

# ВВЕДЕНИЕ

Замысел этой работы появился в ходе проведения в феврале 2016 г. в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации научно-практической конференции, посвященной памяти известного российского теоретика и цивилиста конца XIX – первой половины XX в. Е.В. Васьковского, который внес заметный вклад в разработку классического учения о толковании права<sup>1</sup>.

Обращение к отечественному научному наследию и анализ его влияния на современное развитие юридической науки в России позволяют оценить новейшие процессы в глобальном правовом пространстве. Становление нового международного правопорядка во второй половине XX в. сопровождалось появлением новых международных субъектов толкования права, оказывающих воздействие и на национальные правовые системы. Еще в начале прошлого столетия это невозможно было представить.

К указанным международным субъектам можно отнести Европейскую комиссию за демократию через право (Венецианскую комиссию Совета Европы), которая существует почти 30 лет<sup>2</sup>.

Одной из приоритетных целей Венецианской комиссии как консультативного органа Совета Европы является оказание помощи различным государствам по приведению их правовых и институциональных систем в соответствие с европейскими стандартами и международным опытом в области демократического развития, прав человека и верховенства права. Комиссия нацелена на сотрудничество не только с государствами – членами Совета Европы, но и с государствами, не являющимися его членами, со всеми заинтересованными международными организациями и структурами. В этом смысле Комиссия позиционирует себя как «независимый форум по обмену идеями в сфере конституционного права».

Как указано на официальном сайте Комиссии<sup>3</sup>, она организует семинары и конференции совместно с конституционными судами и

---

<sup>1</sup> См.: Васьковский Е.В. Учение о толковании и применении гражданских законов. Одесса, 1901; Его же. Руководство к толкованию и применению законов (для начинающих юристов). М., 1997.

<sup>2</sup> Далее в тексте обозначается как «Венецианская комиссия», «Комиссия» или «ВК».

<sup>3</sup> URL: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

парламентами, центральными избирательными комиссиями и университетами, осуществляет подготовку государственных служащих более чем из 20 государств Восточной Европы и Центральной Азии. Под эгидой Комиссии проходит Всемирная конференция конституционного правосудия, действуют Совместный совет по конституционному правосудию, Венецианский форум конституционных судов, Совет по демократическим выборам.

Суммируя важнейшие аспекты работы Комиссии, можно отметить, что Венецианская комиссия:

- является единственным органом Совета Европы, разрабатывающим научно-практические заключения по вопросам конституционного права;

- исследует вопросы верховенства права, баланса и разделения властей, функционирования судебных систем, конституционного правосудия, децентрализации, регионализма и федерализма, а также связанную с ними проблематику деятельности национальных и международных институтов, стимулируя развитие наук сравнительного государственоведения и правоведения;

- способствует осуществлению конституционных реформ в заинтересованных странах, давая рекомендации о приведении конституций и конституционных законов в соответствие со стандартами европейского конституционного наследия во многих европейских, а также в неевропейских государствах;

- в значительной мере задает параметры разработки европейского избирательного права посредством кодификации и гармонизации стандартов в области выборов и референдумов;

- содействует решению юридических проблем в области прав человека, возникающих, в частности, в связи с одновременным существованием Европейской конвенции о правах человека (далее – ЕКПЧ), Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека, а также Хартии основных прав Европейского Союза (далее – ЕС), с учетом нескольких систем защиты прав человека в Европе;

- способствует совершенствованию механизмов защиты прав национальных меньшинств в Европе, в том числе и по вопросам их участия в общественной жизни, региональных языков и языков меньшинств;

- оказывает влияние на развитие различных отраслей национального права государств-участников и иных заинтересованных стран.

Кроме того, Комиссия неоднократно играла роль посредника в предотвращении и разрешении конституционных кризисов в госу-

дарствах-участниках, в том числе благодаря сотрудничеству с конституционными судами, судами общей юрисдикции и омбудсменами.

Важнейшим средством, позволяющим Комиссии решать широкий круг правовых задач, является ее способность осуществлять толкование международного и национального права. Исследование особенностей правотолковательной деятельности Венецианской комиссии на фоне современных подходов к понятию «правовая интерпретация» предопределило предмет и цели настоящей работы<sup>1</sup>. Очевидно, что специфическая деятельность Комиссии по толкованию международного, регионального и национального права нуждается не только в популяризации, но и в научном осмыслении.

