

Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

---

# ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ О ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ОСНОВАХ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ

Монография

Под редакцией академика РАН  
*Т.Я. Хабриевой*

Москва  
2022

УДК 341.1  
ББК 67.910.621(4)  
В29

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

Рецензенты:

**Васильева Татьяна Андреевна** — главный научный сотрудник сектора прав человека Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук;

**Гаджиев Ханлар Иршадович** — главный научный сотрудник центра судебного права ИЗиСП, доктор юридических наук.

**Венецианская комиссия о демократических основах конституционного развития:** монография / Т.Я. Хабриева, С.В. Чиркин, А.И. Ковлер и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М.: ИД «Юриспруденция», 2022. — 512 с.

ISBN 978-5-9516-0910-6

В издании рассматриваются позиции Венецианской комиссии Совета Европы, отражающие влияние различных элементов демократии на конституционное развитие государства.

В первом разделе приводятся аналитические документы Венецианской комиссии, в которых она обращается к институциональным основам демократии — разделению властей, добросовестному (надлежащему) управлению, парламентаризму, самоуправлению и политическим партиям. Во втором разделе представлены исследования Комиссии, посвященные демократическим процедурам, прежде всего демократическим выборам (избирательным кампаниям), а также роли внеинституциональных субъектов в подобных процедурах. В третьем разделе содержатся заключения и доклады о демократических правах и свободах, в том числе о свободе ассоциаций, выражения мнений и средств массовой информации. Завершает работу цикл аналитических статей о демократических основах конституционного развития.

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.

Мнения, выраженные в отдельных документах Венецианской комиссии, могут не совпадать с позицией ИЗиСП, но представлены для того, чтобы подчеркнуть важность и полноту научной дискуссии по рассматриваемым в книге вопросам.

УДК 341.1  
ББК 67.910.621(4)

Фото на переплете издания из открытых источников

ISBN 978-5-9516-0910-6

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2022

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

---

**VENICE COMMISSION  
ON THE DEMOCRATIC FOUNDATIONS  
OF CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT**

**Monograph**

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

Moscow  
2022

*Approved at the meeting of the section “Public law” of Scientific Council  
of the Institute of Legislation and Comparative Law  
under the Government of the Russian Federation (ILCL)*

Reviewers:

**Vasilyeva T.A.** — Chief Researcher of the Human Rights Sector of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Law;

**Hajiev Kh.Y.** — Chief Researcher, Center for Judicial Law of ILCL, Doctor of Law.

**Venice Commission on the Democratic Foundations of Constitutional Development:** monograph / T.Y. Khabrieva, S.V. Chirkin, Kovler A.I., et al.; edited by T.Y. Khabrieva; The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. — M.: PH «Jurisprudence», 2022. — 512 p.

ISBN 978-5-9516-0910-6

The subject of the analysis is the position of the Venice Commission on the democratic foundations of constitutional development. The publication aims to show the multifaceted nature of the principle of democracy and the influence of various aspects of democracy on the constitutional development of the state.

The first section contains analytical documents of the Venice Commission, in which the Commission addresses the institutional foundations of democracy — separation of powers, good governance, self-government, parliamentarism and political parties. The second section examines democratic procedures, such as democratic elections and election campaigns, as well as the role of extra-institutional actors (lobbyists) in such procedures. The third section contains conclusions and reports on democratic rights and freedoms, including freedom of association, freedom of expression and media issues. Finally, a selection of analytical studies on the democratic foundations of constitutional development is completing its work.

For lawyers — scientists and practitioners, representatives of human rights organizations, deputies, judges, teachers, students and graduate students of law schools and faculties, as well as for a wide range of readers interested in the activities of international organizations.

The opinions expressed in some documents of the Venice Commission may not coincide with the position of the ILCL, but they are presented in order to emphasize the importance and completeness of the scientific discussion on the issues considered in the book.

Photos on the book binding from open sources

## АВТОРЫ

*Хабриева Т.Я.* — директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП), заместитель президента Российской академии наук, академик Российской академии наук, действительный член Международной академии сравнительного права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный юрист Республики Татарстан, член Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы) с 2013 по 2022 гг.

