УДК 321.7:341.1.16

DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2021.38.33>

МІСЦЕ І РОЛЬ ВЕНЕЦІАНСЬКОЇ КОМІСІЇ В ПРОЦЕСАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА

Ірина Чистякова

*Національний університет «Одеська політехніка»,
кафедра міжнародних відносин та права
пр-т Шевченка, 1, 65044, м. Одеса, Україна*

Галина Воробйова

*Національний університет «Одеська політехніка»,
кафедра міжнародних відносин та права
пр-т Шевченка, 1, 65044, м. Одеса, Україна*

Натепер Європейська комісія за демократію через право (далі – Венеціанська комісія) як дорадчий орган Ради Європи з питань конституційного права є провідним та визнаним експертом у галузі демократії та конституційного права.

Тривалий практичний досвід роботи, а також загальносвітове визнання внеску Венеціанської комісії в процеси розробки та прийняття східноєвропейськими країнами власних Конституцій, що відповідають кращим зразкам міжнародного права, дозволяють їй чинити реальний вплив на процеси демократизації країн колишнього соціалістичного табору.

Співпраця України з Венеціанською комісією з метою удосконалення вітчизняного законодавства відповідно до європейських стандартів вимірюється більш як 150 висновками та експертними оцінками щодо відповідності законопроектів та законів України демократичному вектору розвитку.

Венеціанська комісія відіграє унікальну роль, виступаючи своєрідним арбітром для національних парламентів у врегулюванні конституційних спорів.

На порозі XXI сторіччя шлях, який веде до побудови демократичної держави, є доволі довготривалим і складним. Демократія у своєму єдиному вигляді не в змозі забезпечити всі людські блага, достатній рівень проживання або вирішити певні соціально-політичні проблеми. Однак вона покликана утворювати нові інституції політичного життя, впроваджуючи інакші практики задля досягнення суспільного блага. Демократія у сучасному суспільстві – це найбільш безпечний шлях вирішення багатьох завдань людства, можливість реалізації намічених планів абсолютно різних прошарків населення.

Розвиток демократичного потенціалу є головною ознакою сильної держави та її незалежного народу, свободи слова та дій. Стаття присвячена визначенню сутності діяльності, досвіду та практики Венеціанської комісії. Досліджується її місце та роль як автономного, спеціалізованого органу Ради Європи на прикладі аналізу міжнародно-правових актів (резольції Комітету міністрів Ради Європи). Розглядаються особливості Європейської комісії за демократію через право.

Ключові слова: Венеціанська комісія Ради Європи (Європейська комісія Ради Європи), демократія, нормативні засади, міжнародно-правовий акт.

Постановка проблеми. Реальність сучасного світу змушує все частіше боротися з несправедливістю, безчестям і порушенням прав і свобод людини в умовах конкуренції як між правлячими верхівками, так і учасниками світових процесів на міжнародному рівні. Криза правової культури є складовою частиною загальної духовної кризи сучасної цивілізації. А особливої актуальності набула проблема охорони і захисту багатьох правових

ідеалів і цінностей, що зберігалися століттями. У статті проводиться розгляд діяльності Венеціанської комісії та наслідків тих висновків, котрі були прийняті нею.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ознайомлення із міжнародно-правовими актами (наприклад, Резолюцією 90 (6)) і теоретичне розуміння роботи Ради Європи дозволяють поглиблено дослідити тему, виявити актуальні проблеми, переваги і рекомендації щодо діяльності Європейської комісії за демократію через право. Більше того, аналіз матеріалу дає можливість сформулювати уявлення щодо відповідності порушеної теми в наш час.

Мета статті. Головна мета статті полягає в аналізі діяльності Венеціанської комісії, її місця та ролі у сучасному світі, а також дослідженні нормативно-правової бази Комісії.

Виклад основного матеріалу. В умовах сучасності часто спостерігається дисбаланс у конституційних засадах держав, регіонів чи організацій, через що особлива увага приділяється поняттям «демократія» та «право». Така закономірність зумовлена швидким науково-технічним прогресом, змінами у світових процесах обміну інформацією та ресурсами (як людськими, так і фінансовими). Для того аби встановлювати рівновагу у бурхливому потоці міжнародних змін, мають місце утворені об'єднання, котрі покликані зберігати, захищати, представляти інтереси і свободи суспільства.

