

Страсбург, 3 августа 1999 года
<cdl\doc\1999\cdl-inf\Inf13.r>

CDL- INF (99) 13

**ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ НАКАНУНЕ СВОЕГО
ДЕСЯТИЛЕТНЕГО ЮБИЛЕЯ**

ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ НАКАНУНЕ СВОЕГО ДЕСЯТИЛЕТНЕГО ЮБИЛЕЯ¹

Пьер Гаррон²

I. Общие сведения

A. Введение

В 2000 году Европейская Комиссия за демократию через право, известная более под названием «Венецианская Комиссия» (далее – Комиссия), отметит десятилетие своего существования. Появившись вскоре после падения Берлинской стены, она сыграла ключевую роль в принятии восточноевропейскими странами конституций, соответствующих стандартам европейского конституционного наследия. Комиссия была создана в качестве инструмента неотложного конституционного строительства в условиях революционных перемен, а позднее, когда поступательное развитие пришло на смену потрясениям, она расширила свою деятельность. Известно, что совершенствование конституционно-правовой техники является неотъемлемой частью нормального функционирования государственного механизма. С момента создания Комиссия содействует изменениям, непрерывно происходящим в обществе, что находит свое воплощение в основополагающих правовых нормах – нормах Конституций.

После краткой характеристики правовой природы и состава Комиссии мы рассмотрим отдельные направления ее деятельности, используя недавние примеры. Деятельность Комиссии сосредоточена на трех основных направлениях, которые будут рассмотрены в дальнейшем. Это – работа по конкретным вопросам с отдельными странами, исследование в сравнительном плане общих для многих стран тем и обеспечение функционирования центра документации по конституционному правосудию.

B. Правовая природа и состав Комиссии

Комиссия является так называемым «частичным соглашением», заключенным в рамках Совета Европы. Это означает, что в ее работе принимают участие и формируют ее бюджет лишь страны-члены Совета Европы, присоединившиеся к этому соглашению. Устав Комиссии был одобрен Комитетом министров 10 мая 1990 года³. В настоящее время Комитет министров изучает возможность придания Комиссии статуса «расширенного частичного соглашения», что позволило бы войти в состав Комиссии странам, не являющимся членами Совета Европы, в особенности тем, кто уже имеет статус наблюдателя.

Венецианская Комиссия состоит из «независимых экспертов, получивших международную известность благодаря своему опыту работы в демократических институтах или своему вкладу в развитие права и

¹ Эта работа подготовлена для публикации в *la Rivista di studi politici internazionali*

² Сотрудник Совета Европы (Секретариат Европейской комиссии за демократию через право), доктор права, выпускник *College d'Europe*

³ В приложении к резолюции (90) 6

политических наук»⁴. Ее членами являются, как правило, преподаватели конституционного и международного права, судьи верховных и конституционных судов, депутаты национальных парламентов, высокопоставленные чиновники.

Члены Комиссии назначаются на четырехлетний период странами-участницами «частичного соглашения». На сегодняшний день к нему присоединились почти все государства-члены Совета Европы: Албания, Австрия, Бельгия, Болгария, бывшая югославская республика Македония, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Исландия, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Молдова, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Румыния, Сан-Марино, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Турция, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Чешская Республика, Швейцария, Швеция, Эстония.

Кроме этих стран, ассоциированными членами Комиссии являются: Азербайджан, Армения, Беларусь, Босния и Герцеговина – то есть европейские государства, не являющиеся членами Совета Европы; наблюдателями: Аргентина, Канада, Казахстан, Кыргызстан, Святейший Престол, США, Уругвай и Япония. Южная Африка имеет специальный статус сотрудничества.

В. Направления деятельности Комиссии

Деятельность Европейской комиссии за демократию через право согласуется с тремя базовыми принципами Совета Европы, составляющими основу европейского конституционного наследия. Это – демократия, права человека и верховенство закона.

В поле зрения Комиссии находится весь комплекс конституционных вопросов. Не ограничиваясь конституциями в узком смысле слова, она занимается законами о конституционных судах, национальных меньшинствах, выборах, демократических государственных институтах. Деятельность Комиссии выходит за национальные рамки отдельных государств. Так, во время работы межправительственной конференции, завершившейся заключением амстердамского договора, ею был подготовлен проект Акта о европейском гражданстве.

Географические рамки деятельности Венецианской Комиссии не ограничиваются ее статусом. Однако работа по запросам стран, не являющихся членами Совета Европы, должна быть предварительно одобрена Комитетом министров⁵. Так было в случае сотрудничества с Южной Африкой, которое будет рассмотрено ниже. Отношения сотрудничества были установлены с Казахстаном, Кыргызстаном, Аргентиной и Уругваем, получившими статус наблюдателя.

II. Конституционное содействие

В первую очередь Комиссия занимается содействием, консультированием и конституционным усовершенствованием. При этом она по запросу заинтересованного государства изучает соответствующие конституционные документы. По запросу Парламентской ассамблеи или Генерального секретаря Совета Европы Комиссия может принять к изучению

⁴ Статья 3 Устава

⁵ Статья 2 пар. 3 Устава

определенный документ⁶. Например, по ходатайству Комитета министров во время принятия России в Совет Европы была рассмотрена ее Конституция⁷, а по ходатайству Парламентской ассамблеи Комиссия представила свое заключение по Конституции Украины вскоре после вступления этой страны в Совет Европы⁸.

Чаще всего мнение Комиссии запрашивается в отношении разрабатываемых документов, а не по поводу уже принятых актов, в которые значительно сложнее вносить поправки. Привлечение Комиссии к работе над документом на разных этапах его разработки создает возможности для учета ее оценок и отражает конструктивность подхода, что будет показано далее на примере работы над Конституцией Албании и заключения по Конституции Украины.

Предложения Комиссии часто учитываются в окончательном тексте документа, но она не навязывает решений, предпочитая обмен мнениями и обсуждение, а не дачу указаний.

Вот несколько примеров, которые могут охарактеризовать «двустороннюю» работу Венецианской Комиссии. Подробно будут рассмотрены сотрудничество с Албанией и Боснией и Герцеговиной, а также разработка правового заключения по украинской конституции.

