

Экспертирование законодательства о выборах в заключениях Венецианской комиссии

А. А. Каширкина, А. Н. Морозов

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
Российская Федерация, 117218, Москва, ул. Б. Черемушкинская, 34

Для цитирования: Каширкина, Анна А., Андрей Н. Морозов. 2021. «Экспертирование законодательства о выборах в заключениях Венецианской комиссии». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 4: 1109–1127. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2021.419>

Статья посвящена рассмотрению теоретических и практических подходов Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) к оценке избирательных процессов и выборов в государствах. Поскольку Венецианская комиссия является вспомогательным органом Совета Европы, особое внимание уделяется соблюдению стандартов Совета Европы в сфере прав человека и гражданина применительно к выборам. Путем эмпирического анализа различных документов Комиссии (заключений, рекомендаций, сводов правил, кодексов и т. д.) делается вывод о полиэкзистенциальном подходе данного органа к оценке избирательного законодательства государств. Данный подход базируется на широком массиве воспринимаемых экспертами Комиссии источников, куда, помимо законодательства государства и официальных комментариев, могут также входить сообщения из средств массовой информации, интернета, личные мнения экспертов и комментарии иных лиц, знакомых с ситуацией. Исходя из подобного максимально широкого восприятия источников, Венецианская комиссия объективирует свои оценки в массив актов, которые могут носить самые разные наименования, но имеют силу рекомендаций для государств. Таким образом, заключения Комиссии являются актами мягкого права и могут восприниматься национальными правовыми системами с использованием различных каналов имплементации. Анализ документов Комиссии по вопросу выборов и избирательных процессов показывает, что в сфере экспертирования данного органа находятся такие вопросы, как недопущение злоупотребления властью и административным ресурсом власти при организации и проведении выборов, недопущение дискриминации оппозиции и различных меньшинств и др. Также рассматриваются вопросы гендерного равенства в органах власти государства, защиты прав лиц без гражданства (апатридов), осуществления голосования с применением цифровых технологий.

Ключевые слова: Венецианская комиссия, выборы, избирательные процессы, международные стандарты, права человека, законодательство, демократия, правовая система.

1. Введение

Избирательные системы можно рассматривать как ключевые инструменты представительной демократии. Они устанавливают правила, предназначенные для организации выборов и трансформации голосов, поданных за политические

мандаты и места в парламенте, и имеют сильное влияние на представительность, легитимность и общественное доверие к демократическим институтам (Daems 2019). Ученые из разных стран сходятся во мнении, что выборы — жизненно важный момент дискурсивной демократии, благодаря которому сообщества формируют себя (Day, Shaw 2020). В данном случае дискурсами демократии выступают стороны общественной жизни и устоев государства, формирующиеся благодаря волеизъявлениям граждан. В то же время здесь важны два аспекта: выборы могут носить политически формализованный характер, допустимый государством, а неформальные проявления вотума, в свою очередь, способны дестабилизировать обстановку в государстве и пагубно отразиться на его функционировании. В связи с этим важная задача государства заключается в создании справедливых и демократических избирательных систем для последующего проведения выборов. В зарубежной, особенно европейской, литературе достаточно четко проводится мысль о том, что выборы — наиболее существенная форма участия граждан в процессах принятия политических решений в каждом государстве. Избирательные правила формируют избирательную демократию как основополагающий компонент демократии. Выборы являются базисом легитимности правительства и краеугольным камнем демократии при условии, что они организованы на принципах всеобщего и равного избирательного права, свободного, личного и прямого тайного голосования (Настий 2014).

Европейская комиссия за демократию через право (далее — Венецианская комиссия, Комиссия)¹ уделяет большое внимание избирательному процессу, т. е. процессу выборов и органов государственной власти, и определенных должностных лиц. Как справедливо отмечает Т. Я. Хабриева, «с момента своего основания Венецианская комиссия проявляла особую активность в области избирательного права», при этом значительный вклад Комиссия внесла именно в стандартизацию избирательного права и процесса (Хабриева 2018, 437).

2. Основное исследование

2.1. Основы экспертной деятельности Венецианской комиссии в сфере избирательного права

Выборы и избирательный процесс исследуются в документах Венецианской комиссии с различных точек зрения и проходят последовательные этапы оценки, после чего получают форму заключений. Комиссия обращает внимание на специфические нюансы избирательных систем, поскольку даже в странах с устоявшейся демократией они далеки от совершенства, а во многих странах имеют серьезные проблемы, что может подорвать доверие к легитимности власти и в целом дестабилизировать политическую обстановку. Как справедливо отмечается в зарубежных исследованиях, избирательные системы не обеспечивают равной степени справедливости. В то время как конституционно-правовые механизмы избирательной системы могут быть согласованы с демократическими принципами, результаты

¹ Далее ссылки на документы Комиссии приводятся по официальному сайту Venice Commission. Дата обращения 29 апреля, 2020. <https://www.venice.coe.int>.

выборов часто не совпадают с ожиданиями электората, так как избиратели не добиваются избрания лиц, за которых они голосовали, что становится одной из причин популизма и экстремизма. Поскольку эти и другие причины могут служить основанием для политических кризисов в государствах, одна из целей Венецианской комиссии — способствовать преодолению политических и конституционных разногласий посредством компетентного экспертного толкования законодательства, в том числе по вопросам выборов и избирательных процессов.

В целом Комиссия при подготовке заключений, в том числе по вопросам выборов и избирательных процессов, помимо убеждений экспертов, берет за основу европейские стандарты в области конституционализма, защиты прав человека, международного права в трактовках, осуществляемых актами и органами Совета Европы, включая Парламентскую ассамблею Совета Европы (ПАСЕ), Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ) и другие органы, использует различные акты ООН.

