

**Актуальні проблеми політики:** збірник наукових праць / голов. ред. С.В.Ківалов; відп. за вип. Л.І.Кормич. Одеса: “Фенікс”, 2007. Вип. 32. С. 147-152.

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

## **ПРО ПРАВОВУ ПРИРОДУ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ “ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО”**

Останнім часом міжнародне співтовариство особливо опікується соціальною політикою в країнах Центральної та Східної Європи. Як вважає Рада Європи, “необхідно включити ці країни в ефективну систему захисту й утвердження основних соціальних прав... з тим щоб запобігти соціальним переворотам, які можуть стати болісними для народів і небезпечними для їхніх усе ще вразливих демократій” [1, 139]. Важливу роль у вирішенні цих завдань відіграють міжнародні організації.

Як вітчизняна, так і зарубіжна наука міжнародного права приділяє увагу правовій природі, аналізу діяльності міжнародних організацій та їх органів у міжнародно-правовому співробітництві держав, юридичної сили їх рішень та значенню в захисті дійсної демократії. Свої дослідження присвятили даній проблематиці Г.І.Морозов [2; 3], Ян Томко [4], І.І.Лукашук [5], Т.М.Нешатаєва [6], Л.Луць [7], Ю.Г.Козак, В.В.Ковалевський [8], Є.А.Шибяєва [9], Войцех Моравецький [10] та інші. Однак питання про правову природу Венеціанської Комісії до цього часу не були предметом спеціального наукового дослідження, хоч і представляють безсумнівний теоретичний інтерес та мають практичне значення.

Достатньо глибоко дослідила проблему правової природи міжнародних організацій О.Шибяєва і запропонувала такі ознаки міжнародної організації: договірна основа; наявність визначених цілей; відповідна організаційна структура; самостійні права та обов’язки; заснування і діяльність відповідно до міжнародного права [9, 26]. Практично до визначення тих же ознак прийшли і А.Жеребцов [11, 39] та А.Герасимов [12, 228].

Відповідно до ст. 1 Статуту [13] метою РЄ визначено досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу. Ця мета досягається за допомогою органів Ради шляхом розгляду питань, що становлять спільний інтерес, шляхом укладання угод та здійснення спільних заходів у економічній, соціальній, культурній, науковій, правовій та адміністративній галузях, а також у сфері захисту та подальшого здійснення прав і основних свобод людини. Основна мета, визначена для РЄ, здавалася в той час досить амбіційною: “досягнути більшої єдності між своїми членами з метою забезпечення та реалізації ідеалів та принципів, що становлять їх спільну спадщину, та сприяння їх економічному і соціальному прогресу”. РЄ з самого початку присвятила свою діяльність захисту і зміцненню плюралістичної демократії і прав людини, пошуку збалансованих ефективних рішень щодо соціальних проблем, з якими стикалися її держави-члени, і, що особливо важливо, вихованню в європейців почуття спільної багатокультурної ідентичності, усвідомлення себе громадянами Європи.

Згідно зі ст. 15 Статуту РЄ Комітет Міністрів розглядає за рекомендацією Консультативної асамблеї або за своєю власною ініціативою заходи, яких необхідно вжити для досягнення мети РЄ, включаючи питання про укладення конвенцій або угод і прийняття урядами спільної політики щодо конкретних питань. У відповідних випадках висновки Комітету можуть приймати форму рекомендацій урядам країн-членів Ради, і Комітет може запропонувати урядам країн-членів Ради інформувати його про заходи, вжиті ними щодо цих рекомендацій.

Відповідно до ст. 17 згаданого Статуту для досягнення окремих цілей, які Комітет Міністрів може вважати необхідними, він може створювати консультативні та технічні комітети або комісії. 10 травня 1990 року представники у Комітеті Міністрів Ради Європи від 18 держав через Часткову угоду прийняли рішення про утворення Європейської Комісії “За

демократію через право”[14;15], яка в своїй діяльності керується Статутом. Таким чином, Комісія заснована не шляхом укладення міжнародного договору, а через Часткову угоду. Разом з тим кожна держава прямо виявляла бажання стати членом Венеціанської Комісії. Так, Верховна Рада України прийняла Закон “Про приєднання України до Часткової Угоди про Європейську Комісію “За демократію через право””[16].

Відповідно до Статуту Ради Європи, Комітет Міністрів може прийняти поправки до Статуту Європейської Комісії більшістю голосів, що передбачена у статті 20 пункті d Статуту Ради Європи (більшістю у дві третини голосуючих представників та більшістю голосів представників, які мають право засідати в Комітеті), проконсультувавшись із Комісією.

Комісія може запропонувати до цього статуту поправки, які Комітет Міністрів приймає згаданою вище більшістю голосів. У 2002 році схвалено новий Статут Європейської Комісії [17]. Крім Статуту діяльність Європейської Комісії “За демократію через право” регулюють Правила Процедури, прийняті на 50 сесії Венеціанської Комісії [18]. Ці Правила можуть бути переглянуті не менш як двома третинами членів Комісії. Таким чином, Статут був затверджений не Комісією, а Комітетом Міністрів РЄ.

Європейська Комісія “За демократію через право” є консультативним органом, який співпрацює з державами-членами РЄ та державами, зокрема, Центральної та Східної Європи, Африки тощо, які не є членами Ради, міжнародними організаціями і органами. Її особливою сферою діяльності є гарантії, що пропонуються правом на службу демократії. Відповідно до ст. 1 Статуту вона здійснює такі завдання: 1) вивчення правових систем, зміцнення розуміння правових систем держав-учасників, особливо з метою їх зближення; 2) просування правління закону і демократії; 3) дослідження проблем, які виникають у роботі демократичних інституцій, зміцнення і розвиток цих інституцій. Таким чином, завдання Комісії чітко визначені.

