

Свида Т.О.,
доцент кафедри теорії та історії держави і права, конституційного та адміністративного права Закарпатського державного університету

ДІЯЛЬНІСТЬ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІВ І КОНСТИТУЦІЇ ДЕРЖАВ (НА ПРИКЛАДІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ “ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО”)

Право є стрижнем демократії. Утвердження принципів демократичного права як результату його історичної еволюції та суспільного договору забезпечує процес демократичного прогресу кожного суспільства незалежно від історичного і соціально-економічного рівня його розвитку. Однією з характерних рис сучасних міжнародного та конституційного права є поглиблення їх взаємозв'язку й взаємодії. Спостерігається тенденція до все більш ґрунтовної їх єдності на базі загальних принципів, що пояснюється необхідністю вирішувати глобальні проблеми, від чого залежить виживання людства, неможливе без об'єднання зусиль держав. Таким чином, найважливішим загальним принципом як міжнародного, так і конституційного права стає принцип демократії.

Як вітчизняна, так і зарубіжна наука міжнародного і конституційного права приділяє увагу правовій природі, аналізу форми, змісту, юридичної сили конституцій та значенню їх в розвитку дійсної демократії. Свої дослідження присвятили даній проблематиці І.І.Лукашук [1; 2], В.А.Карташкін [3], Є.Т.Усенко [4], А.Н.Талалаєв [5], А.Є.Козлов [6], С.В.Черниченко [7], М.В. Буроменський [8] та інші.

Метою даної статті є дослідження діяльності органу Ради Європи – Європейської Комісії “За демократію через право”, яка протягом останніх років стала відомою в світі інституцією, покликаною сприяти розвитку демократії. Особливу увагу привертає її діяльність, пов'язана з експертизою конституцій. Ці питання до цього часу не були предметом спеціального

наукового дослідження, хоч і представляють безсумнівний теоретичний інтерес та мають практичне значення.

В нових умовах актуальним стає завдання визначення оптимального співвідношення ролі держави і міжнародних органів у забезпеченні прав людини. Основна роль належить державі. Призначення міжнародних органів – впливати на державу в потрібному напрямку, а не підміняти її, тому що держава суверенна у виборі внутрішньої системи. Одним із найбільш цікавих міжнародних органів стала Європейська Комісія “За демократію через право”.

Одним із головних факторів стабільності в країнах, що стали на шлях формування демократичної держави, є конституція. “Я особисто вважаю, що чим стабільнішою буде Конституція, тим стабільнішою буде держава”, – сказав у своєму виступі на засіданні Венеціанської Комісії 7 липня 2001 року народний депутат України С.Гавриш [9, 3].

Венеціанська Комісія надавала допомогу багатьом державам у створенні конституцій, які би відповідали міжнародним стандартам демократії. При цьому особливо підкреслювалась важливість аналізу проектів основних законів, певні положення яких достатньо легко уточнити, сформулювати з врахуванням досягнень загального конституційного права і міжнародних стандартів. Це зробити набагато важче, коли конституція прийнята і внесення змін до неї вимагають дотримання складної процедури, передбаченої в усіх жорстких конституціях.

Свою діяльність, пов’язану з “швидкою конституційною допомогою”, Комісія розпочала ще на початку 90-х рр. ХХ ст.

Так, з 1991 року Комісія сприяла проведенню конституційної реформи в Албанії. Одним із зобов’язань, взятих на себе при вступі Албанії до РС, було прийняття нової конституції, яка відповідала би принципам Ради Європи. Процес, який мав завершитися прийняттям нової конституції, хоча і розпочався на зорі демократизації країни, розтягнувся на багато років.

Перехід від тоталітарної системи до ліберальної демократії вимагає негайного конституційного закріплення прав людини, тому основна увага приділялася розділу нового проекту Конституції, присвяченому правам людини. В результаті більшість змін і поправок, запропонованих Комісією[10], було внесено у відповідні статті Конституції, яка згодом була схвалена парламентом у квітні 1993 року.