А. Сотрудничество с Албанией

Комиссия тесно сотрудничает с Албанией. Представитель Комиссии неоднократно находился в Тиране для осуществления непрерывного контакта с албанскими властями.

Процесс, который должен был привести к принятию новой албанской конституции, хотя и начался в самом начале демократизации страны, затянулся на многие годы.

С 1991 года Комиссия оказывала содействие проведению конституционной реформы в Албании. Тогда Комиссией было представлено заключение по первому проекту демократической конституции⁹.

Переход от тоталитарной системы к либеральной демократии требует незамедлительного конституционного закрепления прав человека. Поэтому основное внимание было обращено на главу нового проекта конституции, посвященную правам человека. В результате проведенного по этому вопросу обмена мнениями с албанской делегацией¹⁰ большое количество изменений и поправок, предложенных Комиссией, было внесено в эту главу, которая затем была одобрена парламентом в апреле 1993 года.

Албания вступила в Совет Европы в 1995 году. Одним из обязательств, взятых на себя страной при вступлении, было принятие новой конституции, соответствующей принципам Совета Европы. В 1994 году рабочей группой Комиссии был рассмотрен проект албанской конституции, вынесенный на референдум и не получивший одобрение 6 ноября 1994 года. Заключение было передано албанским властям после проведения голосования для того, чтобы

⁶ Статья 2 пар. 2 Устава

⁷ Заключение на Конституцию Российской Федерации, принятую на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года, CDL (94) 11

⁸ См. далее Раздел II Е

⁹ CDL (91) 37

¹⁰ CDL (93) 13

Комиссия не оказалась вовлеченной в кампанию, связанную с проведением референдума¹¹. Комиссия сочла, что проект представлял собой серьезную попытку принятия конституции, соответствующей европейским стандартам в области демократии, прав человека и создания гарантий правового государства. Однако общий запрет создания партий на религиозной или этнической основе и правило, на основании которого крупные религиозные сообщества могли возглавляться лишь албанскими гражданами, рожденными в Албании и проживающими в ней не менее двадцати лет, представлялись излишними. Кроме этого, ряд положений нуждался в уточнении. Так, следовало более четко определить случаи возможного ограничения основных прав для того, чтобы избежать их неоправданных ограничений. Другие уточнения могли быть сделаны в сфере соотношения международного и внутреннего права, проведения референдума, соответствующих полномочий парламента, президента и правительства в отношении международных договоров, а процедура назначения премьер-министра могла бы быть упрощена. Комиссия отметила, что полномочия президента Республики были весьма широки. По мнению Комиссии, было бы желательно закрепить на конституционном уровне право доступа к правосудию в области административных споров и правило назначения всех судей пожизненно или на срок до достижения ими пенсионного возраста в целях обеспечения гарантий независимости судебной власти.

Представленные замечания не указывали на несовместимость этого документа с европейскими конституционными стандартами. Сообщая свои замечания, Комиссия предпочитает указывать на те положения, которые могут быть истолкованы вразрез с ее критериями, с тем, чтобы избежать перегибов в процессе правоприменительной практики.

В 1995 году, по ходатайству Комиссии по правовым вопросам и правам человека Парламентской ассамблеи, Венецианская Комиссия подготовила заключение по албанскому закону об организации судебной власти, который являлся главой IV временной конституции Албании¹². В 1998 году по аналогичному запросу Венецианская Комиссия рассмотрела внесенные изменения в действовавшие положения Конституции, касавшиеся Высшего совета правосудия, правил ротации судей Конституционного суда и административных мер в отношении незаконной экономической деятельности¹³.

Участие Комиссии в процессе разработки албанской конституции весьма показательны, так как оно осуществлялось на всех этапах подготовки основного закона. Рабочая группа по Албании, созданная в Комиссии в 1997 году, по просьбе президента Республики активно участвовала в разработке новой Конституции страны. Она на постоянной основе сотрудничала с албанской конституционной комиссией на различных стадиях разработки этого документа. В течение всего 1998 года проводились многочисленные встречи, в ходе которых постатейно рассматривались различные редакции проекта конституции. Комиссия представила свое заключение по такому важному конституционному вопросу, как выбор между однопалатной и двухпалатной системами организации парламента.

Новая албанская конституция была принята на референдуме 22 ноября 1998 года. В результате Албания располагает основным законом, который

¹¹ Это заключение было опубликовано в Ежегодном докладе о деятельности Комиссии за 1994 год, с. 24

¹² CDL (95) 74

¹³ CDL-INF (98) 9

полностью соответствует стандартам Совета Европы и европейскому конституционному наследию в области демократии, прав человека и верховенства закона.

В 1999 году по запросу Парламентской ассамблеи Комиссия подготовила заключение о совместимости смертной казни с албанской конституцией¹⁴. Был сделан вывод о том, что наличие смертной казни противоречит новой конституции Албании. Этот вывод был сделан на основании того, что конституция не предусматривает каких-либо исключений для охраны права на жизнь; необходимо следить за тем, чтобы любое ограничение прав и свобод, содержащихся в конституции, не нарушало сущность этих прав; развитие европейского правового порядка осуществляется в направлении отмены смертной казни.

Б. Сотрудничество с Боснией и Герцеговиной

В последние годы сотрудничество Комиссии с Боснией и Герцеговиной осуществлялось на постоянной основе¹⁵. Вот несколько примеров такого сотрудничества.

По ходатайству Верховного Представителя международного сообщества в Боснии и Герцеговине Комиссия осуществила многочисленные исследования. Рабочая группа рассмотрела соответствие конституции двух субъектов, составляющих Боснию и Герцеговину, - Федерации Боснии и Герцеговины и Сербской Республики – конституции Боснии и Герцеговины в том виде, как это было предусмотрено Дэйтонским соглашением. Заключение Комиссии было в значительной степени принято во внимание руководством этих субъектов.

10 декабря 1996 года Комиссия представила заключение о правомерности законодательных актов, принятых Учредительным Собранием Федерации Боснии и Герцеговины за период со времени вступления в силу Конституции Боснии и Герцеговины, содержащейся в Приложении IV к Дэйтонскому соглашению (14 декабря 1995 года), до выборов 14 сентября 1996 года¹⁶.

