



Венеціанська Комісія

у контексті українського конституційного процесу

Європейська Комісія «За демократію через право» (далі – Венеціанська Комісія) була утворена у травні 1990 року згідно з Резолюцією 90(6) КМ РЄ про Часткову угоду. Представники 18 держав-членів Ради Європи підписали Угоду про її заснування. Згодом до цієї Угоди долучилися всі держави-члени Ради Європи [6].

З лютого 2002 року Венеціанська Комісія стає постійно-діючим відкритим органом, розширена та Часткова угода, яка заснувала цю інституцію, дає можливість і неєвропейським державам також увійти до її складу. Відповідно до Статуту Венеціанської Комісії у роботі беруть участь незалежні експерти, які отримали міжнародне визнання завдяки своєму досвіду роботи у демократичних інститутах або внеску до розвитку права та політичних наук. На сьогодні у складі Комісії працюють представники 61 держави, зокрема 47 – від держав-членів Ради Європи, а також представники від Киргизстану (з 2004 року), Чилі (з 2005 року), Республіки Корея (з 2006 року), Марокко та Алжиру (з 2007 року), Ізраїлю і Тунісу (з 2008 року), Перу і Бразилії (з 2009 року). Як асоційований член у роботі Комісії бере участь, і участь вже тривалий період часу, й Білорусь. Статус спостерігачів при Венеціанській комісії мають США, Канада, Аргентина, Уругвай та Японія. Спеціальний статус партнерів із співпраці, подібний до статусу спостерігача, мають Південно-Африканська Республіка та Палестинська Національна Автономія [6].

Відповідно до свого Статуту Європейська Комісія «За демократію через право» є незалежним консультативним органом, який співпрацює не лише з державами-членами Ради Європи, іншими зацікавленими державами, а й з міждержавними утвореннями та міжнародними і європейськими організаціями та їхніми органами. Так, у пленарних засіданнях Комісії на партнерських засадах беруть участь представники Комітету Міністрів Ради Європи та Парламентської Асамблеї

Ради Європи, зокрема її Моніторингового Комітету, за потреби – представники Конгресу місцевих і регіональних влад, інших органів Ради Європи. Традиційно під час засідань Комісії присутні представники Європейської Комісії та Бюро демократичних інститутів і прав людини (ОБСС, БДПЛ ОБСС), представники Асоціації Конституційних Судів, представники уряду Італії та її області Венето.

У своїй діяльності Комісія керується трьома базовими цінностями Ради Європи: демократія, права і свободи людини та верховенство права. Йдеться про встановлення та реалізацію цих базових засад і принципів у чотирьох сферах європейського конституціоналізму: функціонування демократичних інститутів; вибори і референдуми, політичні партії; конституційне правосуддя; правосуддя.

Постійний офіс Європейської Комісії «За демократію через право» розташований в одному з корпусів Ради Європи у м. Стразбурзі (Франція). Однак її пленарні засідання проводяться у м. Венеція (Італія) у величній залі Школи Мистецтв (Sculla Grande ai San Giovanni Evangelista). Це приміщення люб'язно на партнерських засадах Комісії надає Уряд Італії та керівництво області Венето.

Традиційно за рік проводиться чотири пленарних засідання. Щороку затверджується календарний план проведення цих засідань. Кожен у Комісії знає, що місяцями зустрічі обов'язково будуть березень, червень, жовтень і грудень. Як правило, пленарні засідання тривають у п'ятницю – суботу. Члени Комісії прибувають до м. Венеції напередодні, оскільки перед засіданням попередньо працюють її органи та робочі групи. За усталеною практикою вони утворюються спеціально для підготовки попередніх висновків та рекомендацій Комісії, які обов'язково затверджуються під час пленарного засідання Комісії.

Слід зазначити, що члени Венеціанської Комісії мають незалежний від своїх держав статус. Її Статутом визначено порядок та засади обрання члена Комісії, за необхідності – його заступника. Строк повноважень для обох: чотири роки. За цих умов обмежень щодо повторних призначень не встановлено. До прикладу, в Україні зазвичай члена Комісії та його заступника призначає Президент України, видаючи відповідний указ. Міністерство закордонних справ України інформує Раду Європи та Венеціанську Комісію про відповідне призначення.