У 1994 році робоча група Комісії розглянула проект другої албанської Конституції, що був винесений на референдум 6 листопада 1994 року, однак не схвалений народом. Венеціанська Комісія зробила висновок, що другий проект конституції є серйозною спробою прийняття конституції, яка відповідає би європейським стандартам демократії, прав людини і гарантувала правову державу, опублікувавши свій висновок вже після референдуму, щоб уникнути звинувачень у здійсненні тиску на думку албанців[11]. Однак загальна заборона на створення партій на релігійній або етнічній основі та обмеження, відповідно до якого великі релігійні громади могли очолювати лише албанські громадяни, що народилися в Албанії й проживають на її території не менш як двадцять років, викликали занепокоєння Комісії. Крім того, потребували уточнення положення, які обмежують основні права і свободи, для запобігання зловживань у цій сфері.

Інші уточнення стосувалися питань співвідношення міжнародного і внутрішнього права, проведення референдуму, наділення відповідними повноваженнями парламенту, президента та уряду в сфері міжнародних договорів. У той же час могла би бути спрощена процедура призначення прем'єр-міністра. Комісія відзначила, що президент Албанії наділявся досить широкими повноваженнями. Було би також бажано закріпити на конституційному рівні право розгляду в судовому порядку адміністративних спорів та правило призначення всіх суддів пожиттєво чи до досягнення ними пенсійного віку, гарантувавши, таким чином, незалежність судової влади. Однак висловлені зауваження не свідчать, що Конституція Албанії в цілому суперечить європейським конституційним стандартам.

Участь Комісії в розробці албанської Конституції досить показова особливо тому, що Комісія була причетна до всіх етапів цього процесу. Робоча група по Албанії, створена в рамках Комісії в 1997 році на прохання президента Республіки, приймала активну участь в розробці нової конституції країни. Вона співробітничала на постійній основі з албанською конституційною комісією на різних стадіях розробки цього документу. Протягом всього 1998 року були проведені чисельні зустрічі, під час яких постатейно вивчалися різні редакції проекту Конституції. Комісії було запропоновано надати свій висновок з найбільш важливих питань проекту, наприклад, з питання вибору між однопалатною та двопалатною системами організації парламенту.

Нова албанська Конституція була прийнята на референдумі 22 листопада 1998 року. Таким чином, Албанія отримала основний закон, який повністю відповідає стандартам європейської конституційної спадщини і стандартам Ради Європи в сфері демократії, прав людини та верховенства закону.

Висновок щодо Конституції Російської Федерації був підготовлений Венеціанської Комісією й опублікований у 1994 р.[12]. На запит Комітету Міністрів Ради Європи Комісія зробила коментар до розділів російської Конституції. Особлива увага приділялась правам та свободам людини і громадянина, розділам, присвяченим федеральній системі, відносинам між Президентом Російської Федерації, Федеральними Зборами та Урядом Федерації.

Що стосується прав людини і громадянина, Комісія підкреслила, що порівняно з попереднім документом можна відзначити певні позитивні зміни. Зокрема, розділ був краще складений, положення сформульовані більш чітко і структуровані. В той же час Комісія висловила жаль з приводу того, що обмеження прав і свобод визначаються загальним положенням, без розмежування різних прав і свобод.

Що стосується розділу про федеральну систему, Комісія особливо наголосила на таких моментах:

- перелік виключних повноважень Федерації занадто великий і ризикує ввійти в конфлікт з переліком спільних прав. Можна також поставити питання про те, які ж повноваження підпадають під “залишкову” юрисдикцію суб’єктів Федерації, якщо список федеральних повноважень настільки вичерпний;

- кількість федеральних одиниць дуже велика (89) й до того ж вони мають різний конституційний статус. На думку Комісії, це створює ризик доволі складних проблем при розмежуванні повноважень.