Таким образом, анализ избирательного процесса и выборов в документах Венецианской комиссии базируется на полифункциональных стандартах Совета Европы, которые нацелены на соблюдение основных демократических принципов как при формировании представительных органов власти, парламентов, так и в ходе выборов президентов. Данный вопрос особенно важен для государств переходного типа и формирующейся демократии, образованных после распада СССР, Югославии и иных государств бывшего социалистического блока, а также других стран, чьи политические системы испытывают влияние разнонаправленных процессов и подвержены политической турбулентности. Вот почему зачастую на пленарных сессиях принимаются заключения Комиссии по вопросам выборов в таких государствах, как Сербия, Польша, Черногория, Украина, Молдова, Армения, Грузия, Венгрия, Венесуэла, Болгария, Тунис, Азербайджан и т. д. В. Хоффман-Рим справедливо отмечает, что стандарты, которые Венецианская комиссия рецепирует из других источников, обычно содержат значительную широту для конкретизации, когда применяются к рассматриваемому делу, поскольку обычно остаются на уровне общих принципов. В этом смысле Комиссия также создает стандарты автономно, а затем экстраполирует их на другие решения. Разработка стандартов очень динамична. Поэтому необходимо учитывать не только существующие правила, общие ценности и сопоставимые традиции, но и то, как структурирована сущность стандартов. В этом отношении работа Комиссии, несомненно, содержит политические элементы (Hoffmann-Riem 2014).

В своей деятельности, в том числе в рассматриваемой сфере, Венецианская комиссия использует богатый инструментарий и принимает решения, объективируемые в акты, носящие самые разные наименования: своды правил, заключения, заявления, декларации, доклады, руководства, руководящие принципы и др. Данные документы отличаются не только наименованиями, но и спецификой, включая особенности содержания, построения текста, формулирования рекомендаций и т. д. По нашему мнению, при подготовке таких актов Комиссия использует междисциплинарный подход, поскольку опирается не только на эмпирические данные, полученные в ходе экспертных консультаций, но и на широкий набор иных источников: от позиций СМИ, партий и некоммерческих организаций до анализа международно-правовых актов, юридической доктрины, позиций ЕСПЧ и др. Все это придает заключениям Комиссии уникальный характер как источникам мягкого

права по многочисленным вопросам, в том числе в сфере выборов и избирательных процессов.

Венецианская комиссия дает уникальное синергетическое толкование права и действующего законодательства, как научно-теоретическое, так и практико-прикладное. Синергетика процесса толкования права Комиссией характерно прослеживается и по научным параметрам. Так, можно уверенно заключить, что ее эксперты осуществляют и доктринальное, и компетентное толкование при достаточной степени их теоретического различия, в частности если компетентное толкование, тесно связанное с доктринальным и во многом производное от него, дается сведущими в праве людьми (специалистами). Они могут иметь ученые степени или не иметь их, но если доктринальное толкование связано с научной разработкой проблемы, с научным поиском субъекта толкования, то компетентное — в первую очередь с осведомленностью субъекта толкования в области практики (Хабриева 1998, 114; Лазарев 1994, 179; Пиголкин 1996, 293).

В разное время представителями Российской Федерации в Венецианской комиссии были председатели Конституционного Суда РФ М. В. Баглай и В. Д. Зорькин. В 2013 г. членом Европейской комиссии за демократию через право была назначена директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ академик Т. Я. Хабриева². При участии представителей РФ принято множество заключений Венецианской комиссии по вопросам избирательного права с соблюдением международных стандартов в этой сфере, проведены научные разработки сложных вопросов взаимодействия международного и национального права в условиях трансформации современных правовых порядков. В то же время российские представители всегда отстаивали и отстаивают такое соотношение международных стандартов и национального законодательства, которое не умаляло бы конституционного приоритета. Так, В. Д. Зорькин подчеркивает: «Мировая конституционная практика показывает, что верная правовая позиция в сфере соотношения международного и национального права состоит в имплементации международных правоустановлений в тех случаях, когда они не нарушают принципы, дух и букву национальной Конституции. И именно так в глобализирующемся мире может и должен сохраняться и утверждаться национальный суверенитет» (Зорькин 2015, 7).

Толкование, осуществляемое Венецианской комиссией, в своем концептуальном выражении обладает уникальными характеристиками и специфическими особенностями, являясь в том числе телеологическим (Насырова 1988, 6), направленным на разъяснение и уяснение целей Устава Совета Европы, других основополагающих документов, содержащих стандарты Совета Европы.

Необходимость осуществления доктринального и компетентного толкования в рамках деятельности Венецианской комиссии непосредственно обусловлена одной из целей, которую преследует Комиссия, а именно: исследовать проблемы, связанные с функционированием, укреплением и развитием демократических институтов (п. 1 ст. 1 Пересмотренного Устава Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) от 21.02.2002). Таким образом, проведение

² Официальный сайт Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Дата обращения 29 апреля, 2020. <https://izak.ru/institute/sekretariat-delegatsii-rossiyskoy-federatsii-v-evropeyskoy-komissii-za-demokratiyu-cherez-pravo-vene.php>.

всесторонних научных исследований выступает одним из важных направлений функционирования Комиссии.

Венецианская комиссия затрагивает самый широкий круг вопросов, имеющих отношение к выборам, а именно:

- баланс распределения провластных сил и оппозиции при выборах различного уровня для соблюдения основ демократии;
- недопущение злоупотребления административным ресурсом как при проведении самих выборов, так и на различных стадиях и избирательного процесса;
- использование прозрачных, транспарентных и честных избирательных технологий;
- формирование объективного и сбалансированного распределения голосов при избрании представительных органов власти, генерального прокурора, судей конституционного суда, с соблюдением справедливых правил при «нарезке» избирательных округов;
- использование голосования квалифицированным или суперквалифицированным большинством при отдельных вопросах назначения и продления мандата высших должностных лиц.

Кроме того, Комиссия исследует вопросы выборов на местном и региональном уровнях. В частности, совместно с Бюро Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ) было подготовлено Совместное заключение на проект контрольного списка по соответствию международным стандартам и наилучшей практике мер по предотвращению злоупотребления административным ресурсом в ходе избирательного процесса на местном и региональном уровнях от 24.02.2017 № 879/2017. Указанный контрольный список направлен на четкое представление алгоритма оценивания законодательства и практики использования административных ресурсов в государствах — членах Совета Европы на местном и региональном уровнях в период выборов. Как установила Комиссия в рассматриваемом заключении, контрольный список в целом соответствует Регламенту по предупреждению и ответственности за злоупотребление административным ресурсом в ходе избирательных процессов CDL-AD(2016)004-e, изданному совместно ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссией в 2016 г., Докладу Венецианской комиссии о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов 2013 г. и Резолюции Конгресса № 402(2016) «Злоупотребление административными ресурсами в ходе избирательных процессов: роль местных и региональных выборных представителей и государственных служащих». По своему содержанию контрольный список базируется на вышеупомянутых документах и не направлен на изменение стандартов Совета Европы в этой области. Его цель — сосредоточиться на вопросах, которые возникают на местном и региональном уровне, где административные ресурсы часто используются неправомерно. В частности, экспертной оценке подвергся вопрос об использовании административных ресурсов в ходе избирательных кампаний. Как установила Комиссия, неправомерное использование административных ресурсов — очень тонкий вопрос, поскольку то, что в некоторых странах может быть расценено как злоупотребление (например, использование в рамках предвыборной

