

Актуальні проблеми політики: збірник наукових праць / керівник авт. кол. С. В. Ківалов; відп. за вип. Л. І. Кормич. Одеса: “Фенікс”, 2009. Вип. 37. С.113-120.

Свида Т. О.,
доцент кафедри теорії та історії держави і права,
конституційного та адміністративного права ЗакДУ

ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ “ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО” (ВЕНЕЦІАНСЬКА КОМІСІЯ) ПРО ОРГАНІЗАЦІЮ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ СУДІВ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Як вітчизняна, так і зарубіжна наука міжнародного і конституційного права приділяє увагу правовій природі, аналізу світових моделей, змісту конституційного контролю (нагляду), юридичної сили та значення рішень органів, що здійснюють таку діяльність, внеску міжнародних органів і організацій у становлення й розвиток конституційних судів, демократії в цілому. Свої дослідження присвятили даній проблематиці Г. Штайнбергер, В. Гергелійник, Л. Лукашук, М. В. Баглай, Л. М. Ентін, В. А. Туманов, В. М. Шаповал, В. Кампо, М. В. Савчин та ін.

Дана стаття присвячена питанням, пов’язаним з діяльністю Європейської Комісії “За демократію через право” (Венеціанської Комісії) по організації та здійсненню конституційного правосуддя, які ще не були об’єктом наукового дослідження.

Європейська Комісія “За демократію через право” – консультативний орган Ради Європи, діяльність якого здійснюється не лише навколо питань конкретної держави, а також загальних проблем, що стосуються багатьох демократичних держав.

Поточна діяльність Венеціанської Комісії з даних проблем, в першу чергу, стосується аналізу законодавства багатьох держав, пов’язаного з організацією та діяльністю конституційних судів або аналогічних органів, на які покладається функція охорони конституції. Протягом 18 років існування

Комісії “швидка конституційна допомога” по даній проблемі була надана, наприклад, таким державам, як: Словенія[1], Хорватія[2], Боснія і Герцеговина[3], Сербія[4], Азербайджан[5], Грузія[6], Естонія[7], Молдова[8] та багатьом іншим.

Безумовно, великий інтерес викликає діяльність, пов’язана з співробітництвом Венеціанської Комісії з Україною. В червні 1997 р. на запит ПАРЄ Комісія схвалила висновок по проекту Закону України “Про Конституційний Суд України”, відзначивши його як важливий крок у забезпеченні конституційної демократії в Україні. Комісією було особливо підкреслено, що введення в закон можливості індивідуального звернення в Конституційний Суд є значним прогресом на шляху захисту особистих прав громадян в Україні. В той же час Венеціанська Комісія рекомендувала передбачити положення про можливість звернення в Конституційний Суд України суддями інших інстанцій, а також положення про участь сторін при розгляді справ[9].

У зв’язку з фактичним блокуванням роботи Конституційного Суду України в грудні 2005 р. Європейська Комісія “За демократію через право” заявила про свою стурбованість тим, що після спливу терміну повноважень більшості суддів Конституційного Суду України включно з його Головою, процес призначення нових суддів, як видається, зупинився. Дійсно, кількість суддів, які залишились на посаді, була недостатньою для того, щоб забезпечити безперервне й ефективне функціонування Суду.

Конституційним судам, наголошувала Комісія, належить ключова роль у забезпеченні дотримання основоположних принципів демократії, захисту прав людини та верховенства права, які виступають основоположними стандартами Ради Європи, членом якої є Україна.

Венеціанська Комісія закликала органи влади України, особливо український парламент, швидко здійснити необхідні кроки для оновлення складу Конституційного Суду України[10].

Таким чином, аналіз даного напрямку діяльності Комісії свідчить, що його важливою стороною є аналіз внутрішнього законодавства багатьох країн, основною метою якого є допомога в формуванні та охороні демократичних інститутів, в першу чергу, пов'язаних з охороною конституцій.