Нарешті, питання про відносини між Президентом Російської Федерації, Федеральними Зборами та Урядом Федерації був об’єктом особливої уваги Комісії. Вона вважає, що боротьба між виконавчою і законодавчою владами є найбільш важливою конституційною проблемою в Росії. До цього питання Комісія підійшла прагматично. Вона констатувала, що прийняті положення в цілому не викликають серйозних проблем, однак необхідно прослідкувати за тим, як вони будуть втілюватися в життя.

У 1999 році Венеціанська комісія своїми ґрунтовними висновками запобігла неконституційному розвитку подій у Республіці Молдова у зв’язку з наміром Президента Молдови П. Лучинського застосувати інститут загальнонаціонального референдуму для розширення своїх повноважень за рахунок парламенту[13].

Венеціанська Комісія неодноразово аналізувала і важливі акти конституційного значення нашої країни. Так, наприклад, у 1995 році на запит ПАРЄ Комісія схвалила висновок щодо конституційної ситуації в Україні після укладення Конституційного договору між Президентом України і Верховною Радою України, в якому визнала договір цивілізованим правовим вирішенням проблеми протистояння між законодавчою та виконавчою владами, що мало місце в той час[14, 15].

У 1996 р. Комісією були підготовлені висновки стосовно окремих розділів проекту нової Конституції України[16], присвячених, зокрема, захисту прав людини, розвитку місцевого самоврядування. Проект Конституції України отримав в цілому позитивний відгук, однак у той же час Комісія вважала за необхідне звернути увагу українських законодавців на досить великий перелік соціально-економічних прав і неможливість їх реального захисту. У березні 1997 р. на запит ПАРЄ Комісія схвалила в цілому позитивний висновок щодо нової Конституції України [17]. Він став своєрідним продовженням попереднього правового висновку Комісії по проекту Конституції України. В даному висновку Комісія підкреслила, що в остаточній редакції Конституції значна кількість її зауважень було прийнято до відома. Вона особливо позитивно оцінила розділ про загальні засади, що містить основоположні положення про правову державу, також розділ про судову систему, який гарантує незалежність судової влади. Комісія високо оцінила створення постійного Конституційного Суду, який повністю відповідає сучасним демократичним стандартам і практиці, що полягає в захисті нового конституційного порядку через спеціалізований, постійний і незалежний судовий орган.

Перелік прав людини в тексті достатньо повний. Включення випадків обмеження прав постатейно, а не в узагальненому вигляді в одній статті також є позитивним моментом. У той же час різниця між правами, що реалізуються безпосередньо, й соціальними правами не дозволяє прослідкувати їх конкретне втілення через правові механізми. Комісія висловила жаль з приводу відсутності в тексті конкретних положень про скасування смертної кари. Комісія з задоволенням відзначила, що Конституція не містить посилань на “пряму демократію”, але зберігає право народної ініціативи.

Остання редакція положень про статус Автономної Республіки Крим більш чітка порівняно з попереднім текстом, однак все ще важко визначити, якою компетенцією володіє Крим.

Нарешті, можна відзначити, що хоча текст і дає дуже широкі повноваження виконавчій гілці влади на чолі з Президентом, остання достатньо збалансована, а це повинно виключити тоталітарні тенденції в розвитку цієї влади. Конституція закріплює основні принципи правової держави. Створення демократичних територіальних утворень, широкі повноваження Конституційного Суду мають сприяти зміцненню демократії в Україні.

У червні 2001 року на пленарному засіданні Венеціанської Комісії був обговорений пакет конституційних реформ Республіки Вірменія. Комісія представила офіційний висновок, який містить 78 пунктів. Велика увага приділялася питанням закріплення гарантій прав людини. 80 процентів змісту перших двох розділів Конституції викладено в новій редакції. Зміни і доповнення стосуються чотирьох напрямків: закріплення конституційних гарантій захисту прав людини, поділу влад, формування збалансованої системи (повноваження президента в деяких аспектах зменшені, зроблені кроки щодо підвищення ефективності законодавчої діяльності і закріплення контрольної ролі парламенту), гарантування незалежності судової влади та внесення уточнень до конституційних основ місцевого самоврядування. Комісія високо оцінила конституційну реформу в РВ, однак щодо окремих пунктів виникли зауваження: право особи ознайомлюватися з офіційною інформацією та документами, а також наполягати на їх уточненні має стосуватися не лише громадян РВ, а й будь-якої людини; дії президента за умов кризових ситуацій мають бути підконтрольні парламенту, військовий стан і надзвичайний стан оголошуватися законом, заходи президента відповідати цьому законові, бути адекватними ситуації, а в разі необхідності – скасовані парламентом. Комісія вважала, що запропонований механізм дуже складний, хоча рішення проблеми все ж існують. Нарешті, ще одне питання стосувалося статусу Єревану. Венеціанська Комісія вважає, що в плані формування органів місцевого самоврядування слід додержуватися єдиного підходу. Якщо Єреван – це громада, то в громадах місцеве