кампании транспортных средств, принадлежащих государству), в других избирательных системах более или менее оправдывается для определенных целей. Отчасти это зависит от уровня гласности и информированности. По данному вопросу в ходе подготовке заключения Комиссия пришла к выводу о том, что если все заинтересованные лица осведомлены об опасности злоупотребления и привлечение ресурсов государства в рамках выборов является открытым и соответствует существующим правилам, такое использование не проблематично. В данном случае Комиссия дала гибкую оценку проблеме использования административного ресурса при выборах, обратив особое внимание на недопущение злоупотреблений и создания коррупционных факторов в этой области.

2.2. Избирательные системы в оценках Венецианской комиссии

Исходя из общепризнанных принципов и норм международного права, Венецианская комиссия рассматривает выборы и избирательные системы в государствах, опираясь на принцип суверенного равенства государств. В данном контексте она не отдает предпочтения ни одному из существующих типов избирательных систем: мажоритарной, пропорциональной или смешанной. Выбор системы является суверенным решением государства на основе его политической системы. Существуют различные избирательные системы и множество вариантов их представления, которые встречается по всему региону ОБСЕ и государств — членов Венецианской комиссии. Государства имеют широкую свободу действий при разработке избирательных систем при условии соблюдения международных конвенций и стандартов, гарантирующих, в частности, всеобщее, равное, свободное и тайное избирательное право. Разные избирательные системы имеют разные преимущества и недостатки (Проект компиляции заключений и докладов Венецианской комиссии, касающихся избирательных систем CDL(2019)007).

Таким образом, эксперты Комиссии используют плюралистический подход к оценке избирательных систем в государствах, в то же время указывая, что эти системы не могут рассматриваться изолированно — в конечном счете любая избирательная система направлена на осуществление демократического выбора граждан государства, а потому, очевидно, должна отражать волю большинства населения страны.

В указанном проекте отмечается, что формирование избирательных систем — процесс сложный и многогранный, на него оказывают влияние конституционные, экономические, политические и иные факторы. Кроме того, государства могут использовать опыт других стран и даже реципировать его. Однако то, что выбранная система работает хорошо в одном случае, не обязательно означает, что она может успешно функционировать и в другом. То, как власть распределяется между тремя ветвями власти, с учетом роли политических партий, делает такой «перенос» обманчивым, поскольку смена обстановки может привести к неожиданным последствиям.

Таким образом, Венецианская комиссия оценивает избирательные системы государств в комплексном и систематическом контексте, ставя во главу угла соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права, стандартов Совета Европы, ОБСЕ, БДИПЧ, практику ЕСПЧ.

Комиссия с особым вниманием относится к внесению изменений в существующие в государствах избирательные системы. В целом ряде заключений она оценивала опыт стран с переходной демократией и давала рекомендации по поводу нарушения баланса интересов, ущемления прав оппозиции либо недопущения иных сдвигов в сторону отхода от демократических процессов. Можно указать следующие заключения Венецианской комиссии: Совместное заключение по проектам законов о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Молдовы (избирательная система выборов в парламент) CDL-AD(2017)012; Совместное заключение по проекту избирательного кодекса Армении от 18.04.2016 CDL-AD(2016)019; Совместное заключение по проекту закона о внесении изменений в избирательное законодательство Молдовы CDL-AD(2014)003; Совместное заключение по Закону о выборах членов парламента Венгрии CDL-AD(2012)012; Совместное заключение по проекту избирательного кодекса Грузии CDL-AD(2011)043; Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ Совместное заключение по проекту закона о выборах народных депутатов Украины CDL-AD (2011)037 и др.

В то же время Венецианская комиссия, исходя из Конвенции о защите прав человека и основных свобод³ и практики ЕСПЧ, усматривает определенные индикаторы избирательных систем, позволяющие говорить о наличии демократических процедур выборов при применении соответствующих избирательных систем, а именно:

- широкая свобода усмотрения в избирательных вопросах, которая коррелирует с принципом суверенного равенства государств, должна строго соотноситься с принципом соблюдения прав человека и основных свобод, включая всю совокупность избирательных прав для граждан (как активного, так и пассивного избирательного права) на основе формирования мнения большинства, но с учетом мнения меньшинства;
- должны гарантироваться права как политических партий, так и не оформленной политической оппозиции с учетом того, что государственные органы при формировании избирательных систем не должны формировать ее таким образом, чтобы отсесть или ущемить права оппозиции либо сделать прохождение ее представителей в органы власти невозможным;
- применение конкретной избирательной модели, включая подсчет голосов и применение «пороговых» величин, также относится к усмотрению государства, но в любом случае не должно приводить к узурпации власти, укрупнению полномочий в одних руках в нарушение демократических процедур, иным смещениям и нарушениям избирательных прав граждан;
- государства при формировании избирательных систем могут опираться на потребности национальной избирательной политики в соответствии с историческими и политическими факторами, но при строгом соблюдении стандартов Совета Европы в этой сфере; особую роль здесь играют принципы свободных выборов, тайного голосования, создания условий, которые обеспечат свободное выражение мнения народа, гарантий прав оппозиции и т. д.

³ Конвенция о защите прав человека и основных свобод, г. Рим, 04.11.1950. Дата обращения 29 апреля, 2020. https://www.echr.coe.int/documents/convention_rus.pdf.

Таким образом, Венецианская комиссия устанавливает правило, согласно которому широкая свобода усмотрения государства при выборе избирательной системы нацелена на соответствие определенному критерию: недопустимо ограничение избирательных прав до такой степени, что это нанесет ущерб самой их сути и лишит их эффективности; права должны преследовать законную цель, а средства — быть пропорциональны.

При соблюдении названных принципов может быть выбрана любая избирательная система.

В своих заключениях Комиссия уделяет особое внимание распределению мандатов при проведении различных выборов на государственном, региональном и муниципальном уровнях. На каждом уровне избирательные технологии (и, как следствие, выборы) могут иметь различные нюансы и особенности, которые не только отражают конституционные и политические процессы в государстве, но и соответствуют его культурным и историческим корням, традициям и наследию.