Велику роль нині відіграє саме Європейська комісія за демократію через право, тобто Венеціанська комісія, яка була створена як експертно-консультативний орган при Раді Європи у травні 1990 року. Цей період став вирішальним у напрямі, спрямованому на розвиток певних держав, особливо у сфері права та демократії. Цілі роботи Комісії полягають в аналізі законів та законопроектів держав-членів, що торкаються проблеми конституційного права, стандартів виборів, прав меншості, соціальних стереотипів та інших важливих аспектів, котрі грають велику роль у житті кожного громадянина. Комісія готує правові висновки, метою яких є розгорнутий, точний та об'єктивний розгляд відповідності національного законодавства Європейським та міжнародним стандартам, а також можливість реалізації практичних рішень для окремо взятої країни [1].

Діяльність Комісії поширюється на різні країни, незважаючи на їхню європейську приналежність. Це можна характеризувати як «транснаціональність», що покликана захищати європейські цілі та функції, статус, міжнародний членський склад Комісії [2].

Венеціанська комісія, засновниками якої є 18 країн-членів Ради Європи, стала визнаним у міжнародній спільноті форумом, що слугує платформою для обміну ідеями у правових питаннях, особливо спрямованих на запобігання конфліктам шляхом розробки правил і рекомендацій. Вже у лютому 2002 року Комісія стала розширеною угодою, яка дозволила ввійти до неї неєвропейським державам [3], і нині нараховує 61 учасника Колегії з 1 асоційованим учасником, 5 спостерігачами і 3 учасниками зі спеціальним статусом [4].

В основі Комісії лежить Статут, прийнятий Резолюцією 90 (6) [5], котрий створює структуру, де на чільне місце ставиться компетенція членів Комісії. Так, стаття 2 Статуту говорить про те, що вона складається з «незалежних експертів, які отримали міжнародну популярність завдяки своєму досвіду роботи в демократичних інститутах або своєму внеску у розвиток права і політичних наук» [4]. Внутрішній регламент вимагає від членів Комісії етичної поведінки, яка б відображала їхню неупередженість, справжню незалежність та об'єктивність. Що стосується основних засад для суспільства, то до них можна віднести права, котрі зафіксовані Венеціанською комісією, а саме:

- свободу зборів;
- заборону дискримінації;
- свободу асоціацій;
- свободу слова;
- свободу совісті і релігії.

Європейська Конвенція з прав людини є документом, в якому закріплені загально-прийняті права, порушення яких може спричинити міжнародний інцидент і суперечки між правлячими верхівками – представниками держав.

Основоположні принципи діяльності Комісії полягають у демократії, захисті прав людини, верховенстві закону. Реалізація цих принципів відбувається у декількох сферах, наприклад: роботі з питань конституцій, проведення референдумів і виборів, взаємодії з конституційними судами, підготовки доповідей, проведення досліджень і міжнародних семінарів. Також можна виділити основні напрями Комісії, за якими здійснюється її робота:

- розповсюдження й укріплення конституційних і правових аспектів у різних правових системах для їх зближення за умови збереження національної самобутності країн;
- втілення у життя принципів правової держави, «розвинутої демократії без будь-яких політичних упереджень, що породжують кон'юнктуру»;
- надання правової допомоги країнам, що перебувають на шляху до реформування своїх правових систем.

Більше того, у роботі Венеціанської комісії беруть участь представники Комітету міністрів і Парламентської Асамблеї Ради Європи, Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ, представники міжнародних організацій та органів влади регіону Венето (Італія). Дії Комісії відбуваються у декількох форматах, таких як: пленарні та засідання підкомісій, засідання керівних органів Комісії, утворених рад і робочих груп.

Під час реалізації своїх місій і завдань Венеціанська комісія готує та розробляє загальнодоступні експертні висновки, що стосуються демократії, верховенства права, на яке спирається Європейський суд з прав людини; здійснює безліч тематичних досліджень, готує доклади й освітні програми, при цьому проводячи різноманітні тренінги, семінари, конференції та форуми. Як підкреслює голова Комісії Букіккіо Джанні, Європейська комісія «не робить спроби навчати держави, а, скоріше, намагається надати їм різні альтернативи, заохочуючи до внутрішнього діалогу, заснованого на порівняльному праві та досвіді різних країн» [6]. Її авторитет як вищої незалежної інстанції міжнародної експертної спільноти з кожним роком зростає все більше.

Процес підготовки висновків Венеціанської комісії відбувається за створенням насамперед робочої групи, яка готує висновки або ж допомагає державам у розробці конституційних документів, котрі повинні відповідати європейським стандартам; надаються методи щодо підготовки таких конституційних документів. Перед тим як передавати висновки державі, Венеціанська комісія їх детально обговорює і утврджує на засіданні. Для того аби повністю дослідити поставлене питання і зробити висновки, Комісія відвідує відповідну державу та зустрічається з представниками політичного процесу.