*Чиркин С.В.* — ведущий научный сотрудник отдела сравнительно-правовых исследований ИЗиСП, кандидат юридических наук, доцент

*Ковлер А.И.* — заведующий отделом сравнительно-правовых исследований ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

*Каширкина А.А.* — ведущий научный сотрудник отдела сравнительно-правовых исследований ИЗиСП, кандидат юридических наук

*Белялова А.М.* — ведущий научный сотрудник отдела сравнительно-правовых исследований ИЗиСП, кандидат юридических наук

*Мехтиев М.Г.* — старший научный сотрудник отдела сравнительно-правовых исследований ИЗиСП, кандидат юридических наук

*Фокин Е.А.* — старший научный сотрудник отдела сравнительно-правовых исследований ИЗиСП, кандидат юридических наук

*Лебедева Я.И.* — младший научный сотрудник отдела сравнительно-правовых исследований ИЗиСП

*Кошелева Е.В.* — специалист первой категории отдела сравнительно-правовых исследований ИЗиСП

**Под редакцией**  
академика РАН *Т.Я. Хабриевой*

## AUTHORS

*Khabrieva T.Y.* — Director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (ILCL), Deputy President of the Russian Academy of Sciences, Member of the Russian Academy of Sciences, Corresponding Member of the International Academy of Comparative Law, Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Science Worker of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Republic of Tatarstan, Member of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission of the Council of Europe) from 2013 to 2022

*Chirkin S.V.* — Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Leading Researcher of the Department of Comparative Legal Studies (ILCL), Docent

*Kovler A.I.* — Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Department of Comparative Legal Studies (ILCL)

*Kashirkina A.A.* — Candidate of Legal Sciences, Leading Researcher of the Department of Comparative Legal Studies (ILCL)

*Belyalova A.M.* — Candidate of Legal Sciences, Leading Researcher of the Department of Comparative Legal Studies (ILCL)

*Mekhtiev M.G.* — Candidate of Legal Sciences, Researcher of the Department of Comparative Legal Studies (ILCL)

*Fokin E.A.* — Ph.D., Researcher of the Department of Comparative Legal Studies (ILCL)

*Lebedeva Y.I.* — Junior Researcher of the Department of Comparative Legal Studies (ILCL)

*Kosheleva E.V.* — Specialist of the Department of Comparative Legal Studies (ILCL)

### **Edited by**

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

# СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	19
------------------	----

## Раздел I ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ДЕМОКРАТИИ

### АНАЛИЗ ПОНЯТИЙ «ДОБРОСОВЕСТНАЯ ВЛАСТЬ» И «НАДЛЕЖАЩЕЕ УПРАВЛЕНИЕ»

I. ВВЕДЕНИЕ.....	22
II. ИСТОКИ ПОНЯТИЯ «ДОБРОСОВЕСТНАЯ ВЛАСТЬ» .....	23
III. ПОНЯТИЕ «ДОБРОСОВЕСТНАЯ ВЛАСТЬ» НА МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЕ .....	25
IV. ДОБРОСОВЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ НА МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЕ .....	35
V. « ДОБРОСОВЕСТНАЯ ВЛАСТЬ» НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ .....	38
VI. «ДОБРОСОВЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ» НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ .....	41
VII. ВЫВОДЫ .....	42

### КОМПИЛЯЦИЯ ЗАКЛЮЧЕНИЙ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ, КАСАЮЩИХСЯ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

I. ВВЕДЕНИЕ.....	60
II. ОПРЕДЕЛЕНИЕ И ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ .....	61
III. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТЬЮ .....	69
IV. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ С СУДЕБНЫМИ И ДРУГИМИ ОРГАНАМИ .....	80
V. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ С СУДЕБНОЙ СИСТЕМОЙ И ПРОКУРАТУРОЙ .....	82
VI. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ.....	85

**КОМПИЛЯЦИЯ ЗАКЛЮЧЕНИЙ  
ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ,  
КАСАЮЩИХСЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ  
И ПРАВОВЫХ ПОЛОЖЕНИЙ  
О ЗАЩИТЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	90
<b>I. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ</b> .....	91
<b>II. ЗАДАЧИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. ПОЛНОМОЧИЯ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ</b> .....	100
<b>III. ВЫБОРЫ ИЛИ НАЗНАЧЕНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ</b> .....	105
<b>IV. ПОДОТЧЕТНОСТЬ. НАДЗОР ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ</b> .....	106
<b>V. ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ</b> .....	116
<b>VI. МЕХАНИЗМЫ ВЫРАВНИВАНИЯ / СОЛИДАРНОСТИ</b> .....	116
<b>VII. ЗАЩИТА ГРАНИЦ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ. СОЗДАНИЕ / УПРАЗДНЕНИЕ / ИЗМЕНЕНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ</b> .....	117
<b>VIII. ПРАВО МЕСТНЫХ ВЛАСТЕЙ АССОЦИИРОВАТЬ</b> .....	118

**РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ**

<b>I. ПРЕДИСЛОВИЕ</b> .....	119
<b>II. ВВЕДЕНИЕ</b> .....	119
<b>III. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ</b> .....	124
<b>IV. ВАЖНОЕ ЗНАЧЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ</b> .....	124
<b>V. ОСНОВНЫЕ ПРАВА, ПРЕДОСТАВЛЕННЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИМ ПАРТИЯМ</b> .....	125
<b>VI. РАЗДЕЛ «А»: ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ</b> .....	125
<b>VII. РАЗДЕЛ «В»: ПОЯСНИТЕЛЬНЫЕ ЗАПИСКИ</b> .....	130
<b>VIII. СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЯ В ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ</b> .....	131
<b>IX. ВНУТРИПАРТИЙНЫЙ РАСПОРЯДОК</b> .....	154



