about the Constitutions, Constitutional Amendments and Constitutional Justice: Collection of analytical materials of the Venice Commission of the Council of Europe / comp. T.Y. Khabrieva, R.A. Kurbanov, V.I. Lafitsky; edited by T.Y. Khabrieva. — M.: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2016. — 576 p.

ISBN 978-5-9908036-0-2

The book continues the series of works of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation to study the experience of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission of the Council of Europe) — the authoritative international expert center, which legal position is often seen as the «golden standard» of legal development of the modern world.

This publication presents another side of the multifaceted activity of the Venice Commission — the study, which became an integral part of the global scientific and legal heritage and one of the main doctrinal sources of law at the turn of XX–XXI centuries. There are such topics were disclosed as constitutional reforms and constitutional justice, the rule of law and the ratio of international and national law, the territorial organization of the state and regulation of ethno-political conflicts, electoral systems, parliamentary and judicial authorities, political rights and freedoms.

The activities of the Venice Commission provides a foundation for the scientific forecasting and the design of new constitutional and legal solutions, upgrade enforcement practices, changes in legal consciousness.

For legal scholars, members of human rights bodies and organizations, MPs, state and municipal employees, teachers, graduate students mastering undergraduate and graduate programs, as well as for all involved in the law-making today, the interpretation and application of constitutional law.

Составители

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

Курбанов Р.А. — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий отделом научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Венецианской комиссии (ИЗиСП);

Лафитский В.И. — кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации.

Над переводом работали:

Курбанов Р.А. — доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Венецианской комиссии (ИЗиСП);

Артемов В.Ю. — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела зарубежного публичного права (ИЗиСП);

Бальхаева С.Б. — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела международного публичного права (ИЗиСП);

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

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

Налетов К.И. — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Венецианской комиссии (ИЗиСП);

Помазанский А.Е. — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела конституционного права (ИЗиСП);

Шульга С.В. — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела конституционного права (ИЗиСП);

Чурсина Т.И. — научный сотрудник отдела зарубежного публичного права (ИЗиСП).

Под редакцией

академика РАН *Т.Я. Хабриевой*

Compilers

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

Kurbanov R.A. — Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Head of Department of Scientific Support of the Activities of the Secretariat of the Delegation of the Russian Federation to Venice Commission (ILCL);

Lafitsky V.I. — Candidate of Legal Sciences, Honored Lawyer of the Russian Federation.

Worked on the translation:

Kurbanov R.A. — Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of Department of Scientific Support of the Activities of the Secretariat of the Delegation of the Russian Federation to Venice Commission (ILCL);

Artemov V.Y. — Candidate of Legal Sciences, Senior Researcher of the Department of the Foreign Public Law (ILCL);

Balkhaeva S.B. — Candidate of Legal Sciences, Senior Researcher of the Department of the International Public Law (ILCL);

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

Moiseev A.V. — Candidate of Legal Sciences, Senior Researcher of the Department of Scientific Support of the Activities of the Secretariat of the Delegation of the Russian Federation to Venice Commission (ILCL);

Naletov K.I. — Candidate of Legal Sciences, Senior Researcher of the Department of Scientific Support of the Activities of the Secretariat of the Delegation of the Russian Federation to Venice Commission (ILCL);

Pomazansky A.E. — Candidate of Legal Sciences, Leading Researcher of the Department of the Constitutional Law (ILCL);

Shulga S.V. — Candidate of Legal Sciences, Senior Researcher of the Department of the Constitutional Law (IISP);

Chursina T.I. — Researcher of the Department of the Foreign Public Law (ILCL).

Edited by

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

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	21
-------------------	----