В современный период одной из особенных черт формирования норм международного права является растущее влияние на них рекомендательных норм, часть из которых именуется «международными стандартами». Кроме того, толкование Венецианской комиссией национального права – новый феномен международного и национальных правопорядков. Акты Венецианской комиссии как результат интерпретации национального права имеют рекомендательно-разъяснительный характер, но отличаются рядом нестандартных характеристик и свойств, либо ранее вообще не подвергавшихся анализу, либо недостаточно и неполно раскрытых в юридической литературе.

Таким образом, деятельности современных субъектов международного права и их интерпретационным актам присуща специфика, которая не всегда соответствует постулатам классической теории толкования права. В связи с этим полагаем, что углубленное изучение работы Венецианской комиссии как субъекта толкования права полезно с научной точки зрения, в том числе для модернизации теории толкования права, критического осмысления механизмов практической деятельности Комиссии и подобных экспертно-консультативных органов.

Следует отметить, что по мере накопления опыта работы Венецианской комиссии, особенно после ее 20-летнего юбилея, появилось значительное количество посвященных ей работ, в которых все чаще анализируются формы и методы работы Комиссии, ее научный вклад в развитие современного правового пространства и практические

---

<sup>1</sup> В настоящем исследовании автор не ставит своей целью глубокий теоретический анализ терминов «толкование» и «интерпретация» права, рассматривая их как порядковые (хотя, возможно, и различающиеся в нюансах) элементы юридических технологий.

результаты ее работы<sup>1</sup>. Однако специальных работ, касающихся особенностей интерпретационной деятельности Комиссии, пока не было.

Как указывают исследователи, Комиссия более известна в странах Восточной Европы и Евразии, чем в Западной Европе<sup>2</sup>. Этому во многом способствуют труды Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, в котором работают член Комиссии от России – директор Института академик РАН Т.Я. Хабриева и замещающий ее представитель профессор А.И. Ковлер<sup>3</sup>. В Институте также действует Секретариат российской делегации в Венецианской комиссии, который занимается анализом и подготовкой материалов, связанных с сотрудничеством Института и органов Совета Европы.

Структура настоящей работы включает разделы, посвященные истории становления и эволюции Венецианской комиссии, ее современному статусу, анализу форм интерпретационной деятельности и оценке результатов такой работы. Краткая история этого органа Совета Европы, равно как и анализ особенностей его статуса, необходимы для лучшего понимания специфики толкования Венецианской комиссией международного и национального права.

<sup>1</sup> См.: Buquicchio Gianni and Granata-Menghini Simona, *The Venice Commission Twenty Years on: Challenge Met but New Challenges Ahead // Fundamental Rights and Principles – Liber amicorum Pieter van Dijk*, Cambridge, Antwerp, Portland (Intersentia (2013). P. 241–253; Buquicchio Gianni, Granata-Menghini Simona. *Conseil de l'Europe – Commission de Venise*, Rép. eur. dalloz, avril 2014. P. 1–14; Sergio Bartole. *International Constitutionalism and Conditionality: the Experience of the Venice Commission // Rivista No 4/2014, Associazione dei Italiana Costituzionalisti*; Durr R. *The Venice Commission/ Council of Europe* (ed. by E.J Kleinsorge). The Netherlands, Wolters Kluwer, 2010; Craig Paul P. *Transnational Constitution-Making: The Contribution of the Venice Commission on Law and Democracy // University of Oxford – Faculty of Law*, October 1, 2016, UCI Journal of International, Transnational and Comparative Law; Pinelli Cesare. *Parliaments, Constitutional Transitions and the Venice Commission // Report at the LUISS Summer School on “Parliamentary Democracy in Europe”, LUISS, Rome, 23 July 2015*; Tuori K. *From Copenhagen to Venice – in Closa, C. & Kochenov, D. (eds.). “Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union” // Cambridge 2016: Cambridge University Press. P. 225–246; Hoffmann-Riem Wolfgang. The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact // The European Journal of International Law (2014). Vol. 25. No. 2. P. 579–597; Лимонникова М.А. Венецианская комиссия Совета Европы: правовые аспекты создания и деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010 и др.*

<sup>2</sup> См., например: Hoffmann-Riem W. *Op. cit.* P. 585.