В связи с этим каждое заключение, подготовленное Венецианской комиссией, по особенностям избирательного процесса в той или иной стране не калькирует выводы экспертов в части применимости аналогичных подходов к оценке отдельных выборов и их элементов. То, что возможно, в одной стране и выступает отражением ее национальных традиций и корней, недопустимо в других государствах, особенно со сложившейся демократией. Однако Венецианская комиссия справедливо подчеркивает, что нет «наилучшей» избирательной системы и любая избирательная модель, имеющаяся в государстве, может функционировать как с позитивными, так и негативными проявлениями, однако задача при формировании данной модели на любом уровне заключается в ее открытости, транспарентности, доступности и ориентированности на каждого избирателя.

Соответственно, Венецианская комиссия активно продвигает в своих заключениях идею о необходимости формирования избирательных списков с полным соблюдением стандартов Совета Европы, включая практику ЕСПЧ.

Особое внимание уделяется представительству меньшинств в избирательных списках, а также гендерному представительству. Комиссия справедливо указывает, что в связи с историческим и культурным наследием, существующим во многих странах, доступ определенных категорий лиц к участию в выборах намеренно затрудняется. Подобные ограничения могут носить как формальный, так и негласный характер антиправового воспрепятствования для включения в избирательные списки как на партийном уровне, так и для одномандатного избрания.

Современная статистика показывает, что при стремлении многих государств к соблюдению прав меньшинств и женщин их участие в политической жизни до сих пор в достаточной степени затруднено. В этих целях Венецианская комиссия положительно оценивает опыт тех стран, где в избирательное законодательство включаются гендерные квоты и квоты для меньшинств, обеспечивающие гарантированное представительство при составлении избирательных списков.

Комиссия полагает, что гендерное представительство может опираться на квоту 30 % для представительства в органах власти, однако лучшей практикой является стремление к квоте в 40 % или 50 % (Доклад о влиянии избирательных систем на представленность женщин в политике CDL-AD(2009)029).

Активно продвигается позиция о защите прав лиц с ограниченными возможностями, для чего Венецианской комиссией принят отдельный документ, установивший согласно принципам ООН недопустимость дискриминации лиц с ограниченными возможностями и инвалидов, в том числе при осуществлении выборов. Данному вопросу посвящена Пересмотренная интерпретационная декларация к Своду рекомендуемых норм при проведении выборов: участие в выборах лиц с ограниченными возможностями CDL-AD(2011)045, которая предметно регламентирует права лиц с ограниченными возможностями в сфере избирательного права. Исходя из принципа равенства возможностей, всеобщего, полного и равного избирательного права при тайном голосовании, Венецианская комиссия четко указала, что государства должны обеспечивать лицам с ограниченными возможностями недискриминационные условия как избирать, так и быть избранными, для чего следует избирательные участки оборудовать всем необходимым для проведения тайного голосования лицам с ограниченными возможностями. При этом должен быть гарантирован индивидуальный подход для соблюдения тайны голосования для лиц с ограниченными возможностями. При составлении рассматриваемого документа Комиссия имплементировала важные принципы, заложенные в Конвенции ООН о правах инвалидов 2006 г.⁴

Таким образом, можно заключить, что Венецианская комиссия экстраполирует важнейшие принципы избирательного права на рекомендации, предназначенные государствам, в центре которых находятся особо уязвимые категории граждан: инвалиды и лица с ограниченными возможностями, женщины, меньшинства. Государствам рекомендуется не только скорректировать свое законодательство в сфере избирательного права, но и гарантировать полное соблюдение как пассивного, так и активного избирательного права в отношении указанных категорий лиц. По нашему мнению, в этой области особенно характерно прослеживается так называемое эволютивное толкование, осуществляемое Венецианской комиссией в сфере выборов.

2.3. Европейские принципы избирательного права в свете рекомендаций Венецианской комиссии

Совет Европы справедливо полагает, что в рамках Венецианской комиссии с начала ее функционирования накоплен ценный европейский опыт по различным вопросам организации выборов, который входит в общеевропейское наследие и в важной части формирует европейский стандарты избирательного права. Особый интерес при анализе данного вопроса представляет Свод рекомендуемых норм при проведении выборов: руководящие принципы и пояснительный доклад CDL-AD(2002)023rev2-con, принятый Комиссией на 52-й сессии 18–19 октября 2002 г. Рассматриваемый документ устанавливает нормы мягкого права, но имеющие большое значение для формирования подходов к избирательному праву во многих странах. Так, Свод закрепляет, что в основе избирательного наследия Европы ле-

⁴ Конвенция о правах инвалидов, принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи от 13.12.2006. Дата обращения 29 апреля, 2020. https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.shtml.

жат пять принципов: всеобщее, равное, свободное, тайное и прямое избирательное право. Кроме того, подчеркивается регулярность проведения выборов.

Относительно стандарта всеобщего избирательного права устанавливается так называемый кумулятивный принцип правила и исключения. Согласно его трактовке, всеобщее избирательное право означает, что каждый человек имеет право избирать и быть избранным. Однако это право может и, по сути, должно ограничиваться определенными условиями:

- возрастом, так как право избирать и быть избранным должно предоставляться лишь по достижении определенного минимального возраста, в частности право избирать должно приобретаться не позднее достижения возраста совершеннолетия; при этом право быть избранным должно возникать желательнее в том же возрасте, что и право избирать, но в любом случае не позднее достижения 25 лет, за исключением случаев, когда для занятия определенных постов установлен особый возрастной ценз (например, для членов верхней палаты парламента или главы государства);
- гражданством, так как может устанавливаться требование в отношении гражданства лиц, как участвующих в выборах в качестве кандидатов, так и голосующих; вместе с тем Венецианская комиссия рекомендует разрешить иностранцам участвовать в местных выборах, если они проживают в данной местности дольше определенного срока.
- местом жительства и длительностью проживания (так называемый ценз оседлости); данный критерий может устанавливаться как требование в отношении места жительства, при этом требование в отношении определенной продолжительности проживания устанавливается в отношении граждан исключительно в связи с участием в местных или региональных выборах, а требуемый период проживания не должен превышать шести месяцев (более длительный срок устанавливается лишь для защиты национальных меньшинств, а также в выборах отдельных уровней власти).