На основі дослідження внутрішнього законодавства держав, як правило, розробляються висновки, що містять певні загальні положення про те, як мають бути втілені державами-членами стандарти Ради Європи і який зміст в них вкладається. Узагальнені висновки про значення та основні проблеми в організації та діяльності конституційних судів та інших аналогічних органів були викладені в спеціальному документі Венеціанської Комісії[11].

Основними моментами, пов'язаними з організацією конституційної юрисдикції, мають бути, по-перше, гарантована незалежність суддів конституційного суду, і, по-друге, ефективні організаційні рамки, щоб зробити конституційну юрисдикцію діючою.

Отже, з урахуванням важливості конституційної юрисдикції перевага надається постійному суду, а не *ad hoc* трибуналу, який збирається лише у разі початку процедури конституційного розгляду справи [12, с. 46]. При цьому, на думку Комісії, кількість суддів не обов'язково має бути встановлена в конституції, тому що це ускладнює пристосовуваність суду до перенавантажень. Можна рекомендувати фіксувати кількість суддів у конституції лише для уникнення спроби політичних маніпуляцій. У інших випадках кількість суддів повинна бути визначена в більш гнучкому законодавчому акті.

Зрозуміло, найбільш делікатним є питання призначення суддів. Практика свідчить, що в більшості країн одною із сторін виступає парламент. Процедури обрання чи призначення визначаються в національних законодавствах. Однак критерії обрання суддів мають бути чітко закріплені, щоб судді були по можливості незалежні не лише від тих, хто їх обирає, а

також від інших можливих тисків на їх безпристрасність: вони мають керуватися виключно законом і не повинні звітувати про свою діяльність перед жодним органом.

Необхідно враховувати, що в плюралістичному суспільстві, заснованому на конституційних правах особи (наприклад, таких як свобода слова, совісті та зборів, право засновувати і бути членом політичних партій), представляється єдино можливим, щоб кожна людина користувалася цими основними свободами, не виключаючи при цьому і самих конституційних суддів. Тим не менше це не означає, що певна ступінь самообмеження в користуванні цими правами не може чи не повинна вимагатися від суддів. Це необхідно для того, щоб зберегти їх безпристрасність і повагу людей до них та їх посад [12, с. 49]. Безумовно, заняття посад в інших органах держави несумісне зі статусом судді. Ще одне принципове обмеження: судді не можуть виконувати інші професійні обов'язки (крім викладання). Заробітна плата суддів має бути достатньою, щоб запобігти корупції, і не може змінюватися в бік її зменшення.

Зрозуміло, що при здійсненні своїх обов'язків судді повинні керуватися лише конституцією і законами, прийнятими на її основі й у відповідності з нею. Саме тому необхідно унеможливити вплив на Суд з боку парламентського комітету з бюджету та виконавчої влади (міністрів фінансів та юстиції). На думку членів Венеціанської Комісії, Конституційний Суд має сам складати свій бюджет незалежно від виконавчої влади [12, с. 49].

Серйозної уваги потребує і розробка процедур діяльності Конституційного Суду, щоб забезпечити ефективність його функціонування і оперативність розгляду справ (наприклад, передбачити можливість розгляду справ у судових палатах, а найбільш важливих, на думку Суду, на пленарному засіданні тощо).

Слід зауважити, що в цілому співробітництво Європейської Комісії "За демократію через право" з конституційними судами має кілька напрямів: 1) через Спільну раду з конституційного правосуддя; 2) через Бюлетень

конституційного правосуддя; 3) шляхом підготовки Бази даних КОДИСЕС (CODICES); 4) шляхом організації та проведення семінарів за участю конституційних судів[13].

Зупинимося більш детально на кожному із зазначених напрямків діяльності.

Обмін ідеями й інформацією між демократичними державами в сфері судової практики має першорядне значення, тому вже в 1992 році Венеціанська Комісія вирішила створити центр документації з метою заохочувати взаємний обмін інформацією між судовими органами та знайомити зацікавлену громадськість з рішеннями, прийнятими судами .