Особливість незалежного статусу члена цієї Комісії полягає у тому, що держава має обмежити свій вплив на нього власне самим фактом призначення. Надалі член Венеціанської Комісії має діяти фахово та об'єктивно, передусім дотримуючись Статуту, інших документів Ради Європи та її органів і, звичайно, самої Комісії. Отже, на практиці член Комісії є самостійною фігурою у своїй державі в частині забезпечення діяльності Комісії, представляючи її позиції та стандарти. Що й зрозуміло, адже саме члени Комісії ухвалюють її висновки та рекомендації для кожної з держав, якій надається правова допомога, також підтримують узагальнюючі доповіді з ключових питань європейського конституціоналізму, що стають визнаними європейськими і міжнародними стандартами у конституційній сфері. Разом з тим, члени Комісії не експертують як члени робочих груп конституційні акти своєї країни. Це не забороняє члену Венеціанської Комісії висловлюватися з предмету рішення, що ухвалюється на засіданні стосовно держави, яку він представляє. Доволі часто колеги цікавлять атмосфера ухвалення того чи іншого проекту, які були можливості та альтернативи у державі. Член Комісії має право звернути увагу на історичні особливості процесу, правову та політичну визначеність того чи іншого акту. Висловлюючи своє бачення, член комісії може відповідати на запитання. Доволі часто це буває альтернативна точка зору до тієї, що її висловлюють на пленарному засіданні офіційно запрошені до обговорення питання представники державної влади. Відкритий і партнерський характер роботи Комісії завжди зобов'язує до дискусії. Комісія завжди рекомендує державам у процесі правотворчості опиратися на засади та принципи верховенства права, європейських стандартів у галузі прав людини і демократії.

За майже 30 років своєї діяльності Європейська Комісія «За демократію через право» сформувала власні традиції – у Комісії з'явилися свої визнані авторитети, склалася добра та ефективна система стосунків.

Величезний авторитет має нинішній другий президент Венеціанської Комісії Джанні Букіккіо, який тривалий час перед цим обіймав посаду секретаря Комісії. Разом із першим президентом Комісії, іншими її членами від країн «старої Європи» він стояв біля витоків цього європейського органу. Саме за його сприяння Комісія працює сесійно в італійській перлині – у м. Венеції, маючи у своїй назві, так би мовити, друге географічне та романтичне ім'я – Венеціанська. Як на мене, це символічно, адже Венеціанська Комісія – це не тільки історія і сьогодення. Це, однозначно, і краще майбутнє

європейської моделі конституціоналізму, яка поширює цінності верховенства права, свобод і демократії не лише на європейському просторі, але й далеко за його межами! І тут без мрій і прагматичного романтизму, як не парадоксально, не обійтися.

Пленарною сесією Комісії обирається її розширене Бюро, яке очолює президент Комісії, а до його складу входять три заступники, які можуть ротуватися кожні два роки. Крім того, працюють також підкомісії. Їхні кількість і сфери діяльності визначаються також кожні два роки. Комісія має Наукову Раду. Є і своя Рада Старійшин, до якої входять експерти, котрі тривалий час перебувають у складі Венеціанської комісії та мають беззаперечний авторитет у колі її членів. Комісія має свій Секретаріат. Його вже багато років очолює Томас Маркет.

Витрати, пов'язані з діяльністю Венеціанської Комісії та її Секретаріату, є частиною витрат бюджету Ради Європи. Комісія може приймати добровільні внески, що акумулюються на спеціальному рахунку. Добровільні внески можуть також вноситися на фінансування окремих досліджень. Урядом Італії та областю Венето за погодженням між собою спільно забезпечуються безпечні та комфортні умови сесійної роботи Комісії.