самоврядування має здійснюватися через виборні інститути місцевого самоврядування, а мер – обиратися. Голова Конституційного Суду Республіки Вірменія Г. Арутюнян зазначив, що погоджується з таким підходом, однак остаточний висновок може бути сформульований лише після політичного обговорення[18].

У 1996 році Венеціанська Комісія підготувала висновок щодо відповідності конституцій обох суб'єктів, які входять до складу Боснії та Герцеговини – Федерації Боснії та Герцеговини і Сербської Республіки – конституції Боснії та Герцеговини[19] в тому вигляді, як це було зафіксовано Дейтонською угодою. Конституція Сербії вимагала внесення змін. Наприклад, необхідно було чітко визначити, що Сербія є частиною Боснії та Герцеговини, а не незалежною республікою. Висновок[20], зроблений робочою групою, в значній мірі був врахований органами влади обох суб'єктів.

Венеціанська Комісія приймала участь також в процесі обміну думками щодо конституційної кризи в Білорусі. Восени 1996 року Президент і кілька політичних груп у парламенті запропонували низку значних поправок до Конституції. Конституційний суд прийняв рішення, що референдум по двох проектах може мати лише консультативний характер, оскільки запропоновані документи скоріше нагадували нові конституції, ніж конституційні поправки до вже існуючого Основного закону. Президент оголосив це рішення недійсним. Перед референдумом Венеціанська Комісія одержала запит від Голови Верховної Ради Білорусі з проханням підготувати правовий висновок щодо проектів поправок до діючої білоруської Конституції.

Проект, представлений парламентськими групами комуністів і аграріїв, пропонував створити щось на зразок “парламентського уряду”, в якому парламент мав би явну перевагу перед іншими гілками влади; зокрема, посада Президента Республіки скасовувалася взагалі, а його повноваження передавалися Голові Верховної Ради, що було очевидним порушенням принципу поділу влади. В цілому така форма організації влади, цілком

позбавлена “системи стримувань і противаг”, не відповідала мінімальним стандартам демократії, що є основним надбанням європейської конституційної спадщини[21].

Щодо проекту, запропонованого Президентом, Комісія вважала, що в ньому главі держави надавалися занадто широкі повноваження. Запропонований текст створював замість сильної президентської влади завуальовану форму авторитарного правління. Комісія зробила висновок, що у президентському проекті не були дотримані елементарні норми демократії, властиві загальноєвропейським традиціям конституційного права[22]. Це твердження, засноване на порівняльному аналізі, продиктовано не політичними, а юридичними міркуваннями. Комісія вважає, що її висновок повинен сприяти встановленню конструктивного діалогу з білоруською владою.

В межах невеликого дослідження неможливо проаналізувати всі рекомендації Комісії, які стосувалися не лише конституцій згаданих держав. Однак вважаємо, що й наведені приклади дозволяють прийти до висновку про те, що Венеціанська Комісія “За демократію через право” зробила і робить серйозний внесок в розвиток і утвердження демократичних принципів, включаючи і повагу до прав людини.