На сессии в июне 1997 года было одобрено заключение Комиссии, подготовленное по ходатайству Комиссии по правовым вопросам и правам человека Парламентской Ассамблеи, о создании Суда по правам человека Федерации Боснии и Герцеговины. При этом Комиссия еще раз подчеркнула необходимость упрощения механизмов защиты прав человека¹⁷.

В 1998 году Верховный Представитель направил в Комиссию ряд запросов о толковании норм конституционного права Боснии и Герцеговины. В итоге, используя систематическое толкование Приложения III к Дэйтонскому соглашению, Комиссия пришла к выводу о том, что к компетенции Боснии и Герцеговины, а не ее субъектов, относится решение общих вопросов избирательного права, проведения общенациональных выборов, выборов в субъектах и на муниципальном уровне¹⁸. Комиссия указала на необходимость

¹⁴ CDL (99) 1

¹⁵ Обобщенная информация о деятельности Венецианской Комиссии в этой области за период с сентября 1994 по июнь 1998 года содержится в Заключении о конституционном режиме в Боснии и Герцеговине, CDL-INF (98) 15

¹⁶ CDL (96) 94

¹⁷ Ежегодный доклад о деятельности за 1997 год, с. 34

¹⁸ CDL-INF (98) 16

создания судебного органа на общенациональном уровне в Боснии и Герцеговине наряду с существовавшим Конституционным судом. Было отмечено, что само по себе отсутствие такого высшего судебного органа не является противоречащим конституции. Однако Боснии и Герцеговине было предложено создать на общенациональном уровне специализированные судебные органы – в области административных споров и споров, связанных с проведением выборов. Это было насущной необходимостью¹⁹. Комиссия пришла к выводу, что решения Палаты по правам человека не могут являться объектом обращения в Конституционный суд²⁰.

В 1999 году Комиссия представила заключение по соответствующему законопроекту о полномочиях Боснии и Герцеговины в области иммиграции и предоставления убежища с учетом распределения полномочий между федерацией и субъектами²¹. В нём подчеркивалось, что полномочия в сфере законодательного регулирования и в сфере управления принадлежат самой Боснии и Герцеговине, а не её субъектам. Вместе с тем не исключалась возможность передачи некоторых управленческих полномочий субъектам. Кроме этого, Комиссия указала, что представленный ей законопроект наглядно демонстрирует необходимость создания федерального судебного органа. В заключение Комиссия одобрила содержащийся в законопроекте об иммиграции и предоставлении убежища подход к распределению полномочий между Боснией и Герцеговиной и ее субъектами, сделав оговорку о необходимости дополнения этих положений в отношении осуществления правосудия.

Комиссией был одобрено заключение по вопросам распределения полномочий в области заключения и реализации международных договоров в рамках конституции Боснии и Герцеговины²². Необходимо было ответить на основной правовой вопрос – о возможности заключения Боснией и Герцеговиной международных договоров в тех областях, которые с точки зрения внутреннего права относятся к компетенции субъектов. Комиссия дала положительный ответ на этот вопрос, не уточняя, однако, пределы полномочий центральной власти, так как по этому вопросу должны высказаться соответствующие органы Боснии и Герцеговины, в частности Конституционный суд. Было установлено, что при наличии согласия парламентского Собрания Боснии и Герцеговины субъекты могут заключать международные договоры в пределах своих полномочий. Для этого должны быть созданы механизмы согласования. Это касалось и вопроса о возможности заключения Боснией и Герцеговиной международных договоров в тех областях, которые с точки зрения внутреннего права относятся к компетенции субъектов.

По запросу Верховного Представителя Комиссия рассмотрела механизмы защиты прав человека в Боснии и Герцеговине и рекомендовала их реформирование после окончания переходного периода, предусмотренного Дэйтонским соглашением. Предложение было направлено на повышение их эффективности при упрощении имеющихся процедур и устранения дублирования. Предусматривалось слияние Палаты по правам человека и Конституционного суда Боснии и Герцеговины с тем, чтобы защитой основных конституционных прав занимался единый высший судебный орган. Предлагалось учредить должность Уполномоченного по правам человека в

¹⁹ CDL-INF (98) 17

²⁰ CDL-INF (98) 18

²¹ CDL-INF (99) 8

²² CDL-FED (99) 2

Сербской Республике и изменить направления деятельности Уполномоченного по правам человека Боснии и Герцеговины, а также пересмотреть его взаимоотношения с Уполномоченными по правам человека субъектов федерации. В составе Комиссии были созданы рабочие группы для дальнейшей разработки этих предложений и внесения изменения в законодательство²³.

В. Сотрудничество с Эстонией

По запросу властей Эстонии Комиссия изучила конституционные проблемы, связанные со вступлением этой страны в Европейский союз. В докладе отмечалось, что вступление в Европейский союз повлечет глубокие внутренние изменения, связанные с существенной передачей суверенитета. Указывалось, что право Европейского союза имеет прямое действие и верховенство по отношению к внутреннему праву, включая Конституцию. Была подчеркнута необходимость принятия общей оговорки о делегировании полномочий²⁴. По итогам доклада правительственная комиссия Эстонии подготовила рабочий доклад, содержащий предложения по поправкам к конституции, которые необходимо будет внести при вступлении в Европейский союз²⁵. Венецианская Комиссия с удовлетворением отметила, что рекомендации, содержащиеся в ее предшествующих заключениях, были приняты во внимание. В своем заключении в 1998 году²⁶ она, тем не менее, указала на необходимость принятия общей оговорки о делегировании полномочий, позволяющую осуществить передачу суверенитета Европейскому союзу.

Г. Сотрудничество с Молдовой

В 1995 году Комиссия изучила проекты молдавских законов о статусе меньшинств и организации проведения собраний²⁷. В отношении первого законопроекта докладчики обратили внимание на ряд недостатков. В частности было указано на отсутствие определения понятия «меньшинство», привилегированный статус русского языка, последствия, к которым может привести закрепление гарантий получения образования на родном языке, недостаточную определенность отдельных положений. Представители властей Молдавии проинформировали о том, что законопроект был изменен с учетом заключения Комиссии.