Отже, наступного року виповниться вже тридцять років, як у структурі Ради Європи працює експертна установа, що за роки свого існування здобула найавторитетніші позиції у сфері конституційного будівництва не лише для країн «молодої демократії», а й з питань надання правової методичної допомоги ефективного та дієвого зміцнення демократичних інститутів. Вона розробляє та просуває європейські стандарти гарантування прав і свобод у всьому світі, чим робить свій внесок до налагодження не лише європейських стосунків, що перебувають нині у серйозній перманентній інституційній кризі, а й до розвитку нового стабільного світопорядку. У цьому контексті надзвичайно важливо зауважити, що на сучасному етапі розвитку функціонування моделі європейського конституціоналізму Європейська Комісія «За демократію через право», узагальнюючи історичну конституційну думку та сучасний доробок порівняльної конституційної думки, філософії, соціології та теорії права, розробила актуальний сучасний концепт верховенства права як суспільної цінності та основоположного фундаментального принципу права. Доповідь про верховенство права, що ухвалена на 86-му пленарному засіданні Комісії 2011 року, була спрямована на надання узгодженого розуміння категорії верховенства права для застосування і в міжнародному праві, і належного його розуміння національними правовими системами. Це надзвичайно важливо, бо на сучасному етапі концепт верховенства права розглядається як основоположна складова будь-якого демократичного суспільства [2]. Більше того, згодом на продовження всебічного розуміння і застосування верховенства права у практиці багатьох держав Комісія розробила контрольний список показників для оцінки дотримання верховенства права, ухваливши 2016 року на 106-му своєму засіданні ще одну Доповідь про мірило правовладдя. Разом ці два

документи складають комплексне дослідження універсальній категорії верховенства права як фундаментальної цінності, за змістом якої має визначатися демократичний характер конституційного будівництва у кожній державі, реалізовуватися належна система прав і свобод людини, формуватися стосунки та зв'язки між людиною, суспільством і державою у сучасному світі.

У цілому за роки своєї діяльності Венеціанська Комісія ухвалила більше ніж 500 своїх доповідей, висновків, рекомендацій. Усі вони належать, на нашу думку, до документів так званого «м'якого європейського права», оскільки Комісія, як ми вже зауважували, має статус експертного органу Ради Європи, а її рішення – рекомендаційний характер. Тим не менше, висновки Європейської Комісії «За демократію через право» здебільшого беруться до виконання усіма державами завдяки визнаному міжнародному авторитету Комісії, її діяльності, заснованій на конструктивному діалозі. Більш того, за останнє десятиліття сформувалася ще одна позитивна тенденція: правові позиції Комісії стали, так би мовити, формою тиску, у доброму розумінні, щодо розвитку конституційної демократії у державах європейського простору – насамперед, через те, що саме на них спирається у своїх рішеннях, зокрема, Парламентська Асамблея, Конгрес місцевих і регіональних влад. Європейський Суд з прав людини з 2002 року і до нині посилався на правові підходи Комісії більше ніж у 50 своїх рішеннях. Рекомендації Венеціанської Комісії застосовують і в офіційних позиціях та рішеннях органів Європейського Союзу. На думку Комісії доволі часто спирається і БДЛП ОБСЄ, яка разом з нею, до речі, працює у питаннях вироблення виборчих та референтних



стандартів, надання рекомендацій окремим державам з питань формування ними законодавства про вибори, референдуми, політичні партії, громадські об'єднання тощо. ООН як організація глобального стратегічного розвитку та формування стандартів у сфері демократії, прав і свобод, верховенства права також бере до уваги доробок Комісії і використовує його у своїх документах.

Ще одна позитивна тенденція роботи Комісії полягає у тому, що у практичній площині реалізації міжнародних відносин її керівництво, маючи унікальний досвід, часто задіяне у вирішенні кризових політико-правових ситуацій та конституційних конфліктів у багатьох країнах як високопрофесійні медіатори. Тільки за останні роки Комісія надавала свою допомогу у розв'язанні конституційно-правових конфліктів, що мали місце в Грузії, Киргизстані, Молдові, Польщі, Угорщині, Турецькій Республіці та ін. Географія співпраці Комісії дуже широка.