<sup>3</sup> См.: Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право. М., 2014; Венецианская комиссия: о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии. М., 2016; Хабриева Т.Я. Венецианская комиссия как субъект толкования национального права // Журнал российского права. 2016. № 8.

Настоящее исследование представляет собой один из первых шагов в процессе осмысления и освещения результатов деятельности Комиссии в российской научной литературе. Среди его целей – уточнение современных методов и принципов правовой интерпретации, а также поиск направлений модернизации концепций развития международного права и взаимодействия «транснационального» и национальных правопорядков.

Автор благодарит сотрудников Секретариата делегации Российской Федерации в Венецианской комиссии и его руководителя доцента С.В. Чиркина за помощь в подборе материала.

# Глава 1

## ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ

Изучение особенностей интерпретации права Венецианской комиссией невозможно без анализа ее правового статуса и основных направлений ее деятельности. Специфика толкования, его методов, приемов и результатов неразрывно связана с субъектом толкования, более того – зачастую прямо определяется его правовым положением. Не меньшее значение для выявления специфических черт толкования имеет объект толкования. В связи с этим целесообразно рассмотреть главные виды и сферы деятельности Комиссии, в процессе которой происходит формирование ее основных интерпретационных актов.

### § 1. История создания Венецианской комиссии как органа Совета Европы

Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия Совета Европы) была образована в 1990 г. В новейшей европейской истории это время обычно обозначается как рубеж двух эпох. Знаменитый историк Ф. Штерн в своих мемуарах *«Пять Германий, которые я знал»*<sup>1</sup> указывает, что впервые идея создания организации подобного рода зародилась в начале 1980-х гг. у судьи (в последующем – Председателя) Конституционного Суда Италии (1978–1987), а затем и у Министра Итальянской Республики по европейским делам (1987–1989) известного ученого Антонио Ла Перголы<sup>2</sup>.

Антонио Ла Пергола поддерживал идею создания международной организации юристов и судей для того, чтобы судебная система одной

---

<sup>1</sup> См.: Stern F. *Five Germanys I Have Known: a History & Memoir* // Farrar, Straus and Giroux, 2007. URL: [http://goo.gl/RmJVL4content\\_copy](http://goo.gl/RmJVL4content_copy)

<sup>2</sup> Впоследствии А. Ла Пергола возглавил Комитет по научным исследованиям и культуре Европейского парламента (1989–1994), но наибольшую известность получил в качестве генерального адвоката, а затем судьи Суда Европейских Сообществ (1994–2006).

страны чувствовала свою принадлежность и в некотором роде даже подотчетность сообществу профессионалов-единомышленников<sup>1</sup>.

Название «Комиссия за демократию через право» существовало в проекте изначально, поскольку А. Ла Пергола «был убежден, что устойчивая демократия может быть построена только на надежных конституционных принципах, которые основаны на верховенстве права»<sup>2</sup>.

Впервые вопрос об образовании Комиссии был озвучен на VII Европейской конференции конституционных судов, которая состоялась в 1987 г. в Лиссабоне (Португалия). Основными приверженцами этой идеи стали председатели конституционных судов Италии и ФРГ. Первоначально Комиссия задумывалась именно как форум конституционных судей, поскольку их авторитет и независимость в отношении иных органов власти делали их способными выступать в роли независимых экспертов по вопросам конституционного права. Тем не менее некоторые судьи выражали опасение, что Комиссия станет средством быстрого распространения специализированных конституционных судов в ущерб верховным судам, которые осуществляли конституционный надзор.

Существовали и препятствия другого рода. Повышенная активность государств в отстаивании своего суверенитета после Второй мировой войны стала распространенным и весьма объяснимым явлением, и наличие группы независимых экспертов, которые бы подвергали оценке национальные конституции и самостоятельно вырабатывали стандарты конституционного права на международном уровне, казалось многим государствам преждевременным и даже опасным шагом. Ряд государств, как отмечает Р. Дюрр, «могли опасаться, что иностранные правительства смогут вмешиваться даже в такие вопросы, как система сдержек и противовесов между президентом и парламентом, которые в то время рассматривались как внутренние дела *par excellence*»<sup>3</sup>.