По законопроекту об организации проведения собраний Комиссия указала, что он носит ограничительный характер. Выраженное в нем стремление исчерпывающе регламентировать все вопросы становится препятствием для свободы собраний. Проект полностью исключает проведение стихийных собраний. Власти имеют слишком широкие возможности действий по своему усмотрению, нечетко определены пределы судебного контроля, что может привести к несоответствию закона международно-правовым актам в этой

²³ CDL-INF (99) 12

²⁴ CDL (97) 52 и CDL (98) 5

²⁵ CDL (98) 39

²⁶ CDL-INF (98) 10

²⁷ См. документы CDL (95) 1, 2, 9 и 14

области²⁸. Представители Молдавии отметили, что эти замечания позволят усовершенствовать законопроект.

В 1998 году Комиссия разработала заключение на проект статуса Гагаузии²⁹. Сделанные комментарии относятся главным образом к неточному установлению иерархии правовых норм, так как в статусе неясно определено положение молдавского законодательства. Проект оставляет сомнения относительно характера распределения полномочий. Отдельные его статьи наделяют органы Гагаузии полномочиями, принадлежащими центральным властям Республики Молдова, в частности при проведении местных референдумов по конституционным вопросам. Недостатком документа было то, что другие нормативные акты были просто в нём воспроизведены – например, глава о правах человека была заимствована из конституции Молдавии и, следовательно, не привносит ничего нового в правовую систему Гагаузии. В проекте не соблюдены отдельные положения Европейской Хартии о местном самоуправлении, не в полной мере определена избирательная система, отсутствует четкое указание полномочий гагаузских судов в сфере контроля конституционности.

В 1999 году по ходатайству Комиссии по мониторингу Парламентской Ассамблеи и молдавских властей Комиссия рассматривает законы, относящиеся к территориальному управлению и местным органам власти. По запросам молдавских властей Комиссией были представлены сравнительные исследования о светском и религиозном образовании в различных государствах³⁰.

Д. Сотрудничество с Украиной

С 1992 года Комиссия активно участвовала в работе над новой Конституцией Украины. В процессе конституционного строительства в мае 1995 года был принят закон о полномочиях центральных и местных органов власти. Вопрос о его соответствии действовавшей тогда конституции 1978 года был решен благодаря заключению конституционного соглашения между президентом и парламентом. Комиссии было предложено высказаться по поводу конституционной ситуации на Украине, сложившейся в результате заключения этого соглашения. В своем заключении она отметила, что этот документ носит отпечаток переходного периода и представляет собой во многих отношениях значительное продвижение вперед, однако принципы, которые будут положены в основу конституционного законодательства Украины, должны иметь более стабильную правовую основу в области прав человека, независимости судебной власти и полномочий прокуроров. Дополнительно должны быть определены те базовые принципы, которые не могут быть в одностороннем порядке изменены участниками политического процесса³¹.

Члены Комиссии выступали с комментариями по предварительному проекту новой конституции, подготовленному в 1995 году. Позднее этот проект был пересмотрен. В заключении по новому варианту проекта³² Комиссия отметила, что он представляет собой существенный шаг вперед по сравнению с

²⁸ CDL (95) 33, 35, 36 и 37

²⁹ CDL (98) 41

³⁰ CDL (99) 29, 35 и 36

³¹ Заключение опубликовано в Ежегодном докладе о деятельности за 1995 год, с. 18

³² CDL-INF (96) 6 и CDL (96) 25

предыдущими проектами. Однако отдельные положения, регулирующие, например, статус Крыма, защиту основных прав юридических лиц, смертную казнь, гарантии социальных прав, президентские полномочия, должны были быть уточнены.

По запросу Парламентской Ассамблеи Комиссия представила заключение по конституции Украины после ее принятия.

В своем заключении³³ Комиссия указала, что в окончательном варианте конституции были учтены многие замечания, высказанные в ходе работы над документом. Особо высокой оценки Комиссии удостоилась глава об общих принципах, содержащая важные положения о правовом государстве, а также глава о правосудии, гарантирующая независимость судебной власти. Была дана положительная оценка созданию Конституционного суда, действующего на постоянной основе, что полностью соответствует опыту новых демократических стран, который заключается в создании независимого специализированного судебного органа, действующего на постоянной основе и защищающего конституционные основы нового правового порядка.

Конституционный перечень прав человека весьма обширен. Положительно то, что случаи возможного ограничения основных прав представлены постатейно, а не на основе общей ограничительной оговорки. Наряду с этим разделение между непосредственно применяемыми свободами и социальными правами, требующими законодательного регулирования, четко не проведено. Комиссия выразила свое сожаление в связи с отсутствием прямого запрета смертной казни.

Комиссия положительно оценила то, что в конституции больше не содержится излишне радикальной концепции прямой демократии, хотя и сохраняется возможность народной инициативы.

В окончательной редакции положения, относящиеся к статусу Автономной Республики Крым, представлены точнее, чем раньше, но пока еще трудно определить, каковы его собственные полномочия.

Хотя этот документ и устанавливает сильную исполнительную власть во главе с президентом, обладающим широкими полномочиями, она достаточно уравновешена, что должно позволить избежать появления авторитарных тенденций. В конституции последовательно проводятся принципы правового государства. Создание демократических территориальных образований и ключевая роль, отводимая Конституционному суду, будут способствовать укоренению демократической культуры на Украине.

В 1996 году Комиссия подготовила заключение на проект закона о Конституционном суде Украины. Было подчеркнуто, что разработка этого законопроекта и включение в него возможности индивидуального обращения в суд представляют собой продвижение на пути защиты личных прав на Украине. Но было бы желательно предусмотреть определение тех методов, при помощи которых обращение может быть представлено судьей для рассмотрения Конституционным судом, а также положения об участии сторон при рассмотрении дел³⁴.

