

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

**ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ:
О ВЫБОРАХ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЯХ**

Под редакцией академика РАН
Т.Я. Хабриевой

Москва
2020

УДК 341.1+342.8
ББК 67.910.621(4)+67.400.8
В29

*Одобрено на заседании секции «Публичное право» ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты:

Васильева Т.А. — главный научный сотрудник сектора прав человека Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук;

Гаджиев Х.И. — заведующий отделом судебной практики и правоприменения Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук

Венецианская комиссия о выборах и избирательных технологиях /
В29 Т.Я. Хабриева, А.И. Ковлер, Е.А. Фокин и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2020. — 400 с.

ISBN 978-5-9516-0884-0

Издание является очередным в серии работ, посвященных аналитической деятельности Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы).

Рассматриваются общие методологические подходы Венецианской комиссии в сфере избирательного права и основополагающие принципы электорального процесса в демократическом государстве. Основное внимание уделяется наиболее острым в свете современных вызовов вопросам: участию в выборах национальных меньшинств, обеспечению гендерного равенства, эффективному использованию информационных технологий. Исследована проблематика референдума, освещаются правовые позиции Венецианской комиссии относительно всех стадий его проведения. Анализируются вопросы противодействия злоупотреблению административным ресурсом в избирательных процессах как в странах «новых демократий», так и в государствах с устоявшейся политической системой. Сделан акцент на наиболее ориентированных на практику рекомендациях Комиссии, успешно апробированных в избирательных системах конкретных государств.

Раскрываются общий смысл и потенциал позиций Венецианской комиссии по вопросам избирательного права в международно-правовом, конституционном, сравнительном и иных измерениях.

Для правоведов — ученых и практиков, представителей правозащитных организаций, депутатов, судей, преподавателей, студентов и аспирантов юридических вузов и факультетов, а также для широкого круга читателей, интересующихся вопросами деятельности международных организаций.

УДК 341.1+342.8
ББК 67.910.621(4)+67.400.8



ISBN 978-5-9516-0884-0

© Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, 2020

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	17
--------------------------	----

Раздел I ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА В ЗАКЛЮЧЕНИЯХ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ

КОДЕКС НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАКТИКИ ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ: РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ И ПОЯСНИТЕЛЬНЫЙ ДОКЛАД	19
Введение	19
Руководящие принципы проведения выборов	20
I. Общеευропейские принципы в области выборов	20
II. Условия реализации принципов	27
Пояснительный доклад	30
Общие замечания	30
I. Основополагающие принципы общеевропейского опыта в области выборов: принципы и их правовая основа	30
II. Условия реализации принципов	48
Заключение	59
ЗАЯВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ КОДЕКСА НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАКТИКИ ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ О ПУБЛИКАЦИИ СПИСКОВ ИЗБИРАТЕЛЕЙ, ПРИНЯВШИХ УЧАСТИЕ В ВЫБОРАХ	60
ЗАЯВЛЕНИЕ К КОДЕКСУ НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАКТИКИ ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ ПО УЧАСТИЮ В ВЫБОРАХ ЛИЦ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ	62
СБОРНИК ЗАКЛЮЧЕНИЙ И ДОКЛАДОВ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ ПО ВОПРОСУ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ И ГЕНДЕРНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА	64
I. Введение	64
II. Избирательные системы и гендерное представительство	65
1. Общие вопросы различных избирательных систем	65
2. Конкретные меры, направленные на гендерно сбалансированное представительство	71
СБОРНИК ЗАКЛЮЧЕНИЙ И ДОКЛАДОВ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ ПО ВОПРОСУ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ И НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ	85
I. Введение	85
II. Избирательные системы и представительство национальных меньшинств	86
1. Общие вопросы различных избирательных систем	86
2. Заключение по отдельным странам	90

Содержание

ДОКЛАД ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ДАТЫ ВЫБОРОВ.....	118
Введение.....	118
Определение даты очередных выборов после истечения обычного срока полномочий	119
Определение дня внеочередных выборов после роспуска парламента.....	126
Вывод	140
ДОКЛАД ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЯХ.....	141
I. Введение	141
II. Предыстория	141
III. Новые технологии и информация	148
IV. Влияние социальных медиа и Интернета на демократию и избирательные процессы	153
V. Соответствующие европейские и международные стандарты и документы	158
A. Право на свободные выборы и свободу выражения мнений	158
B. Право на неприкосновенность частной жизни и защиту персональных данных	169
C. Защита от киберпреступности	172
VI. Иное международное и национальное регулирование, прецедентное право и инициативы.....	174
A. Международный уровень	174
B. Европейский союз	175
C. Примеры из национального законодательства	179
VII. Электронные вызовы демократии и правам человека	183
A. Проблемы обеспечения выборной демократии	185
B. Проблемы совещательной демократии	190
VIII. Выводы	199