Предложение по созданию Комиссии обсуждалось на конференции, организованной в Венеции 31 марта – 1 апреля 1989 г. по случаю 40-летнего юбилея Совета Европы итальянским Министром иностранных дел Джанни де Микелисом. Европейские государства восприняли проект исключительно в качестве «форума для дебатов» и «лаборатории отзывов и предложений» в отношении различных

<sup>1</sup> См.: Stern F. Op. cit.

<sup>2</sup> Dürr R. Op. cit. P. 356.

<sup>3</sup> Ibidem. P. 358.

аспектов развития демократических ценностей<sup>1</sup>. Практически сразу после конференции, 11 мая 1989 г., ПАСЕ была принята Декларация № 187 «Об учреждении Комиссии за демократию через право», которая была подписана 37 делегатами ПАСЕ.

Члены Совета Европы представлены в Декларации в качестве «семьи подлинных демократий» (*the family of true democracies*), основанных на общем «наследии юридических традиций и политических идеалов» (п. 1). Решение насущных общественных проблем и полная реализация прав человека, как указывается в п. 3, невозможны без «достижения и поддержания демократии при верховенстве права», для чего делегаты призывают Комитет министров как можно скорее учредить «Комиссию за демократию через право». Учреждение Комиссии предполагалось осуществить на основании ст. 17 Устава Совета Европы, в которой предусматривается, что «Комитет министров вправе по своему усмотрению учреждать комитеты и комиссии *консультативного или технического характера* для достижения конкретных целей».

Важным направлением деятельности вновь создаваемой Комиссии должно было стать обсуждение и принятие рекомендаций о политическом, конституционном развитии государств, которые не являются членами Совета Европы (п. 6), в особенности – стран Центральной и Восточной Европы. Можно согласиться с тем, что события, которые происходили в это время в Европе, начало реформ в Советском Союзе и странах социалистического лагеря оказали значительное влияние на «облик» Комиссии, ускорили ее создание и расширили цели деятельности<sup>2</sup>. Падение коммунистического режима в Польше в 1989 г., а затем и Берлинской стены в ноябре того же года, смещение коммунистических правительств в Чехословакии, Румынии, Болгарии и Албании двумя годами позднее и наконец распад СССР предполагали изменение правовой основы взаимодействия государств. Этот новый миропорядок был подкреплен деятельностью таких международных организаций, как Международный валютный фонд, Генеральное соглашение по тарифам и торговле, Всемирный банк, Совет Европы (далее – СЕ) и др. Помимо необходимости апробации созданной системы обязательных международных стандартов необходимо было продвигать концепции и принципы, которые разделялись и иници-

<sup>1</sup> См.: Salinas Alcega S. La Comisión para la democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia). Una acción, en el marco del Consejo de Europa, para el desarrollo y la extensión de los valores democráticos // Zaragoza: Real Instituto de Estudios Europeos, 1999. P. 6.

<sup>2</sup> Ibidem. P. 5.

ировались западными странами. В пункте 1 Декларации № 187 они обозначены в качестве «наследия юридических традиций и политических идеалов».

В Декларации указаны некоторые будущие направления деятельности Комиссии, которые затем вошли в ее устав:

- 1) изучение правовых систем государств-участников, прежде всего с целью сближения этих систем;
- 2) претворение в жизнь принципов правового государства и демократии;
- 3) исследование проблем, связанных с функционированием, укреплением и развитием демократических институтов.

В Декларации не содержалось указания на то, что Комиссия будет заниматься только вопросами конституционного права: компетенция и задачи организации выдвинулись не только несколько шире, но и более целенаправленно. Ее главной функцией должно было стать, помимо указанных общих стандартов и идеалов, *продвижение демократии, укрепление и развитие демократических институтов в постсоциалистических странах.*

В пункте 10 Декларации указывалось, что Комиссия должна сотрудничать с другими организациями в рамках существующих инициатив в той же области, а также способствовать усилению их роли и значения. Так, практически с самого начала своего функционирования Комиссия установила тесный контакт с Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, которое частично дублирует основные направления деятельности комиссии<sup>1</sup>.