Виходячи із вищесказаного, доцільним прикладом може слугувати вплив висновків Венеціанської комісії на розвиток виборчого процесу в Україні, оскільки правова сфера нашої держави потребує значних трансформацій. Нестабільний підхід у виборчому законодавстві перешкоджає його кодифікації, підтвердженням цього є Закон України «Про вибори Президента України» [7], котрий з 5 березня 1999 року (дата його заснування) до сучасних реалій змінювався понад 10 разів, що характеризується слабкою нормативно-правовою основою для кодифікації виборчого законодавства.

Наступним «зразком» може бути Закон України «Про вибори народних депутатів України» (прийнятий 2005 року) [8], норми якого не відповідали основному законодавчому акту, тобто Конституції України. Висновки Венеціанської комісії до наведених законів були ствердливими, оскільки виділяли позитивні зміни, наприклад: надання необмеженого доступу представникам ЗМІ до різних публічних заходів, котрі пов'язані з виборами; ліквідація

Законом необмеженого права звільнення членів виборчих комісій; надання можливості балотуватися незалежним кандидатам. Такі незначні зміни мають досить вагоме значення для нашої держави як такої, котра веде активну політику до реформування і розвитку, намагаючись досягти рівня Європейської правової бази й «поповнити ряди» країн-учасниць Євросоюзу.

Далі, здійснивши аналіз (спільний висновок з ОБСЄ/БДПЛ) Закону України «Про єдиний державний реєстр виборців», Венеціанська комісія надала загальний коментар: «Загалом це старанно продуманий закон, у якому функції, обов'язки та потенційні проблеми, що виникають зі створенням Реєстру, розглянуті в деталях. Створення постійного, регулярно поновлюваного Реєстру виборців є помітним підвищенням попередньої довіри до «ad hoc» (спеціальних) списків виборців, що склалися «ex nihilo» (з нічого) на кожні вибори. Проте для створення нового Реєстру та інформування виборців про механізми включення та зміни записів Реєстру необхідні значні ресурси. За їх наявності цей закон повинен зробити значний внесок у захист та реалізацію права голосу в Україні» [9].

Необхідно розглянути ще один напрям діяльності Комісії. З кінця 1990-х років за участю Венеціанської комісії зміцнюється співпраця конституційних та інших вищих судів європейських держав, у результаті чого створюються структуровані й інституціоналізовані моделі такої взаємодії. У цій галузі найбільш масштабним проєктом стало створення міжнародного форуму конституційних суддів – Всесвітньої конференції конституційного правосуддя (World Conference on Constitutional Justice, WCCJ). Конференція об'єднує 112 конституційних судів та рад, а також верховних судів з Європи, Африки, Америки, Азії, Австралії/Океанії. Під егідою Комісії діють Спільна рада з конституційного правосуддя та Венеціанський форум конституційних судів.

Конституційному правосуддю присвячено значну частину досліджень Венеціанської комісії. До них належать:

- доповідь «Про формування конституційних судів» (1996);
- рішення конституційних судів та еквівалентних їм органів та їх виконання (2001);
- Довідник з конституційного правосуддя (2004);
- дослідження на тему індивідуального доступу до конституційного правосуддя (2010);
- правові позиції, доповіді та дослідження Венеціанської комісії з конституційного правосуддя (2015).

Перспективи діяльності Венеціанської комісії полягають у процесі її інтерпретаційної роботи. Так, Комісія виконує декілька юридично значимих функцій, а саме: бере участь у модернізації національного права, гармонізації (уніфікації) права за рахунок об'єднання правових позицій самої Венеціанської комісії, ЄСПЛ (Європейський суд з прав людини), інших органів Ради Європи, способів та методів тлумачення, історично сформованих правових стандартів у поєднанні з практикою, привнесеною «новими демократіями» та із залученням конституційних ідей та доктрин.

Таким чином, рішення Венеціанської комісії щодо реформування виборчої системи України мають дві сторони медалі: з одного боку, висвітлюються наявні проблеми у трансформації законодавчих аспектів нашої держави, а з іншого – надаються позитивні рекомендації, що дозволяє з більшою наполегливістю будувати державу відповідно до європейських стандартів. Такий процес потребує часу, і, що найголовніше, бажання представників української законодавчої системи нести відповідальність за свої дії, впроваджувати реформи без загрози порушення прав і свобод громадян, що відповідало б Конституції України [10].