Раздел II

ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ О РЕФЕРЕНДУМАХ

СБОРНИК ПОЗИЦИЙ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ О РЕФЕРЕНДУМАХ	206
1. Примечание Секретариата.....	206
2. Введение	207
3. Общие положения	208
3.1. Определение и типы референдумов.....	208
3.2. Общие (международные) стандарты	211
4. Легитимность использования референдумов.....	213
5. Верховенство права	219
5.1. Общие нормы и принципы.....	219
6. Предварительные условия проведения референдумов.....	228
7. Свободная реализация избирательного права.....	231

Содержание

7.1. Свобода избирателей формировать свое мнение	231
8. Процессуальная форма текстов, вынесенных на референдум	235
9. Действительность текстов, вынесенных на референдум	237
10. Компетентные органы для инициирования референдума.....	238
10.1. Референдумы по просьбе определенной части электората и населения	240
11. Порядок проведения референдумов	241
11.1. Пороговые значения и особое большинство	243
11.2. Обязательное голосование	248
12. Мнение парламента	248
13. Последствия референдумов	250
КОДЕКС НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАКТИКИ ПРОВЕДЕНИЯ РЕФЕРЕНДУМОВ.....	255
Введение.....	255
Основные положения, регламентирующие проведение референдума.....	256
I. Референдум в свете устоявшегося европейского исторического опыта проведения выборов и референдумов (электорального европейского наследия).....	256
II. Условия реализации вышеперечисленных принципов	263
III. Специфические нормы, регламентирующие порядок организации и проведения референдумов	266
Пояснительный доклад	270
I. Референдум в свете устоявшегося европейского исторического опыта проведения выборов и референдумов (электорального европейского наследия)	272
II. Условия реализации вышеперечисленных принципов	276
III. Специфические нормы, регламентирующие порядок организации и проведения референдумов	278
Раздел III	
ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ЗЛУОПОТРЕБЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫМ РЕСУРСОМ В ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЯХ	
СОВМЕСТНЫЕ РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ И РЕАГИРОВАНИЮ НА ЗЛУОПОТРЕБЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫМ РЕСУРСОМ ВО ВРЕМЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА	286
I. Введение и общий контекст	286
II. Руководящие принципы.....	293
A. Принципы	293
B. Предупреждение злоупотребления административным ресурсом	397
C. Средства правовой защиты и санкции.....	301

Содержание

ДОКЛАД О ЗЛУПОТРЕБЛЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНЫМ РЕСУРСОМ В ХОДЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА	303
I. Определение и круг вопросов.....	303
А. Круг вопросов	303
В. Источники, справочные документы	305
С. Определение	306
II. Аналитическая записка	312
III. Правовая среда и практика	315
А. Принципы	315
В. Сравнительный анализ.....	318
С. Стандарты, выработанные судебной практикой.....	340
IV. Законное использование или злоупотребление административным ресурсом в ходе избирательных процессов: элементы для анализа.....	343
А. Оценка использования или злоупотребления административным ресурсом во время избирательных процессов	343
В. Правительство против правящей партии, большинства и оппозиционных партий, представленных или не представленных в парламенте.....	345
V. Рекомендации	347
А. Саморегулирование — первый шаг	347
В. Законодательные санкции за взяточничество и коррупцию	347
С. Другие законодательные меры.....	348
D. Правильная и эффективная реализация законодательства.....	350
E. Требование прозрачности и свободы информации.....	350
F. Общественные гранты для политических партий	351
VI. Регламент.....	352

Раздел IV АНАЛИЗ ПОЗИЦИЙ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ ПО ВОПРОСАМ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫБОРАХ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕССАХ В ЗАКЛЮЧЕНИЯХ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ	355
АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЕСУРС КАК ИНСТРУМЕНТ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОРРУПЦИИ: ПОЗИЦИИ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ	371
ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ О РЕФОРМАХ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	383
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	398