После принятия конституции стали возникать вопросы, связанные с ее толкованием. Парламентская ассамблея направила запрос в Комиссию о соответствии конституции смертной казни. Комиссия пришла к выводу, что смертная казнь не может быть признана соответствующей украинской

³³ CDL-INF (97) 2

³⁴ Ежегодный доклад о деятельности за 1997 год, с. 60 и CDL (97) 18

конституции с учетом отсутствия правовой базы, однозначно ее разрешающей, того значения, которое в украинской конституции придается праву на жизнь, развития европейского общественного порядка в направлении отмены смертной казни³⁵.

Недавно Комиссия проанализировала законопроекты об административной реформе на Украине³⁶. В настоящее время Комиссия по запросу Парламентской Ассамблеи готовит заключение о роли и деятельности судов и прокуратуры на Украине.

Е. Сотрудничество с Южной Африкой

Наиболее тесное сотрудничество за пределами европейского континента Комиссия осуществляет с Южной Африкой. Это сотрудничество выражается в проведении консультаций, в результате которых была разработана и принята в 1996 году южно-африканская конституция. Председатель Венецианской Комиссии г-н Ла Пергола входил в группу международных посредников, включавшую среди прочих г-на Киссинджера и лорда Каррингтона, получивших приглашение побывать в Южной Африке для подготовки предложений конституционного характера по выходу из кризиса, к которому привело противостояние АНК и Инката в апреле 1994 года.

В 1996 году был заключен договор о сотрудничестве южно-африканским Департаментом конституционного развития, направленный на расширение профессиональных обменов между Европой и Южной Африкой в области демократии и конституционного права.

Конституционный суд, Комиссия по правам человека, Южно-африканский университет и Департамент конституционного развития непосредственно участвовали в программе «Демократия: из теории – в жизнь», осуществляемой при поддержке швейцарского Федерального департамента иностранных дел³⁷. Для того, чтобы дать возможность южно-африканским экспертам ознакомиться с функционированием европейской демократической системы для них проводились встречи, семинары и стажировки. Одновременно Венецианская Комиссия внимательно следила за текущим конституционным развитием в Южной Африке, используя в Европе южно-африканский опыт при решении проблем конституционного строительства. Например, аргументация, приведенная южно-африканским Конституционным судом в его решении о конституционности смертной казни, неоднократно цитировалась Венецианской Комиссией в заключениях по сходным проблемам, касавшихся европейских конституций³⁸.

С недавних пор сотрудничество Венецианской Комиссии с Южной Африкой стало носить региональный характер. В некоторых мероприятиях Комиссии стали участвовать другие государства африканского континента. Возникла и получила развитие идея создания на основе опыта Венецианской

³⁵ CDL-INF (98) 1R

³⁶ CDL (98) 31 и CDL (98) 38

³⁷ О недавнем сотрудничестве с Южной Африкой в рамках этой программы см. подробнее CDL-INF (99) 1

³⁸ CDL-INF (98) 1R, с.с. 11-12 (Заключение Европейской Комиссии о конституционных проблемах смертной казни на Украине) и CDL (99) 1, с. 6 (Заключение о соответствии смертной казни албанской конституции)

Комиссии и при ее поддержке африканской организации экспертов в области конституционного строительства.

Одной из основных конституционных проблем в Южной Африке является необходимость взаимодействия между органами государственной власти различных уровней – национальными, провинциальными и местными. Эти отношения, иногда называемые «внутриправительственными», до настоящего времени не были предметом изучения южно-африканских исследователей. Это взаимодействие должно быть направлено на повышение эффективности работы государства в интересах граждан. Поэтому Венецианская Комиссия положительно оценила предложение, выдвинутое южно-африканским Департаментом конституционного развития и поддержанное швейцарским Федеральным департаментом иностранных дел, о создании кафедр «внутриправительственных» отношений в двух южно-африканских университетах (в городах Наталь и Форт-Хэйр)³⁹. Венецианская Комиссия предоставила возможность южно-африканским экспертам обменяться опытом с их коллегами из европейских стран (Испании, Германии, Италии, Швейцарии), имеющих сходные правовые системы.

III. Изучение «транснациональных» вопросов – семинары УНИДЕМ

«Транснациональная» деятельность Венецианской Комиссии позволяет ей выполнять основные уставные задачи, а именно – укрепление демократических институтов, исследование правовых систем и изучение правовой культуры сотрудничающих с ней государств.

Эти «транснациональные» или общие для многих стран вопросы рассматриваются либо в ходе текущей деятельности Комиссии, которая может проводить сравнительные исследования по собственной инициативе, либо в рамках семинаров УНИДЕМ (Университеты демократии).

А. Сравнительные исследования по темам, связанным с осуществлением демократии, позволяет в первую очередь получить общее представление о позитивном праве различных государств. Во-вторых, использование сравнительного подхода делает возможным определение общеевропейских конституционных ценностей, а также в случае необходимости дает возможность выявить правовые пробелы. В-третьих, это дает возможность проведения гармонизации общих принципов законодательства, их восприятия на основе рекомендаций Комиссии теми странами, в которых они еще не получили реального воплощения.

Б. В семинарах УНИДЕМ, проводимых Комиссией и определенным университетом или конституционным судом, участвуют авторитетные представители политических и академических кругов, судьи конституционных судов и иных аналогичных институтов, которые представляют доклады по рассматриваемым странам или проблемам. В результате обмена мнениями различных специалистов на семинарах УНИДЕМ определяются общие правила функционирования демократического государства, уважающего права человека и верховенство закона.

В. Исследования, проведенные по «транснациональным» проблемам, вне зависимости от того, были они представлены на семинарах УНИДЕМ или нет, публикуются в серии «**Наука и практика демократии**»⁴⁰.