Комиссия исходит из того, что в исключительных случаях государства предусматривают для граждан лишение права избирать и быть избранным, но лишь в случае наступления следующих кумулятивных условий:

- это должно быть предусмотрено в законе;
- должен соблюдаться принцип пропорциональности; условия лишения физических лиц права быть избранными могут быть менее жесткими, чем условия лишения их права избирать (т. е. активное избирательное право первичнее пассивного);
- лишение избирательных прав должно основываться на признании умственной неполноценности или вынесении судом приговора за серьезное правонарушение уголовного характера; кроме того,
- лишение политических прав или признание умственно неполноценным допускается лишь по прямому решению суда.

Интересные, но значимые критерии Венецианская комиссия предлагает для составления списка избирателей. Так, списки избирателей должны быть постоянными, но регулярно обновляемыми (не реже одного раза в год) и должны публиковаться. Незарегистрированному избирателю следует предоставить возможность

быть включенным в избирательный список до дня выборов, а также зарегистрироваться по месту длительного фактического проживания.

При регулировании избирательных процессов Венецианская комиссия подчеркивает необходимость предоставления равных возможностей всем кандидатам независимо от того, являются ли они действующими депутатами или представителями органов власти либо баллотируются впервые.

В данном контексте особую роль приобретает недопустимость злоупотребления административными ресурсами в пользу провластных кандидатов.

Рассматриваемому вопросу посвящено несколько документов Венецианской комиссии, среди которых прежде всего отметим следующие: Совместные руководящие принципы по предотвращению и реагированию на злоупотребления административными ресурсами во время избирательного процесса CDL-AD(2016)004; Доклад о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессах CDL-AD(2013)033; Использование административного ресурса во время выборов: сравнительное исследование CDL-REF(2012)025rev.

В этих документах Венецианская комиссия дала четкое определение понятия «административные ресурсы» — человеческие, финансовые, материальные, в натуральном выражении и другие нематериальные ресурсы, имеющиеся у действующих выборных лиц-кандидатов и государственных служащих на выборах, связанные с их контролем над сотрудниками государственного сектора, финансами и кредитами, доступом к государственным структурам, а также к ресурсам в виде престижа или общественного присутствия в сочетании с их позицией в качестве выборных лиц или государственных служащих и трансформируемые в политическую или в иные формы поддержки.

Под злоупотреблением государственными ресурсами понимается необоснованное преимущество, получаемое некоторыми партиями или кандидатами благодаря использованию их официальных позиций или связей с правительственными учреждениями, для оказания влияния на результат выборов.

Венецианская комиссия также отметила, что проблема злоупотребления административными ресурсами характерна для многих стран Европы, даже с устоявшимися демократическими институтами и процедурами. В данном случае мы видим, что Венецианская комиссия может критически оценивать выборные процессы, даже в странах, стоящих у истоков создания Совета Европы, допускает конструктивные предложения и рекомендации в части избирательных технологий наиболее развитых и прогрессивных стран Совета Европы.

Анализируя содержащиеся в документах Комиссии рекомендации по недопущению злоупотребления административными ресурсами, можно условно выделить несколько блоков-принципов правовой регуляции, которые выражаются в следующем:

- принципы прозрачности и свободы информации являются неперенными условиями для предотвращения злоупотребления административным ресурсом;
- принцип равенства возможностей также представляет собой ключевой принцип, направленный на обеспечение справедливых избирательных процессов; это влечет за собой два предварительных условия: 1) органами государственной власти должны быть приняты нейтральные и этичные

правила, в частности в отношении: предвыборного периода, в том числе в процессе регистрации кандидатов, представления в средствах массовой информации, в государственных СМИ, и финансирования политических партий и избирательных кампаний, включая государственное финансирование; 2) должностным лицам следует обеспечивать отсутствие дискриминации по отношению к соперникам для соблюдения равного доступа к административным ресурсам;

- принцип нейтральности должен применяться к гражданским служащим при исполнении ими профессиональных обязанностей, а также к государственным органам (Доклад о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов CDL-AD(2013)033).

Кроме того, во всех случаях важно уйти от создания коррупциогенных факторов на различных стадиях выборов, не допускаются любые проявления коррупции по стандартам ООН, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО).

2.4. Практическое значение рекомендаций Венецианской комиссии

Венецианская комиссия вносит огромный вклад в строительство демократических систем в государствах, в том числе такого важнейшего базиса демократии, как выборы и избирательные системы. Несмотря на многолетнее развитие института выборов, избирательное право стало более универсальным, поскольку ограничения, основанные на отдельных критериях (пол или собственность), были сняты на протяжении всего процесса демократизации. Тем не менее широкий спектр исключений сохраняется и по сей день, что делает избирательное право не универсальным даже в устоявшихся демократиях (Schmid, Piccoli, Arrighi 2019). Научный анализ показывает, что специфической особенностью толкования права, в том числе по вопросам выборов, осуществляемого Венецианской комиссией и отличного от толкования, даваемого судебными органами, включая ЕСПЧ, является его генерация посредством мягкого права. Европейские стандарты выборов воспринимаются Комиссией с учетом норм международного права, конституционного права различных государств, прецедентной практики ЕСПЧ, документов ООН и БДИПЧ, компаративистики и доктрины, в связи с этим в итоговых заключениях Венецианской комиссии содержится уникальная экспликация всех названных видов источников, дополненная видением высокопрофессиональных экспертов. Таким образом, по вопросам выборов Комиссия активно осуществляет генерацию лучших европейских стандартов, в том числе по вопросам выборов, т.е. их продвижение в государствах в соответствии с развитием каталога прав человека, эволюцией права и гуманистических ценностей.

Рекомендации Венецианской комиссии в комплексе с международно-правовыми нормами учитываются при совершенствовании российского законодательства в сфере выборов. Так, в Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁵ было внесено множество изменений, в том числе последний раз

⁵ Здесь и далее все ссылки на российские нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 29 апреля, 2020. <http://www.consultant.ru>.

в 2020 г.; Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» также подвергался корректировке, Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» также не единожды изменялся. Внесение изменений в российское законодательство о выборах при всей авторитетности высказанных экспертами Венецианской комиссии рекомендаций не предполагает их однолинейный учет. Скорее можно говорить об определенном учете тех подходов Комиссии, которые будут вписываться или не вписываться в правовую систему Российской Федерации с учетом мнения Конституционного Суда РФ по спорным вопросам.