X. СТРУКТУРА И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПАРТИЙ.....	158
XI. ПАРТИИ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС.....	161
XII. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ.....	172
XIII. КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ.....	190

## **Раздел II ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕДУРЫ**

### **СБОРНИК ЗАКЛЮЧЕНИЙ И ДОКЛАДОВ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ, КАСАЮЩИХСЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ**

I. ВВЕДЕНИЕ.....	202
II. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КАМПАНИЯ.....	203
III. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРЕДВЫБОРНОЙ КАМПАНИИ.....	208

### **ДОКЛАД О РОЛИ ВНЕИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ СУБЪЕКТОВ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ (ЛОББИЗМ)**

I. ВВЕДЕНИЕ.....	220
II. ПОНЯТИЕ ЛОББИЗМА.....	222
III. ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ СТАНДАРТЫ И ЛОББИЗМ.....	225
IV. РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛОББИЗМА: АНАЛИЗ.....	237
V. ВЫВОДЫ.....	247

### **ПАРАМЕТРЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ПАРЛАМЕНТСКОГО БОЛЬШИНСТВА И ОППОЗИЦИИ В ДЕМОКРАТИИ: КОНТРОЛЬНЫЙ СПИСОК**

ЧАСТЬ I. ОБЩИЙ ФОН И ПРЕДМЕТ ИССЛЕДОВАНИЯ.....	249
ЧАСТЬ II. КОНТРОЛЬНЫЙ СПИСОК.....	258

## **Раздел III ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ПРАВА И СВОБОДЫ**

### **КОМПИЛЯЦИЯ ЗАКЛЮЧЕНИЙ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ О СВОБОДЕ АССОЦИАЦИЙ**

I. ВВЕДЕНИЕ.....	298
II. ОПРЕДЕЛЕНИЕ СВОБОДЫ АССОЦИАЦИИ .....	299
III. МЕЖДУНАРОДНАЯ И НАЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМЫ КООРДИНАТ .....	302
IV. СОДЕРЖАНИЕ СВОБОДЫ АССОЦИАЦИИ .....	308
V. ПРОЯВЛЕНИЕ СВОБОДЫ АССОЦИАЦИИ .....	312
VI. ПРАВОВОЙ СТАТУС И РЕГИСТРАЦИЯ АССОЦИАЦИИ .....	323
VII. НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ (НПО).....	325
VIII. РЕЛИГИОЗНЫЕ И ДРУГИЕ ОРГАНИЗАЦИИ.....	362

### **СБОРНИК ЗАКЛЮЧЕНИЙ И ОТЧЕТОВ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ, КАСАЮЩИХСЯ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЙ И СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ**

ВВЕДЕНИЕ.....	377
1. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ, КАСАЮЩИЕСЯ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЙ.....	378
2. РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕДИАРЫНКА .....	396
3. КЛЕВЕТА, ОСКОРБЛЕНИЯ, РАЗГЛАШЕНИЕ ЛИЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ .....	408
4. ПОДСТРЕКАТЕЛЬСКАЯ РЕЧЬ ИЛИ НЕПРИСТОЙНОСТИ .....	421
5. САНКЦИИ, СРЕДСТВА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ И ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ .....	429
6. СВОБОДА ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЙ, СВОБОДА ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ И БОГОХУЛЬСТВО .....	450
7. ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ЖУРНАЛИСТИКА .....	453
8. РЕКЛАМА.....	460
9. СВОБОДА ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЙ СУДЕЙ И ПРОКУРОРОВ В РАМКАХ СУДЕБНЫХ РАЗБИРАТЕЛЬСТВ .....	462

## **Раздел IV АНАЛИТИЧЕСКИЕ СТАТЬИ**

<i>А.И. Ковлер</i> <b>КОНСТИТУЦИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА (ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ) .....</b>	<b>470</b>
<i>А.А. Каширкина</i> <b>РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ГОСУДАРСТВЕ: ПОДХОДЫ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ .....</b>	<b>473</b>
<i>Е.А. Фокин</i> <b>НЕЗАВИСИМОСТЬ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ОБЩЕСТВЕ: ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ .....</b>	<b>485</b>
<i>М.Г. Мехтиев</i> <b>ЦИФРОВАЯ ДЕМОКРАТИЯ: СБОР ДАННЫХ VS. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ .....</b>	<b>495</b>
<i>Я.И. Лебедева, Е.В. Кошелева</i> <b>НАДНАЦИОНАЛЬНЫЙ ЛОББИЗМ: ПРОБЛЕМЫ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ ПОДОТЧЕТНОСТИ .....</b>	<b>500</b>