Для цього Комісія створила мережу кореспондентів, що забезпечують зв'язки з конституційними судами. Тричі на рік ці кореспонденти приймають участь у підготовці Бюлетеня конституційного правосуддя й оновленні комп'ютерної бази даних Комісії CODICES. Саме ці два напрямки, а також бібліотека та “Венеціанський форум” є основою діяльності центру документації з конституційного правосуддя Комісії. “Венеціанський форум” дозволяє конституційним судам швидко і конфіденційно обмінюватися останньою інформацією. Створення Спільної ради з конституційного правосуддя надало офіційного статусу співробітництву між конституційними судами та Венеціанською Комісією, підкресливши його особливе значення.

Здається, створення Спільної Ради з конституційного правосуддя стало найбільш важливою подією в сфері конституційного правосуддя в 2002 році. Відповідно до статті 3 Переглянутого Статуту Комісії, Рада прийшла на зміну засіданням Підкомісії з конституційного правосуддя за участю кореспондентів конституційних судів й аналогічних судових органів. Заснування інституту Спільної Ради, що представляє одночасно конституційні суди і Підкомісію з конституційного правосуддя, ще раз підкреслює важливість ролі судових органів, які приймають участь у цьому співробітництві.

У Бюлетені конституційного правосуддя, що видається з січня 1993 р., публікується стислий виклад найважливіших рішень, які Комісія отримує від конституційних судів та аналогічних судових органів більш ніж п'ятдесяти країн, Європейського Суду з прав людини та Суду ЄС. Він публікується три рази на рік англійською й французькою мовами і містить основні відомості про судові рішення за 4-місячний період. Інформація надходить від кореспондентів, що призначаються самими судовими органами.

В якості доповнення до регулярних номерів видаються також серії спеціальних випусків бюлетеня. Вони містять опис судів та законодавчих основ їхньої діяльності (окремі статті конституцій і чинних законів), щоб познайомити читачів з правовою базою, на основі якої суди приймають рішення.

Мета Бюлетеня конституційного правосуддя – розвивати інформаційний обмін між судами і надавати допомогу суддям при вирішенні складних правових питань, які найчастіше виникають одночасно в кількох країнах. Бюлетень становить також інтерес для дослідників та інших зацікавлених осіб. Такий обмін інформацією й співробітництво корисні не лише недавно створеним конституційним судам Центральної та Східної Європи, але й судовим органам інших країн.

Ще один напрямок діяльності Комісії пов'язаний з Базою даних (CODICES), яка була створена Секретаріатом Комісії в Страсбурзі й являє собою в друкованому еквіваленті приблизно 100 000 сторінок тексту. Крім викладу більш ніж 4000 судових рішень, опублікованих у Бюлетені, база даних CODICES містить більше 5000 повних текстів рішень в основному англійською та французькою, а також ще 24 мовами. Всі спеціальні випуски Бюлетенів також включені до CODICES. Крім того, в базі даних є повні тексти багатьох конституцій. CODICES існує на компакт-диску і доступна через Інтернет. Її оновлення здійснюється одночасно з випуском Бюлетеня, тобто три рази на рік.

Безумовно, Бюлетень має додаткову перевагу і величезне значення для бази даних CODICES. Мова йде про системний показник, який регулярно оновлюється по мірі подальшого розвитку в сфері конституційного правосуддя та дозволяє здійснити пошук інформації в базі даних по конкретним темам.

Бюлетень конституційного правосуддя і база даних CODICES дозволяють усім зацікавленим особам отримувати інформацію, доступну раніше лише тим, хто мав у своєму розпорядженні спеціалізовану бібліотеку. Ці інструменти суттєво полегшують роботу спеціалістів, дозволяють проводити порівняльні дослідження, використовувати зарубіжну практику, зокрема в сфері конституційної юстиції. Відмінності в конституційній судовій практиці різних країн все частіше стають результатом усвідомленого вибору, а не випадкового збігу обставин. Так, вільний обіг інформації є потужним двигуном “трансконституціоналізму”, що дозволяє різним судам переймати у своїх колег досвід в сфері конституційного права.

Нарешті, з метою посилення позиції конституційних судів – гарантів конституційних прав і верховенства права – Венеціанська Комісія з 1996 року організовує семінари за участю конституційних судів.