Конституционный Суд РФ также учитывает рекомендации Венецианской комиссии. Как указывается в Постановлении Конституционного Суда РФ от 13.04.2017 № 11-П «По делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 40, ч. 10 и 11 ст. 42 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, п. 2 и 3 ч. 1 ст. 128 и ч. 10 ст. 239 Кодекса административного судопроизводства РФ в связи с жалобой граждан И. Л. Трунова и М. В. Юревича», необходимость надлежащего судебного гарантирования избирательных прав граждан, включая пассивное избирательное право, специально отмечается Венецианской комиссией. Так, согласно Руководящим принципам относительно выборов CDL-STD(2003)034 (Венеция, 05–06.07.2002), обжалование по всем избирательным вопросам может производиться либо в избирательной комиссии, либо в суде; в любом случае должно допускаться окончательное обжалование в суде; процедура должна быть простой и не слишком сложной в формальном отношении, в частности в отношении приемлемости жалоб; орган по рассмотрению заявлений об обжаловании должен быть уполномочен решать, наряду с другими, вопросы, связанные с правом быть избранным, с соответствием выдвинутых кандидатур установленным требованиям и соблюдением правил, регулирующих проведение избирательных кампаний; все кандидаты и избиратели, зарегистрированные по соответствующему избирательному округу, должны иметь право на обжалование (подп. «а», «b», «d», «f» п. 3.3). Как указывается в Положении о правовом регулировании деятельности политических партий CDL-AD(2010)024 (Венеция, 15–16.10.2002), национальное законодательство должно содержать нормы, позволяющие политическим партиям оспорить в судебном порядке правомерность решений государственных органов, влекущих за собой вмешательство в их деятельность (п. 230), а также распространяющие право на судебное обжалование таких решений на всех лиц, чьи интересы были затронуты обжалуемым решением (п. 233).

В Определении Конституционного Суда РФ от 07.07.2016 № 1422-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности п. 1 ст. 30 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» отмечается, что на оценку п. 1 ст. 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не влияют имеющие факультативное значение для национального законодателя и отражающие многообразие подходов к правовому регулированию в данной сфере публичных отношений положения п. 46 Пояснительного доклада к Своду рекомендуемых норм при проведении выборов CDL-AD(2002)023rev2-cor, подготовленного

Венецианской комиссией (Венеция, 18–19.10.2002; Страсбург, 30.10.2002), согласно которому при подсчете голосов допускается присутствие избирателей, зарегистрированных на соответствующем избирательном участке. Федеральный законодатель в соответствии с Конституцией РФ (ч. 4 ст. 15, п. «в», «к» ст. 71, п. «б» ч. 1 ст. 72, ч. 1 и 2 ст. 76) обладает необходимыми дискреционными полномочиями в отношении конкретных форм реализации правил, носящих рекомендательный характер, с учетом стоящих перед ним правотворческих задач в конкретно-исторических условиях развития избирательной системы РФ, а также с учетом общей системы мер, обеспечивающих контроль за деятельностью избирательных комиссий.

Другие примеры. В Определении Конституционного Суда РФ от 03.07.2014 № 1565-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности Закона города Москвы «О внесении изменений в Закон города Москвы от 06.07.2005 № 38 «Избирательный кодекс города Москвы» и Закон города Москвы от 23.04.2003 «О Московской городской избирательной комиссии» суд ссылается на Руководящие принципы относительно выборов, содержащиеся в подготовленном Венецианской комиссией Своде рекомендуемых норм при проведении выборов CDL-AD(2002)023rev2-cor (Венеция, 18–19.10.2002; Страсбург, 30.10.2002). Также в Постановлении Конституционного Суда РФ от 15.04.2014 № 11-П по делу о проверке конституционности п. 1 ст. 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области суд ссылается на указанный выше документ Венецианской комиссии.

Кроме того, по целому ряду важнейших направлений развития законодательства (избирательное право и избирательные стандарты, законодательство о политических партиях, защита прав человека, защита прав меньшинств, прав осужденных и т. д.) Венецианская комиссия формирует комплексы правовых заключений, которые впоследствии в консолидированной форме позволяют говорить о формировании правовых позиций Комиссии в форме стандартов. Такие стандарты также учитываются в решениях и постановлениях ЕСПЧ и конституционных, а также иных высших судов государств, что свидетельствует о высочайшем уровне и качестве толкования, проводимого Комиссией.

По нашему мнению, указанное позволяет сделать вывод о том, что в ряде заключений нормы мягкого права, содержащиеся в толковании Венецианской комиссии, приближаются по своим характеристикам к формированию международно-правовых обычаев. Особенно это касается актов Комиссии, принятых в систематизированной форме, например: Руководящие принципы запрета и роспуска политических партий (приняты Венецианской комиссией на ее 41-й пленарной сессии в Венеции 10–11.12.1999), Кодекс надлежащей практики на референдумах, принятый Советом по демократическим выборам и Венецианской комиссией 2007 г. CDL-AD(2007)008rev, Свод рекомендательных норм при проведении выборов 2002 г., Руководящие начала и отчет о финансировании политических партий 2001 г. CDL-AD(2002)023rev2-cor.

Таким образом, можно вычленил еще одну важную специфическую особенность, присущую толкованию Венецианской комиссии, а именно консолидацию права за счет объединения сформированных правовых позиций самой Венецианской комиссии, ЕСПЧ, других органов Совета Европы, включая ПАСЕ, ОБСЕ,

БДИПЧ и др., способов и методов толкования, наиболее прогрессивных идей и доктрины (Каширкина, Морозов 2018).

Кроме того, консолидация заключается также в том, что в современных условиях «мы наблюдаем стадию консолидации новых институциональных условий, вызванных демократическими преобразованиями; теперь мы более ясно, чем в прошлом, осознаем важность правовой, конституционной и политической культуры» (Хабриева, Лафитский 2014, 12).

Следует выделить характерную черту толкования Венецианской комиссии, выражающуюся в прогрессивном реформировании права и законодательства государств за счет мягкого регулятивного воздействия. В данном случае Комиссия проводит свои решения «недирективными» методами. Тем не менее за счет мягкого регулирующего воздействия они обладают не меньшим потенциалом, чем правовые методы, поскольку не связывают государства жесткими обязательствами, а предоставляют достаточную свободу и широту в выборе способов приведения национального законодательства в соответствие с рекомендациями, данными Комиссией.