Використана література:

1. Лукашук И.И. Конституции государств и международное право. – М.: Спарк, 1998.
2. Лукашук И.И. Конституция России и международное право // МЖМП. – 1995. – № 2.
3. Карташкин В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. – М., 1995.
4. Усенко Е.Т. Соотношение и взаимодействие международного и национального права и Российская Конституция // МЖМП. – 1995. – № 2.
5. Талалаев А.Н. Соотношение международного и внутреннего права и Конституция России // МЖМП. – 1994. – № 4.
6. Конституционное право. Учебник. Отв. ред. А.Е. Козлов. – М.: Изд-во БЕК, 1996.
7. Черниченко С.В. Теория международного права. В 2-х тт. Том 1: Современные теоретические проблемы. – М.: Изд-во “НИМП”, 1999.

8. Буроменский М.В. Политические режимы государств в международном праве (Влияние международного права на политические режимы государств). – Харьков: “Ксилон”, 1997.
9. Гавриш С. Виступ на засіданні Європейської Комісії “За демократію через право” //Право України. – 2001. – № 9.
- 10.[http: www.venice.coe.int/docs/1993/CDL\(1993\)013-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1993/CDL(1993)013-f.asp)
- 11.[http: www.venice.coe.int/docs/1995/CDL\(1995\)005-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL(1995)005-e.asp)
- 12.Opinion on the Constitution of the Russian Federation adopted by popular vote on 12 December 1993 //[http: www.venice.coe.int/docs/1994/ CDL\(1994\)011](http://www.venice.coe.int/docs/1994/CDL(1994)011)
- 13.Interim report on the constitutional reform In the Republic of Moldova adopted by the Venice Commission at its 41st Plenary Session (10 - 11 December 1999) // [http: www.venice.coe.int/docs/1999/ CDL\(1999\)088](http://www.venice.coe.int/docs/1999/CDL(1999)088).
- 14.Draft opinion on the present constitutional situation in Ukraine following the adoption of the Constitutional Agreement between the Supreme Rada of Ukraine and the president of Ukraine// [http: www.venice.coe.int/docs/1995/ CDL\(1995\)040prov-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL(1995)040prov-e.html).
- 15.Opinion on the present constitutional situation in Ukraine following the adoption on the constitutional agreement between the Supreme Rada of Ukraine and the President of Ukraine // [http: www.venice.coe.int/docs/1995/ CDL-INF\(1995\)002](http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL-INF(1995)002).
16. Opinion on the draft Constitution of Ukraine. Opinion adopted at the 27th Meeting of the Venice Commission, on 17-18 May 1996 // [http: www.venice.coe.int/docs/1996/ CDL-INF \(96\)6](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF(96)6).
17. Opinion on the Constitution of Ukraine. Opinion adopted by the Commission at its 30th Plenary Meeting in Venice, on 7-8 March 1997 // [http: www.venice.coe.int/docs/1997/ CDL-INF \(97\)2](http://www.venice.coe.int/docs/1997/CDL-INF(97)2).
18. Венецианская Комиссия вынесла положительное заключение пакету конституционных реформ //AZG Armenian Daily. –2001. – 14 июля. – № 131.
19. Draft opinion on the comparatibility of the Constitutions of the Federation of Bosnia and Herzegovina and the Republika Srpska with the Constitution of Bosnia and Herzegovina //[http: www.venice.coe.int/docs/1996/CDL\(1996\)056 rev-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL(1996)056rev-e.asp).
20. Opinion on legislative powers in Bosnia and Herzegovina in the period between the entry into force of the Constitution set out in annex IV to the Dayton Agreement (14 December 1995) and the elections of 14 September 1996// [http: www.venice.coe.int/docs/1996/CDL\(1996\)094e-restr](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL(1996)094e-restr).
21. Comments on the amendments and addenda to the Constitution of the Republic of Belarus as proposed by the agrarian and communist groups of parliamentarians (S. Bartole) //[http: www.venice.coe.int/docs/1996/ CDL\(1996\)083](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL(1996)083).
22. Comments on the amendments to the Constitution of the Republic of Belarus as proposed by the President of the Republic (S. Bartole) //[http: www.venice.coe.int/docs/1996/ CDL\(1996\)076](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL(1996)076).