Висновки. Отже, підбиваючи підсумок, слід наголосити, що рівень правової культури визначає формування, реалізацію та ефективність діючих норм права, що сприяє духовному

удосконаленню людини. Правова культура є духовною складовою частиною правової держави та підтримки в ній демократичних засад, свобод і незалежності людей, котрі в ній проживають. Якщо країна намагається «ухилитися» від правосвідомості та розвитку правової діяльності, тоді відбувається її занепад і руйнування всіх основ, які створювалися роками. Місце і роль Венеціанської комісії нині мають велике значення як у внутрішньому укріпленні держав, так і їхній зовнішній діяльності, можливості представляти і захищати себе в міжнародному контексті. А нормативно-правові акти Комісії сприяють розвитку правосвідомості не просто наших законодавчих органів, а й розвитку суспільної правосвідомості взагалі.

Список використаної літератури

1. Міністерство закордонних справ України: Європейська комісія «За демократію через право». URL: <https://mfa.gov.ua/mizhnarodni-vidnosini/rada-yevropi/evropejska-komisiya-za-demokratiyu-cherez-pravo>.
2. Craig P. Transnational Constitution-Making: The Contribution of the Venice Commission. *UCI Journal of International, Transitional and Comparative Law*, October 1, 2016.
3. Лімоннікова М.А. Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія). Консультативний орган Ради Європи. *Марійський юридичний вісник*. 2005. № 4. С. 160–166.
4. Рада Європи: Члени Європейської комісії. URL: <https://www.venice.coe.int/WebForms/members/default.aspx?lang=EN>.
5. Рада Європи : Резолюція 90 (6) Комітету міністрів Ради Європи. URL: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Statute_old#:~:text=The%20Committee%20of%20Ministers%20may,to%20sit%20on%20the%20Commission.
6. Європейська Конвенція прав людини : Правові засади Ради Європи. URL: https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf.
7. Про вибори Президента України : Закон України від 3 березня 1999 р. № 474-XIV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-14#Text> (дата звернення: 09.11.2021).
8. Про вибори народних депутатів : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4061-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17#Text> (дата звернення: 09.11.2021).
9. Висновок щодо Закону України «Про вибори народних депутатів України». URL: <http://www.minjust.gov.ua/6942>
10. Конституція України: Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution> (дата звернення: 09.11.2021).

DEMOCRACY AND LAW: PLACE AND THE ROLE OF THE VENICE COMMISSION

Iryna Chystiakova

*Odessa Polytechnic National University,
Department of International Relations and Law
Shevchenko av., 1, 65044, Odessa, Ukraine*

Halyna Vorobiova

*Odessa Polytechnic National University,
Department of International Relations and Law
Shevchenko av., 1, 65044, Odessa, Ukraine*

Today, the European Commission for Democracy through Law (hereinafter referred to as the Venice Commission), as an advisory body to the Council of Europe on constitutional law, is a leading and recognized expert in the field of democracy and constitutional law.

Long-term practical experience, as well as worldwide recognition of the Venice Commission's contribution to the development and adoption of Eastern European countries' own Constitutions in line with the best examples of international law, allow it to have a real impact on the democratization of the former socialist camp.

Ukraine's cooperation with the Venice Commission to improve domestic legislation in line with European standards is measured by more than 150 opinions and expert assessments on the compliance of draft laws and laws of Ukraine with the democratic vector of development.

The Venice Commission plays a unique role, acting as a kind of arbiter for national parliaments in resolving constitutional disputes.

At the turn of the 21st century, the path to a democratic state is quite long and difficult. Democracy in its sole form is not able to provide all human goods, a sufficient standard of living or to solve certain socio-political problems. However, it is designed to create new institutions of political life, introducing other practices to achieve the public good. Democracy is the safest way to solve many problems of mankind in modern society, it is the possibility of implementing the plans of completely different segments of the population.

The development of democratic potential is the leading cause of a strong state and its independent people, freedom of speech and action. The article is intended to define the essence of the activities, experience and practice of the Venice Commission. Its place and role as an autonomous, specialized body of the Council of Europe is studied on the example of the analysis of international legal acts (resolutions of the Committee of Ministers of the Council of Europe). The features of the European Commission for Democracy through Law are considered. The Venice Commission is aimed to work with democratic institutions to ensure equality and freedom for all citizens.

Key words: Venice Commission of the Council of Europe (European Commission of the Council of Europe), democracy, normative principles, international legal act.