С позитивной точки зрения необходимо отметить такую важную особенность экспертизы, осуществляемой Венецианской комиссией, как широкая опора на сравнительное правоведение, которое дополняется сравнительным моделированием прежде всего конституционных процессов и иных общественных процессов в различных государствах после принятия того или иного акта (Pizzorusso 2002, 3, 16, 41).

3. Выводы

Для эффективного использования рекомендаций Венецианской комиссии необходимо проводить специфическую работу, которая отличается от общепринятых механизмов имплементации международно-правовых принципов и норм, поскольку строго юридически Комиссия не принимает в своих документах нормы международного права, а значит, не накладывает на государства международные обязательства по их реализации. Однако мягкая сила рекомендаций Венецианской комиссии заключается именно в этом — в добровольном желании государств прислушиваться и придерживаться толкования, даваемого этим компетентным органом. Государствам необходимо быть очень открытыми для разнообразных возможностей в целях реализации верховенства закона и демократии. В то же время не существует полной, не говоря уже об унифицированной, модели государственного устройства, объединяющей в себе лучшие практики, что четко прослеживается при подготовке документов Венецианской комиссией. Хотя многие альтернативы теоретически возможны, практические потребности также требуют, чтобы Комиссия была открытым органом для различных средств достижения своих целей. При этом должны учитываться культурные, политические, экономические, правовые, религиозные и аналогичные традиции и тенденции в каждом из различных обществ (Hoffmann-Riem 2014).

Как и Совет Европы (центральный орган, к которому в качестве вспомогательного органа относится Венецианская комиссия), Комиссия за демократию через право формирует свои заключения с помощью метода, ориентированного как на разрешение кризисных ситуаций, так и на совершенствование права и законода-

тельства вообще (так называемый полиэкзистенциальный подход). Этот подход позволяет Венецианской комиссии опираться на широкий набор источников при проведении экспертизы законодательства, куда могут входить не только собственно нормативные акты государства и официальные комментарии должностных лиц, но и сообщения из СМИ, интернета, замечания отдельных деятелей, оппозиции и представителей некоммерческих организаций. Кроме того, важное место при составлении заключения занимают личные мнения экспертов Венецианской комиссии, их мировоззрение и восприятие тех или иных процессов мировой политики. Например, по мнению А. Е. Кутейникова, состав комиссии отражает одну из важных тенденций развития современных многосторонних международных структур, а именно увеличение функциональной значимости органов, включающих в себя лиц, назначаемых государствами-членами, но действующих самостоятельно. Венецианская комиссия объединяет независимых экспертов, получивших международную известность благодаря опыту работы в демократических институтах или вкладу в развитие права и политических наук (Кутейников 2015, 83).

Естественно, что такой широкий дискурс не позволяет считать заключения Венецианской комиссии абсолютно чистыми от политической окрашенности, что осознается и учеными из стран Европейского Союза, занимающимися рассматриваемой проблематикой. Так, французский конституционалист Б. Матье справедливо отмечает, что данные аспекты также раскрывают методы работы Венецианской комиссии, которая на основании опыта, особенно обширного во временных и пространственных рамках, смогла выработать богатую и разнообразную юридическую практику, несмотря на то что ее анализ осуществлен с определенной точки зрения и даже с некоторыми предрассудками, в действительности принадлежащими Совету Европы, чьим органом она является (Mathieu 2014, 41).

Очевидно, что демократические ценности и европейские стандарты в современных условиях политической нестабильности и экстремальных девиантных проявлений, которые способны существенно воздействовать на мировые устои, также нуждаются в защите. В этом плане Комиссия выполняет очень важную миссию: она играет роль буфера, генерирующего идеи, формирующего достижения и ценности с учетом различий и общих черт, способствуя созданию сегодняшнего облика Европы (Букиккио, Блэр, Крол 2015, 12).

Библиография

- Букиккио, Джанни, Тони Блэр, Джордж Крол. 2015. «Казахстанский тренд: от тоталитаризма к демократическому и правовому государству (взгляд со стороны)». *Право и государство* 3: 12–15.
- Зорькин, Валерий Д. 2015. «Право силы и сила права». *Журнал конституционного правосудия* 5: 1–12.
- Каширкина, Анна А., Андрей Н. Морозов. 2018. «Европейский опыт продвижения гуманитарных ценностей для развития евразийской интеграции: будущие ориентиры». *Право. Журнал Высшей школы экономики* 2: 149–169.
- Кутейников, Александр Е. 2015. «“Подлинная демократия” Совета Европы среди неисправных политических институтов европейских государств». *Актуальные проблемы Европы* 3: 69–92.
- Лазарев, Валерий В., ред. 1994. *Общая теория права и государства*. М.: Юрист.
- Настий, Маја. 2014. «Изборна правила у Србији и европски стандарди: опште право гласа». *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 68: 186–206.

- Насырова, Талия Я. 1988. *Телеологическое (целевое) толкование советского закона*. Казань: Издательство Казанского университета.
- Пиголкин, Альберт С., ред. 1996. *Общая теория права*. М.: Московский государственный технический университет имени Н. Э. Баумана.
- Хабриева, Талия Я. 1998. *Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика*. М.: Юрист.
- Хабриева, Талия Я. 2018. *Венецианская комиссия как субъект интерпретации права*. М.: Статут.
- Хабриева, Талия Я., Владимир И. Лафитский, ред. 2014. *Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право*. М.: Статут.
- Daems, Hendrik. 2019. "Setting minimum standards for electoral systems in order to offer the basis for free and fair elections. Report Committee on Political Affairs and Democracy". *Parliamentary Assembly*. 09.12.2019. Дата обращения 29 апреля, 2020. <http://www.assembly.coe.int/LifeRay/POL/Pdf/TextesProvisoires/2019/20191209-ReportSettingMinimumStandards-EN.pdf>.
- Day, Stephen, Jo Shaw. 2020. "Implementing Union citizenship: The case of Alien Suffrage and the European Union". Дата обращения 25 апреля, 2020. http://www.reading.ac.uk/AcaDepts/ce/GSEIS-Dreamweaver/Content/research/tser/papers/vienna_paper.pdf.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang. 2014. "The Venice Commission of the Council of Europe — standards and impact". *The European Journal of International Law* 25 (2): 579–597. <https://doi.org/10.1093/ejil/chu029>.
- Mathieu, Bertrand. 2014. "Revision of the Constitution of Luxembourg. Overview of current problems of constitutional law". *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения* 4: 33–41.
- Pizzorusso, Alessandro. 2002. *Il patrimonio costituzionale europeo*. Bologna: Il Mulino.
- Schmid, Samuel D., Lorenzo Piccoli, Jean T. Arrighi. 2019. "Non-universal suffrage: Measuring electoral inclusion in contemporary democracies". *European Political Science* 18: 695–713. <https://doi.org/10.1057/s41304-019-00202-8>.