У зв'язку із запитам, що надходили від багатьох конституційних судів, Комісія вирішила проводити з ними спільні семінари. Такі семінари і конференції відбулися у Вірменії, Азербайджані, Боснії та Герцеговині, Грузії, Киргизстані, Латвії, Литві, Молдові, Польщі, Росії, Румунії, Словачії, Україні, Франції, Хорватії, Естонії, Південно-Африканській Республіці тощо. Як бачимо, географія цих заходів виходить далеко за межі європейського регіону. На них розглядались такі практичні питання, як порядок розгляду справ у суді і фінансування судів, а також теми, які стосувалися основних принципів конституційного права (наприклад, поділ влад, незалежність суддів).

Таким чином, діяльність Комісії “За демократію через право” здійснюється в різних формах і дозволяє їй виконувати своє основне статутне

завдання – сприяти консолідації демократичних інститутів у різних країнах. За допомогою досліджень Комісія здійснює порівняльний аналіз тем, пов'язаних із функціонуванням органів конституційної юрисдикції в усіх державах-членах, а також сприяє розвитку таких органів далеко за межами європейського регіону.

Не викликає сумнівів, що Європейська Комісія “За демократію через право” використовує в своїй діяльності різні форми, що надає їй можливість виходити за межі надання суто письмових рекомендацій. Формами діяльності Комісії одночасно є надання письмових рекомендацій, висновків, підготовка керівних принципів й активність, яку можна назвати “польовою” роботою, що пов'язана із перебуванням експертів у державах з метою проведення навчальних заходів, поширенням досвіду роботи органів конституційної юрисдикції в різних країнах.

Використана література:

1. The Constitutional Court of the Republic of Slovenia: Current Problems Concerning the Organization and Proceedings // [http: www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-JU \(2002\) 33](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-JU(2002)33)
2. Opinion on the Constitutional Law on the Constitutional Court of the Republic of Croatia // [http: www.venice.coe.int/docs/2001/ CDL-INF \(2001\) 2.](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)2)
3. Opinion on the implications of Partial Decision III of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina in Case U 5/98 on the Issue of the “Constituent Peoples” // [http: www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF \(2001\) 6](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)6)
4. Opinion on the Implementation of Decision U5/98 (“Constituent Peoples”) of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina by the Amendments to the Constitution of the Republika Srpska, adopted by the Venice Commission at its 52nd Plenary Session (Venice, 18-19 October 2002) // [http: www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)024.](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)024)
5. Draft Law on the Constitutional Court of the Republic of Azerbaijan: Interim opinion adopted by the Venice Commission at its 49th Plenary Session (Venice,

14-15 December 2001) // [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)028](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)028).

6. Opinion on the law on the Constitutional Court of the Republic of Georgia (J. Zlinsky) // [http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL\(1995\)078](http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL(1995)078).

7. Opinion on the reform of Constitutional Justice in Estonia (S. Bartole & H. Steinberger) // [http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL\(1998\)059](http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL(1998)059)

8. Opinion on the Draft Law on the Constitutional Court and Corresponding Amendments of the Constitution of the Republic of Moldova, adopted by the Commission at its 51st Plenary Session (Venice, 5-6 July 2002) // [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)016](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)016).

9. Opinion on the Law on the Constitutional Court of Ukraine // [http://www.venice.coe.int/docs/1997/CDL\(97\)18rev](http://www.venice.coe.int/docs/1997/CDL(97)18rev)

10. Заява Венеціанської Комісії стосовно призначення суддів Конституційного Суду України // http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_660&p=1216293866614068

11. Decisions of constitutional courts and equivalent bodies and their execution: Report adopted by the Commission at its 46th plenary meeting (Venice, 9-10 March 2001) // [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)009](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)009)

12. Штайнбергер Г. Модели конституционной юрисдикции. – Страсбург: Изд-во Совета Европы, 1993. – 52 с.

13. Cooperation with Constitutional Courts // http://www.venice.coe.int/site/main/Constitutional_Justice_e.asp