Компетенция Венецианской комиссии по продвижению «европейского наследия юридических традиций и политических идеалов» пересекалась с некоторыми другими подобными проектами в рамках Совета Европы. Так, в Рекомендации Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) № 1119 (1990) «О ситуации в Центральной и Восточной Европе» Комитету министров и Генеральному секретарю поручалось «проводить... конкретные программы сотрудничества

---

<sup>1</sup> Взаимодействие ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии Совета Европы осуществляется в форме участия экспертов БДИПЧ в работе заседаний Комиссии и участия экспертов ВК в работе БДИПЧ, а также в организации и проведении совместных мероприятий, особенно в случаях, когда вопрос касается прав и свобод человека. Среди первых совместных мероприятий начального периода деятельности ВК можно отметить Семинар о толерантности (Варшава, ноябрь 1992 г.), Семинар о рассмотрении новых случаев, относящихся к национальным меньшинствам: позитивные результаты (Варшава, май 1993 г.), Совещание о человеческом пространстве ОБСЕ (Варшава, ноябрь 1997 г.).

Совета Европы с европейскими странами, не являющимися членами организации, которые находятся на пути демократических преобразований» (п. 7). Во исполнение указанной рекомендации ПАСЕ под руководством Совета Европы были подготовлены: программа «Демосфен», направленная на поддержание представительной демократии в странах Центральной и Восточной Европы, проект «Демо-право», направленный на поддержку реформирования судебной власти, а также проекты «Темис» и «Большая Европа»<sup>1</sup>.

При определении организационной структуры будущей Комиссии ряд стран во главе с Германией выступили за ее создание именно в форме специальной программы Совета Европы<sup>2</sup>. Как видно из Заключения Комитета министров Совета Европы (далее – КМСЕ) CM/Dél/Concl (90) 438, эти страны настаивали на сведении деятельности Венецианской комиссии к сотрудничеству со странами – нечленами Совета Европы, которые принадлежали к региону Центральной и Восточной Европы<sup>3</sup>. Многие другие государства возражали против данного подхода, поскольку расходы на специальные программы обходились Совету Европы приблизительно в 60 млн французских франков в год. Создание новой, казалось бы дублирующей, структуры многие считали нерациональным использованием ресурсов.

Итогом 436-й Конференции заместителей министров иностранных дел КМСЕ явилось решение четче разграничить направления деятельности между Венецианской комиссией и другими органами Совета Европы. Было определено, что Венецианская комиссия *должна заниматься исключительно вопросами конституционного права,*

<sup>1</sup> Венецианская комиссия в определенной мере «соперничает» с Исследовательским директором Европейского парламента, который подготавливает большое количество компаративистских исследований, в том числе по вопросам конституционного права. Примечательно, что, как Венецианская комиссия, Европейский парламент долгое время являлся проводником «мягкого» права и на ранних этапах функционирования Европейского Союза играл (а в некоторых сферах компетенции ЕС и в настоящее время играет) в значительной степени, консультативную роль. Кроме того, «Парламентская Ассамблея приобретает все более существенную роль в направлении запросов [в Комиссию. – Прим. авт.], содействуя использованию мягких правовых стандартов в процессе принятия заключений» (Electoral Rights in Europe: Advances and Challenges. Ed. by Helen Hardman and Brice Dickson // London: Routledge, 2017. P. 67).

<sup>2</sup> См. подробнее: CM/Del/Concl (90) 437 – Conclusions of the 437th Meeting of the Ministers' Deputies (held in Strasbourg on 3 April 1990). P. 31–33. URL: <https://rm.coe.int/16804b3869>

<sup>3</sup> CM/Dél/Concl (90) 438 – Conclusions de la 438<sup>ème</sup> Réunion des Délégués des Ministres. URL: <https://wcd.coe.int/com.intranet.InstraServlet?command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=2684077&SecMode=1&DocId=2234778&Usage=2>