В українському конституційному процесі з 1996 року і дотепер Комісією було надано 25 висновків щодо проектів Конституції, з питань конституційного реформування, щодо конституційної ситуації в нашій державі. До прикладу, з різних питань реформування судової влади Венеціанська Комісія з 2000-го і до нині надала 11 своїх висновків, активно допомагаючи українській владі на різних етапах [5, с. 11].

Венеціанська комісія, з часів започаткування українського конституційного процесу на зорі Незалежності нашої держави, завжди закликає до відкритості, конкурентності та конституційної легітимності. Конституційний процес має бути заснований на конституційній процедурі внесення змін до Основного Закону,





аби забезпечити конституційну наступність і прогнозованість усіх політико-правових процесів у державі.

Насамперед йдеться про: політичну стабільність і передбачуваність; економічну стабільність і передбачуваність; захист демократичних процедур; захист політичної опозиції; захист людини, інтересів і прав меншості; захист незалежності певних інституцій [3; 4, с. 149 – 150].

Незважаючи на те, що в Україні з 1991 року триває перманентний конституційний процес, ці рекомендації є актуальними і нині, оскільки в ході виборчого циклу 2019 року – чергових президентських і парламентських виборів – лунають ініціативи, пов'язані з необхідністю ухвалення нової Конституції як нового суспільного договору, оновлення конституційно-правових засад виборчої системи, децентралізації та збалансування влади на центральному й місцевому рівнях.

І, дійсно, на сучасному етапі розвитку України попри усі кроки з реформування судової влади, правоохоронної системи, що проводились останніми роками, все ж конституційно-правову практику визначає глибока необхідність сформуванню більш якісної конституційно-правової основи і належну легітимність функціонування державної та місцевої влади, забезпечити вищий рівень публічно-владного гарантування прав і свобод громадян в Україні. На цю необхідність вказує низька ефективність реформаційних перетворень у різних сферах суспільного і державного життя, особливо у правоохоронній сфері, незавершеність і суперечливість законодавчого розвитку положень чинної Конституції України, зокрема розвитку місцевого самоврядування, а також неоднозначна юрисдикційна практика Конституційного Суду України, зокрема його рішення щодо визнання неконституційними змін Основного Закону України від 8.12.2004 з відновленням попередньої редакції Конституції України. На зазначену необхідність звертають увагу правознавці та більшість політичних

сил в Україні, а також міжнародні організації, зокрема Венеціанська Комісія [1, с. 154].

Успішна реалізація зазначеної необхідності можлива не інакше як за умови здійснення вітчизняного конституційного процесу на демократичних і правових засадах, головна мета якого на цьому етапі – вдосконалення чинної Конституції України, її системне оновлення з урахуванням надбань вітчизняної й зарубіжної науки та практичного досвіду реалізації Основного Закону України. І безперечно у цьому контексті правова допомога Україні з боку Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської Комісії) вкрай необхідна у найближчій перспективі.

Марина Ставнійчук,

**Член Венеціанської Комісії
(2009 – 2013 рр.)**

**кандидат юридичних наук,
заслужений юрист України**

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

Висновки та рекомендації з актуальної теми: «Модернізація Конституції України: актуальні проблеми» // Право України. – 2012. – № 8. – С. 154 – 155.

Доповідь Венеціанської Комісії «Про верховенство права» [Електронний ресурс]: Venice Commission: the Rule of Law. – 25 – 26 березня 2011 р. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e)

Про внесення конституційних поправок: Доповідь Венеціанської Комісії від 26 вересня 2009 р. CDLDEM (2009)008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.venice.coe.int>.

Ставнійчук М. Окремі проблеми новітнього конституційного процесу у світлі висновків Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) / М. Ставнійчук // Право України. – 2012. – № 8. – С. 146 – 153.

*Ставнійчук М. І. Венеціанська Комісія – Україна: жодної романтики / М. Ставнійчук // Віче. – 2010. – № 23. – С. 10 – 13. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2010_23_8
Venice Commission – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.coe.int/uk/web/about-us/who-we-are>*