³⁹ CDL (99) 2 и 3

⁴⁰ См. в приложении список публикаций серии «Наука и практика демократии»

За последнее время Комиссией были изучены следующие общие вопросы :

- **Федеративное и региональное государство.**⁴¹ Проблемы федерализма и регионализма имеют особое значение в современном мире, где уже не доминирует унитарное централизованное государство. Одной из характерных особенностей сегодняшнего конституционного развития является возрастание полномочий составных частей государства. Это сравнительное исследование, проведенное Европейской Комиссией за демократию через право, дает представление о различных аспектах федерализма в Европе и Северной Америке. В докладе представлены общие вопросы федерализма при разнообразии и сложности их конституционного решения. Уделено особое внимание распределению полномочий и взаимоотношениям центральной власти государства и его субъектов.
- **Право и внешняя политика.**⁴² Комиссия составила доклад на эту тему, который посвящен правовым вопросам внешней политики многих стран, принадлежащим к разным правовым культурам, и определяет сходные черты. Существование специальных правовых норм, применяемых в процессе выработки внешней политики, которые ранее признавались лишь в международном праве, сегодня становится очевидным и с точки зрения внутреннего законодательства. Вместе с тем, происходит определенная демократизация внешней политики, являющаяся неотъемлемой частью указанного процесса. Естественно, главная роль в осуществлении внешней политики принадлежит по-прежнему правительству, однако парламенты, а через них и граждане становятся все более вовлечены в этот процесс.
- **Запрет политических партий и сходные меры.**⁴³ Доклад на эту тему, подготовленный по запросу Генерального секретаря Совета Европы, отражает существенные различия в подходах отдельных стран в отношении запретов и ограничений деятельности политических партий. Например, отдельные государства не предусматривают никакого регулирования в этой области, а другие ограничиваются применением общих норм об объединениях. Регистрация политических партий также не является общим правилом. В тех странах, где существуют меры контроля, они могут носить превентивный или, напротив, репрессивный характер. Вместе с тем, ряд общих черт позволяет получить представление об общих подходах к решению этого вопроса. Так, политические партии везде пользуются свободой на объединение, а ограничительные меры в этом отношении должны соответствовать принципу пропорциональности. В связи с этим запрет политических партий возможен лишь в исключительных случаях, о чем свидетельствует сдержанность в этом вопросе большинства национальных властей. В настоящее время Комиссия готовит общие правила в области запрета политических партий⁴⁴.

⁴¹ Доклад о федеративном и региональном государстве был опубликован в серии «Наука и практика демократии», №19, Изд. Совета Европы

⁴² «Наука и практика демократии», № 24

⁴³ CDL-INF (98) 14

⁴⁴ CDL-PP (99) 2 и 4

- Комиссия занимается изучением вопроса о **финансировании политических партий**.⁴⁵ По этой теме она сотрудничает с Международным институтом демократии и содействия выборам.
 - **Защита меньшинств**. Эта тема с учетом ее актуальности в сегодняшней Европе является одним из основных направлений деятельности Комиссии с самого ее создания. Так, в 1991 году Комиссия разработала проект европейской конвенции по защите меньшинств⁴⁶, что дало импульс созданию Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств⁴⁷. Позднее Комиссия детально изучила систему защиты меньшинств в национальных правовых системах, а также конкретные решения, применяемые в федеративных государствах⁴⁸.
 - В последнее время Комиссия занимается вопросами участия **лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в общественной жизни**. Комиссия подготовила аналитическую записку по этому вопросу. При рассмотрении вопроса о доступе к государственной службе были указаны те виды ограничений и препятствий, которые должны быть устранены, а также те положительные меры, которые были приняты в отношении меньшинств. Указывалось, что положительный опыт не нашел пока всеобщего применения⁴⁹.
- В рамках работы по тематике, связанной с меньшинствами, Комиссия в ближайшее время публикует доклад на тему: **«Избирательное право и национальные меньшинства»**⁵⁰. В нем указывается, что лишь немногие государства предусматривают специальные правила представительства национальных меньшинств в выборных органах. Изучение проблем участия представителей меньшинств в выборных органах - в работе национальных парламентов требует изучения общих вопросов избирательного права, в частности влияния избирательных систем на представительство политических групп. В докладе сформулированы следующие выводы:
- а) влияние избирательной системы на представительство меньшинств возрастает, когда имеются политические партии, представляющие интересы национальных меньшинств, существующие в большинстве государств в соответствии с принципом свободы объединений;
 - б) чем в большей степени избирательная система носит пропорциональный характер, тем более рассредоточенные или немногочисленные меньшинства могут получить представительство в выборных органах; при этом количество мест в выборном органе, закрепляемое за этим избирательным округом, является основным критерием при определении степени пропорциональности системы;
 - в) в тех случаях, когда избирательные списки не являются фиксированными, избиратель имеет возможность принять во внимание принадлежность кандидатов к национальным меньшинствам. Ответ на вопрос, оказывает это или нет позитивное воздействие на положение

⁴⁵ CDL-PP (99) 3

⁴⁶ Защита меньшинств. «Наука и практика демократии», № 9, Изд. Совета Европы, с. 9

⁴⁷ STE 157

⁴⁸ Защита меньшинств. «Наука и практика демократии», № 9, с. 42

⁴⁹ CDL-MIN (98) 1

⁵⁰ CDL-MIN (99) 1

национальных меньшинств, зависит от многих факторов, среди которых удельный вес самих меньшинств;

г) предоставление территориям, на которых меньшинство имеет численное превосходство, статуса избирательного округа способствует расширению представительства этой территории в выборном органе, особенно при использовании мажоритарной системы.

- **Гражданство и правоприменение государств.** Изменения, произошедшие в Европе последние годы, с особой остротой ставят вопрос о гражданстве, особенно в контексте правоприменения государств. Одновременно с принятием Европейской конвенции о гражданстве в мае 1997 года в Вильнюсе прошел семинар на эту тему⁵¹. Наряду с этим. Комиссия изучила в сравнительном плане вопросы «влияния правоприменения государств на гражданство»⁵². По этой проблеме Комиссия приняла «Декларацию о воздействии правоприменения государств на гражданство физических лиц»⁵³, в которой предусматривается право каждого лица на гражданство и принцип недискриминации при получении гражданства.
- **Изменение характера национального государства на пороге XXI века.**⁵⁴ Семинар на эту тему, состоявшийся в Нанси в ноябре 1997 года отразил те структурные и институциональные изменения, которые оказывают глубокое влияние на традиционный тип политической организации европейских обществ – национальное государство. В материалах семинара было показано, как понятие национального государства за свою историю получило свое развитие и упрочение, а затем было ослаблено в ходе его преобразования при одновременном действии разъединительных и объединительных тенденций. Характерным примером в этом отношении является европейская интеграция.
- **Новые направления развития избирательного права в большой Европе.** Этим вопросам был посвящен семинар, состоявшийся в Сараеве в апреле 1998 года. Этот семинар состоялся в стране, для которой избирательная тематика была особенно актуальной. Не игнорируя национальные различия, на семинаре было обращено внимание на базовые принципы избирательного права – гарантии проведения всеобщих, равных, свободных, тайных и прямых выборов – и их реализацию на практике, в частности при регистрации избирателей и при определении состава избирательных комиссий.
- **Европейское конституционное наследие.** (Семинар в Монпелье, июль 1998 года) Семинар состоял из двух частей. В начале участникам было предложено определить на основе вопросника юридическое содержание принципа достоинства человеческой личности. Затем эти участники – судьи конституционных судов – рассмотрели конкретное судебное дело, связанное с обсуждавшимся вопросом, что дало конкретное измерение проведенному теоретическому исследованию.