ДОКЛАД О КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОПРАВКАХ

I. ВВЕДЕНИЕ	24
II. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ	25
III. ОБЗОР СУЩЕСТВУЮЩИХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОЛОЖЕНИЙ О ВНЕСЕНИИ ПОПРАВOK В НАЦИОНАЛЬНЫЕ КОНСТИТУЦИИ	30
A. Инициатива	31
B. Парламентские процедуры	33
C. Референдумы	36
D. Специальные ограничения для конституционных поправок	38
E. Полный пересмотр и принятие новой конституции	40
F. Участие Конституционного суда	40
IV. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ ПО ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОПРАВКАХ	40
V. ЦЕЛЬ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ	44
VI. МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ	48
VII. ДОСТИЖЕНИЕ БАЛАНСА МЕЖДУ ЖЕСТКОСТЬЮ И ГИБКОСТЬЮ	53
A. Поиски конституционной стабильности	53
B. Формальное и неформальное изменение конституции	54
I. Судебное толкование	54
II. Конституционные обычаи и практика	56
III. Конституционная культура	57
C. Происхождение и характеристики национальной конституции	58
1. Происхождение	58
2. Возраст	59
3. Уровень детализации	60
4. Возможность судебного контроля	60
D. Внесение изменений в различные категории конституционных положений	61
1. Внесение поправок в положения об органах власти	63
2. Внесение поправок в положения об основных правах	65
3. Внесение поправок в положения о суверенитете и международное сотрудничество	74

Содержание

Е. Парламентская процедура внесения поправок и всенародные референдумы.....	75
Г. Обязательное участие Конституционного суда	79
Г. Существуют ли особые правила внесения поправок в государствах с переходной демократией?	80
Н. Прозрачность и демократическая легитимность процесса внесения поправок.....	82
VIII. НЕИЗМЕНЯЕМЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И ПРИНЦИПЫ.....	83
А. Общие размышления о неизменяемости.....	83
В. Судебный контроль неизменяемости.....	88
IX. ВЫВОДЫ ПО КОНСТИТУЦИОННЫМ ПОПРАВКАМ	93

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ, ДОКЛАДЫ И ИССЛЕДОВАНИЯ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ, КАСАЮЩИЕСЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ОБ ИЗМЕНЕНИЯХ КОНСТИТУЦИИ

А. ВВЕДЕНИЕ	95
Б. ПРИНЯТИЕ НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ	95
В. КОНСТИТУЦИОННАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ.....	95
Г. ПОПРАВКИ, В ДАЛЬНЕЙШЕМ ОГРАНИЧИВАЮЩИЕ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫЕ СВОБОДЫ	97
Д. РЕФЕРЕНДУМЫ.....	97
Е. ПРОЦЕДУРЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОПРАВOK	98
Ж. ИЕРАРХИЯ НОРМ.....	103
З. ОТСУТСТВИЕ ЯСНОСТИ.....	103

РЕГЛАМЕНТ ПО ПРОВЕДЕНИЮ КОНСТИТУЦИОННЫХ РЕФЕРЕНДУМОВ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ.....	105
2. РУКОВОДСТВО, ДИРЕКТИВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ.....	107
А. Правовая основа	107
В. Основные нормы и принципы	107
С. Процедурные процессуальные гарантии правомерности и юридической действительности законопроектов, выносимых на референдум	108

Содержание

D. Сущностная материальная действительность текстов проектов, выносимых на референдум	108
E. Другие аспекты обеспечения свободного волеизъявления	109
F. Финансирование	110
G. Использование общественных мест	111
H. Средства массовой информации	111
J. Особые правила регулирования гражданских, общественных инициатив	112
K. Референдумы, предусмотренные конституцией (обязательно проводимые референдумы)	113
L. Параллельность процедур	113
M. Роль парламента	114
N. Последствия итогов референдума	114
O. Кворум	114
P. Судебное обеспечение	115

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ, ДОКЛАДЫ И ИССЛЕДОВАНИЯ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ ПО КОНСТИТУЦИОННОМУ ПРАВОСУДИЮ

1. ВСТУПЛЕНИЕ	116
2. ТИПЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ СУДОВ	117
3. ИСТОЧНИКИ	119
4. СОСТАВ СУДА	120
5. ПРАВО НА ПОДАЧУ ЖАЛОБЫ В СУД	153
6. ЮРИСДИКЦИЯ	167
7. ПРОЦЕДУРА	177
8. ДЕЙСТВИЕ РЕШЕНИЙ	186
9. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА СО СМИ	193

ДОКЛАД О ФОРМИРОВАНИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ СУДОВ

I. НАЗНАЧЕНИЕ СУДЕЙ КОНСТИТУЦИОННЫХ СУДОВ	196
1.1. Системы назначения	196
1.2. Цели процедуры назначения	199
1.3. Заключение	201