Статья поступила в редакцию 26 мая 2020 г.;
рекомендована в печать 2 сентября 2021 г.

Контактная информация:

Каширкина Анна Анатольевна — канд. юрид. наук; anna-kash@yandex.ru
Морозов Андрей Николаевич — канд. юрид. наук; andrmor1983@yandex.ru

Expert examination of electoral legislation in the conclusions of the Venice Commission

A. A. Kashirkina, A. N. Morozov

The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation,
34, Bolshaya Cheremushkinskaya ul., Moscow, 117218, Russian Federation

For citation: Kashirkina, Anna A., Andrey N. Morozov. 2021. "Expert examination of electoral legislation in the conclusions of the Venice Commission". *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 4: 1109–1127. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2021.419> (In Russian)

The article is devoted to the theoretical and practical approaches of the European Commission for Democracy through Law (the Venice Commission) to the assessment of electoral processes and elections in states. Since the Venice Commission is a subsidiary body of the Council of Europe, special attention is paid to the observance of Council of Europe standards in the field of human and civil rights in regard to elections. Through an empirical analysis of various documents of the Venice Commission (conclusions, recommendations, codes of practice, etc.), a conclusion is drawn about the existential approach of this body to assessing the electoral legislation of states. This approach is based on a wide array of sources perceived

by experts of the Venice Commission, which, in addition to state legislation and official comments, may also include reports from the media, the Internet, the personal worldview of the expert and comments from other persons familiar with the situation. Based on this broad range of sources, the Venice Commission also objectifies its assessments into different acts, which may have a variety of names, but have the force of recommendations for states. Thus, the conclusions of the Venice Commission are acts of soft law and can be perceived by national legal systems using various channels of implementation. The analysis of the documents of the Venice Commission on elections and electoral processes shows that in the orbit of expertise of this body are such issues as: prevention of abuse of power and administrative resources of power in the organization and holding of elections; prevention of discrimination against opposition and various minorities, etc. The issues of gender equality in state authorities, protection of the rights of stateless persons, and voting using digital technologies are also considered.

Keywords: Venice Commission, elections, electoral processes, international standards, human rights, legislation, democracy, legal system.

References

- Bukikkio, Gianni, Tony Bler, George Krol. 2015. "Kazakhstan trend: from totalitarianism to a democratic and rule of law state (side view)". *Pravo i gosudarstvo* 3: 12–15. (In Russian)
- Daems, Hendrik. 2019. "Setting minimum standards for electoral systems in order to offer the basis for free and fair elections. Report Committee on Political Affairs and Democracy". *Parliamentary Assembly*. 09.12.2019. Accessed April 29, 2020. <http://www.assembly.coe.int/LifeRay/POL/Pdf/TextesProvisoires/2019/20191209-ReportSettingMinimumStandards-EN.pdf>.
- Day, Stephen, Jo Shaw. 2020. "Implementing Union citizenship: The case of Alien Suffrage and the European Union". Accessed April 25, 2020. http://www.reading.ac.uk/AcaDepts/ce/GSEIS-Dreamweaver/Content/research/tser/papers/vienna_paper.pdf.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang. 2014. "The Venice Commission of the Council of Europe — Standards and Impact". *The European Journal of International Law* 25 (2): 579–597. <https://doi.org/10.1093/ejil/chu029>.
- Kashirkina, Anna A., Andrei N. Morozov. 2018. "European experience in promoting humanitarian values for the development of Eurasian integration: future guidelines". *Pravo. Zhurnal Vyshei shkoly ekonomiki* 2: 149–169. (In Russian)
- Khabrieva, Taliia Ia. 1998. *Interpretation of the Constitution of the Russian Federation: Theory and practice*. Moscow, Iurist Publ. (In Russian)
- Khabrieva, Taliia Ia. 2018. *The Venice Commission as a subject of interpretation of law*. Moscow, Statut Publ. (In Russian)
- Khabrieva, Taliia Ia., Vladimir I. Lafitskii, eds. 2014. *Venice Commission: A hundred steps to democracy through law*. Moscow, Statut Publ. (In Russian)
- Kuteinikov, Aleksandr E. 2015. "'Genuine democracy' of the Council of Europe among the faulty political institutions of European states". *Aktual'nye problemy Evropy* 3: 69–92. (In Russian)
- Lazarev, Valerii V., ed. 1994. *General theory of law and the state*. Moscow, Iurist Publ. (In Russian)
- Mathieu, Bertrand. 2014. "Revision of the Constitution of Luxembourg. Overview of current problems of constitutional law". *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia* 4: 33–41.
- Nastih, Maja. 2014. "Electoral rules in Serbia and the European Standards on universal suffrage". *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nishu* 68: 186–206. (In Serbian)
- Nasyrova, Taliia Ia. 1988. *Teleological (target) interpretation of Soviet law*. Kazan, Kazanskii universitet Publ. (In Russian)
- Pigolkin, Al'bert S. ed. 1996. *General theory of law*. Moscow, Moskovskii gosudarstvennyi tekhnicheskii universitet imeni N. E. Baumana Publ. (In Russian)
- Pizzorusso, Alessandro. 2002. *Il patrimonio costituzionale europeo*. Bologne, Il Mulino.
- Schmid, Samuel D., Lorenzo Piccoli, Jean T. Arrighi. 2019. "Non-universal suffrage: Measuring electoral inclusion in contemporary democracies". *European Political Science* 18: 695–713. <https://doi.org/10.1057/s41304-019-00202-8>.

Zor'kin, Valerii D. 2015. "Law of force and force of law". *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiia* 5: 1–12. (In Russian)

Received: May 26, 2020
Accepted: September 2, 2021

Authors' information:

Anna A. Kashirkina — PhD in Law; anna-kash@yandex.ru
Andrey N. Morozov — PhD in Law; andrmor1983@yandex.ru