⁵¹ «Наука и практика демократии», № 21

⁵² «Наука и практика демократии», № 23

⁵³ «Наука и практики демократии», № 23, с.с. 6-8

⁵⁴ «Наука и практика демократии», № 22

- **Распределение полномочий.**⁵⁵ Этот семинар состоял из трех этапов и проводился в столицах всех кавказских государств с сентября по октябрь 1998 года. На нем обсуждались различные аспекты распределения полномочий между государственными органами, которое не должно рассматриваться сегодня как собственно разделение властей, но как уточнение функций этих органов, призванных тесно сотрудничать. Практика демократических государств и должная политическая мудрость приводят к поиску баланса властей, в частности законодательной и исполнительной. Гарантом этого баланса служит сильная и независимая судебная власть, высшим органом которой является конституционный суд.
- **Европейская интеграция** давно привлекала внимание Комиссии. Изменения, произошедшие в восточной части континента не должны затмевать основной элемент современного развития Европы – все более широкий характер европейской интеграции, ее углубление и расширение. Комиссия обратила внимание на эти два аспекта. Так, во время работы межправительственной конференции, в результате которой был заключен Амстердамский договор, Комиссия подготовила **Акт о европейском гражданстве.**⁵⁶ Этот документ определяет права гражданина Европейского союза. В нем кодифицировано действующее законодательство и содержатся существенные новые элементы. В результате предложений Комиссии по вопросам недискриминации были внесены соответствующие поправки в Римский договор⁵⁷. Комиссия также предложила создание европейского округа. В докладе **о конституционном праве и европейской интеграции**⁵⁸ было представлено то, как конституционное право стран-членов Европейского сообщества, а затем Европейского союза, было адаптировано к нормам права этой организации при сохранении основ и особенностей своих правовых систем. В документе, разработанном с учетом перспективы расширения Европейского союза, проанализированы на основе опыта государств-членов конституционно-правовые проблемы участия в этом объединении. Традиционная сложность распределения полномочий между национальным государством, его составными частями и наднациональными органами подтолкнули Комиссию к проведению семинара на тему: **«Федеративное государство в перспективе европейской интеграции»**, в ходе которого особое внимание было уделено взаимоотношениям властей различных уровней (Болонья, март 1999). Были рассмотрены вопросы федерализма и регионального сотрудничества, выходящие за рамки европейской проблематики, в частности обсуждались Североамериканский договор о свободном обмене и Южно-африканское сообщество по развитию.

IV. Сотрудничество с конституционными судами

A. Центр документации по конституционному правосудию

⁵⁵ CDL-INF (99) 11

⁵⁶ CDL-INF (96) 5

⁵⁷ Статья 13 Римского договора; см. статью 5 Акта о европейском гражданстве

⁵⁸ CDL-INF (99) 7

Обмен идеями и информацией между традиционными и новыми демократическими государствами имеет большое значение. В связи с этим в 1991 году Комиссией было принято решение о создании центра документации для сбора и распространения материалов по судебной практике конституционных судов и аналогичных институтов. Задача заключалась в том, чтобы сделать эту информацию доступной. Основными направлениями деятельности этого информационного центра являются публикация *Бюллетеня конституционного правосудия* и составление компьютерной базы данных CODICES. Центр готовит сборники решений конституционных судов и иных документов, относящихся к деятельности этих судов.

В *Бюллетене конституционного правосудия*, издаваемом с января 1993 года, публикуются изложения важнейших решений, получаемых Комиссией от конституционных судов и аналогичных судебных органов около пятидесяти стран⁵⁹, Европейского суда по правам человека и Суда европейских сообществ. Он выходит три раза в год на английском и французском языках и содержит основные сведения о судебных решениях за четырехмесячный период. Информация поступает от корреспондентов, назначаемых самими судебными органами.

В серии специальных выпусков бюллетеней содержится описание судов и правовых основ их деятельности (отдельные статьи конституций и действующих законов) с тем, чтобы дать читателю представление о правовом контексте, в котором суды выносят решения. Новая серия «Важнейшие решения» посвящена деятельности судов до начала выпуска *Бюллетеня* в 1993 году.

Бюллетень конституционного правосудия служит целям информационного обмена между судами и призван оказывать помощь судьям при решении сложных правовых вопросов, зачастую возникающих одновременно в нескольких странах. Он представляет интерес для исследователей и иных заинтересованных лиц. Подобные обмены информацией и сотрудничество полезны не только для новых конституционных судов в странах Центральной и Восточной Европы, но и для судебных органов других стран.

База данных CODICES имеется в секретариате Комиссии в Страсбурге. Она составляет около 12000 страниц печатного текста. Кроме изложения 2000 судебных решений, опубликованных в *Бюллетене*, CODICES содержит более 1700 полных текстов решений в основном на английском и французском языках. Все специальные выпуски бюллетеней включены в базу данных. В ней имеются полные тексты многих конституций. База данных существует на компакт-дисках и доступна через Интернет. Ее обновление осуществляется одновременно с изданием *Бюллетеня*, то есть три раза в год.