Содержание

2. ОТБОР СУДЕЙ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ	202
2.1. Условия избрания	202
2.2. Представительство групп меньшинств.....	204
2.3. Заключение	206
3. ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА	206
3.1. Назначение председателя	206
3.2. Срок полномочий, переизбрания и отправления председателя в отставку.....	207
3.3. Функции председателя	208
4. ВОЗРАСТ И СРОК ПОЛНОМОЧИЙ	209
4.1. Возраст	209
4.2. Сроки полномочий и переизбрание судей.....	210
4.3. Механизмы назначения в случае досрочного прекращения судьей своих полномочий	212
4.4. Заключение	213
5. ДОЛЖНОСТИ, НЕСОВМЕСТИМЫЕ СО СТАТУСОМ СУДЬИ СУДА, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩЕГО КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ	213
6. ИММУНИТЕТ СУДЕЙ СУДОВ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ	216
7. ОТСТАВКА	218
8. СВЯЗЬ МЕЖДУ СТРУКТУРОЙ СУДА И РЕАЛИЗУЕМЫМИ ИМ ПОЛНОМОЧИЯМИ	220
9. ПОЖЕЛАНИЯ СУДЕЙ, ОТПРАВЛЯЮЩИХ ПРАВОСУДИЕ ПО КОНСТИТУЦИОННЫМ ВОПРОСАМ, ПО УЛУЧШЕНИЮ ИХ СТАТУСА ИЛИ УЛУЧШЕНИЮ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СУДА	222
10. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	222
II. ОПРОСНЫЙ ЛИСТ ПО ТЕМЕ ФОРМИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ СУДОВ.....	225
III. СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА ОТВЕТОВ НА ВОПРОСЫ ОПРОСНОГО ЛИСТА ПО ТЕМЕ ФОРМИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ СУДОВ	227
ИССЛЕДОВАНИЕ НА ТЕМУ ИНДИВИДУАЛЬНОГО ДОСТУПА К КОНСТИТУЦИОННОМУ ПРАВОСУДИЮ	
ОБЗОР ОСНОВНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ	290
ВВЕДЕНИЕ.....	294

Содержание

ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ	295
1. История вопроса.....	300
2. Децентрализованный контроль в сравнении с централизованным контролем	303
3. Абстрактный контроль в соотношении с контролем в связи с конкретным делом.....	308
4. Превентивный контроль в соотношении с последующим контролем	308
I. ДОСТУП К КОНСТИТУЦИОННОМУ КОНТРОЛЮ	310
I.1. Виды доступа	313
I.2. Акты, подлежащие рассмотрению	330
I.3. Защищаемые права	332
ЧАСТИЧНЫЕ ВЫВОДЫ ПО ГЛАВЕ I	334
II. КОНСТИТУЦИОННОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО	337
II.1. Условия для начала конституционного судопроизводства («фильтры»)	337
II.2. Вступление в процесс и соединение дел, касающихся одного и того же предмета	343
II.3. Иные соответствующие процессуальные нормы.....	343
II.4. Временные меры	347
II.5. Прекращение производства по делу	349
II.6. Сроки для принятия решения	351
РЯД ЗАКЛЮЧЕНИЙ ПО ГЛАВЕ II	351
III. РЕШЕНИЕ	353
III.1. Пределы рассмотрения	353
III.2. Действие <i>ratione personae</i>	358
III.3. Действие <i>ratione temporis</i>	366
III.4. Действие <i>ratione materiae</i> : возмещение ущерба и убытков	371
ЧАСТИЧНЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ ГЛАВЫ III	371
IV. ИНЫЕ ВОПРОСЫ	373
IV.1. Разграничение юрисдикции между конституционными и обычными судами.....	373
IV.2. Проблема обеспечения индивидуального доступа и перегрузки конституционных судов	379
ЧАСТИЧНЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ ГЛАВЫ IV	383
Таблицы	384

Содержание

**РЕШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ СУДОВ
И ЭКВИВАЛЕНТНЫХ ИМ ОРГАНОВ
И ИХ ИСПОЛНЕНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ.....	498
I. ВИД И НАЗНАЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ.....	499
II. ДЕЙСТВИЕ РЕШЕНИЙ.....	512
III. ИСПОЛНЕНИЕ РЕШЕНИЙ	521
ВЫВОД	525
АНКЕТА	526
СВОДНЫЕ ТАБЛИЦЫ ОТВЕТОВ НА ВОПРОСЫ АНКЕТЫ	529
КОНКУРИРУЮЩИЕ ИЕРАРХИИ: КОНСТИТУЦИОННОЕ ВЕРХОВЕНСТВО ПРОТИВ ПРИМАТА НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА	553