Бюллетень предлагает инструмент, необходимый для использования базы данных. Речь идет о предметно-алфавитном указателе (тезаурусе), который регулярно обновляется в ходе развития конституционного правосудия. Этот

⁵⁹ Австрия, Азербайджан, Албания, Аргентина, Армения, Бельгия, Болгария, бывшая югославская республика Македония, Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Дания, Ирландия, Испания, Исландия, Италия, Казахстан, Канада, Кипр, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Молдова, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Россия, Румыния, Словакия, Словения, США, Турция, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Чешская Республика, Швейцария, Швеция, Эстония, Южная Африка, Япония

указатель позволяет осуществлять предметный поиск информации в базе данных по конкретным темам, например «свобода слова» или «презумпция невиновности».

Бюллетень конституционного правосудия и база данных CODICES позволяют получать всем заинтересованным лицам информацию, требовавшую ранее знания многих иностранных языков и наличия специализированной библиотеки. Они существенно облегчают работу специалистов, позволяют проводить сравнительные исследования, использовать зарубежную практику, в частности в сфере защиты основных прав. Расхождения в конституционной судебной практике разных стран становятся результатом осознанного выбора, а не случайного стечения обстоятельств. Свободное обращение информации становится основой для взаимного обмена опытом работы конституционных судов.

Б. Семинары, проводимые для новых конституционных судов

По запросам и с участием недавно созданных конституционных судов Венецианская Комиссия провела серию семинаров, некоторые из которых были организованы совместно с другими международными организациями. Семинары проходили с 1996 года в Азербайджане, Армении, Грузии, Кыргызстане, Латвии, Молдове, России и на Украине. На них рассматривались конкретные вопросы (порядок прохождения дела в суде, бюджет) и более общие темы, относящиеся к становлению правового государства (разделение властей, независимость судей).

V. Заключение

Венецианская Комиссия является основным источником распространения идей европейского конституционного наследия, представляющего собой основные правовые ценности континента. Этому процессу служат Бюллетень конституционного правосудия, сравнительные исследования и семинары УНИДЕМ. В результате утверждается «трансконституционализм», происходит обмен опытом конституционного правосудия между различными странами и обогащение общего конституционного наследия.

Вместе с тем то, с чего начиналась работа Комиссии, - оказание содействия странам в конституционной сфере, - остается важными направлением ее деятельности. Конституционные реформы, полные или частичные, - больше, чем простая необходимость при переходе от тоталитаризма к демократии. Эти реформы внутренне присущи современному меняющемуся миру. Тесное сотрудничество между Комиссией и странами, обращающимися к ней с запросами, основано на взаимном доверии, а это ведет к принятию решений, основанных на общих ценностях.

Так Европейская Комиссия за демократию через право способствует тому, чтобы третье тысячелетие стало эпохой утверждения демократии, прав человека и верховенства закона на всем европейском континенте.

Серия¹

«Наука и практика демократии»

- №1 Встреча председателей конституционных судов и аналогичных судебных органов
Пьяццола суль Брента, 8 октября 1990 года²
- №2 Модели конституционного правосудия
(автор – Гельмут Штейнбергер)³
- №3 Конституционный процесс – инструмент перехода к демократии
Стамбул, 8-10 октября 1992 года
- №4 Переход к новому типу экономики и его конституционные аспекты
Москва, 18 и 19 февраля 1993 года
- №5 Соотношение между международным и внутренним правом
Варшава, 19-21 мая 1993 года
- №6 Соотношение между международным и внутренним правом
(автор – Константин Экономидес)³
- №7 Правовое государство и переход к рыночной экономике
София, 14-16 октября 1993 года
- №8 Конституционные аспекты перехода к рыночной экономике
(Труды Европейской комиссии за демократию через право)
- №9 Защита меньшинств
(Труды Европейской комиссии за демократию через право)
- №10 Роль конституционного суда в укреплении правового государства
Бухарест, 8-10 июня 1994 года
- №11 Современная концепция конфедерации
Санторин, 22-25 сентября 1994 года
- №12 Чрезвычайные полномочия правительства
(авторы - Эргун Узбудун и Мехмет Турхан)³
- №13 Применение конституционных положений о средствах массовой информации в плюралистичном и демократическом обществе
Никосия, 16-18 декабря 1994 года

¹ Издается на английском и французском языках

² Выступления приведены на языке оригинала

³ Имеется на русском языке

- №14 Конституционное правосудие и демократическое проведение референдумов
Страсбург, 23-24 июня 1995 года
- №15 Защита основных прав конституционным судом
Бриони, 23-25 сентября 1995 года⁴
- №16 Местное самоуправление, территориальная целостность и защита меньшинств
Лозанна, 25-27 апреля 1996 года
- №17 Права человека и деятельность демократических институтов при кризисных ситуациях
Вроцлав, 3-5 октября 1996 года
- №18 Европейское конституционное наследие
Монпелье, 22-23 ноября 1996 года
- №19 Федеративное и региональное государство
- №20 Состав конституционных судов
- №21 Гражданство и правопреемство государств
Вильнюс, 16-17 мая 1997 года
- №22 Изменение характера национального государства в Европе накануне XXI века
Нанси, 6-8 ноября 1997 года
- №23 Влияние правопреемства государства на гражданство
- №24 Право и внешняя политика
- №25 Новые направления развития избирательного права в большой Европе
Сараево, 17-18 апреля 1998 года
- №26 Принцип уважения достоинства человеческой личности при осуществлении конституционного правосудия
Монпелье, 2-6 июля 1998 года
- №27 Федеративное и региональное государство и вопросы европейской интеграции
Болонья, 18-19 марта 1999 года
(готовится к публикации)

⁴ Имеется изложение на русском языке

Бюллетень конституционного правосудия –

93/№№ 1,2,3

94/№№ 1,2,3

95/№№ 1,2,3

96/№№ 1,2,3

97/№№ 1,2,3

98/№№ 1,2,3

99/№ 1 (готовится к публикации)

Специальные выпуски Бюллетеня-

1994-описание судов

1999-описание судов

Основополагающие документы 1,2,3,4 и 5 (извлечения из конституций и законов о конституционных судах)

Основные решения – Европейский суд по правам человека (готовится к публикации)

Свобода вероисповедания (готовится к публикации)

Ежегодные доклады-

1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998 годы