У своїй діяльності Комісія віддає перевагу конституційним, законодавчим та адміністративним принципам і методам, що сприяють

підвищенню ефективності і зміцненню демократичних інституцій, та принципів верховенства права; громадянським правам і свободам, особливо тим, що стосуються участі громадян у діяльності цих інституцій, та внескові органів місцевого та регіонального самоврядування у розвиток демократії. З метою поширення фундаментальних цінностей панування права, прав людини і демократії Комісія заохочує встановлення подібних органів у інших регіонах світу (наприклад, в Африці), може встановити зв'язки з ними і керувати об'єднаними програмами у межах своєї сфери діяльності. Таким чином, не зважаючи на те, що Комісія утворювалася регіональною міжнародною організацією, діяльність її не обмежується територією Європи.

Діяльність Європейської Комісії “За демократію через право” узгоджується з трьома основними принципами Ради Європи: демократія; права людини; верховенство закону.

В тому, що стосується конкретних питань конкретної держави, Комісія на прохання зацікавленої держави надає допомогу, пораду, “конституційний ремонт”. Вона не нав'язує свою точку зору, але до її думки часто прислухаються при підготовці остаточного тексту документа, щодо якого вона підготувала висновок. Комісія практикує обмін думками, що відбувається в дусі діалогу, а не повчання. Україна також неодноразово зверталася до Венеціанської Комісії під час розробки Конституції та інших актів.

До ключових тем діяльності Комісії належать конституції, закони про конституційні суди, інші закони, які стосуються демократичних інститутів держави, законодавство про національні меншини.

До компетенції Комісії належить розгляд питань конституційної ситуації в окремих державах; розгляд питань конституційного права загального характеру із застосуванням порівняльного підходу; створення центрів документації конституційного права. Без ущемлення компетенції органів Ради Європи Комісія може з власної ініціативи проводити дослідження і, якщо необхідно, розробляти проекти законів, рекомендацій та

міжнародних договорів. Усі пропозиції Комісії можуть обговорюватися та прийматися статутними органами Ради Європи.

Комісія дає висновки на запит Парламентської Асамблеї, Генерального Секретаря або будь-якої держави-члена Ради Європи, зроблений через Комітет Міністрів у тому його складі, який становить тільки держави-сторони Угоди. Органи Ради Європи й окремі держави-члени можуть звертатися до Комісії відносно юридичної експертизи тих чи інших актів конституційного, цивільного, міжнародного та інших галузей права. До Венеціанської Комісії звертаються як до найавторитетнішої юридичної інституції й у процесі гармонізації національного законодавства з правом Ради Європи, і під час моніторингу виконання зобов'язань новими державами-членами РЄ у галузі конституційної, судово-правової та інших реформ та вдосконалення законодавчих механізмів і систем правозастосування.

Будь-яка держава, що не є членом Ради, а також будь-яка міжурядова організація можуть використовувати діяльність Комісії, зробивши запит до Комітету Міністрів з метою отримати його згоду. В межах своєї компетенції Комісія може скласти думку щодо запиту, представленого Комітетом Міністрів, Парламентськими Зборами, Конгресом Місцевих і Регіональних Влад Європи, Генеральним секретарем, державною чи міжнародною організацією або органом, що приймає участь у роботі Комісії.

У своїй діяльності Комісія співпрацює з Міжнародним інститутом за демократію, який було створено під егідою Страсбурзької конференції з питань парламентської демократії, з конституційними судами та судами еквівалентної юрисдикції та асоціаціями, що представляють ці суди. Щоб розвивати це співробітництво, Комісія може установити Об'єднану Раду з Конституційного Правосуддя, до складу якої включаються члени Комісії та представники судів та асоціацій. Крім того, Комісія може встановити зв'язки з інституціями та центрами документації, навчання і досліджень.

Якщо вважає за необхідне, Комісія може скористатися допомогою консультантів, зокрема компетентних у галузі права чи інституційної практики відповідних країни чи країн. Інколи Комісія може також заслухати або запросити до участі у своїй роботі будь-яку компетентну особу або неурядову організацію, які займаються питаннями зі сфери компетенції Комісії і можуть допомогти Комісії у вирішенні її завдань.

Комісія складається з незалежних експертів, які завдяки своєму досвіду роботи в демократичних інституціях або внеску в розвиток правничої та політичної науки здобули міжнародне визнання. Експерти призначаються державами-членами Ради Європи, що є сторонами Угоди, – по одному від кожної країни. Вони обіймають посади протягом чотирьох років і можуть бути призначені повторно. Президент Парламентської Асамблеї та Президент Джунта Області Венето або їхні представники можуть брати участь у роботі Комісії.

Венеціанська Комісія створює постійні органи, які допомагають виконувати її завдання. Комісія обирає з поміж своїх членів бюро, що складається з президента, віце-президентів та чотирьох інших членів. Згідно зі ст. 6 Правил Процедури вони обираються більшістю голосів. Строк перебування на посаді президента, віце-президентів та чотирьох інших членів бюро – два роки; проте строк перебування на своїх посадах одного з віце-президентів та двох інших членів бюро, призначених під час перших виборів шляхом жеребкування, спливає в кінці одного року. Президент, віце-президент та члени бюро можуть бути переобрані на новий строк.

Президент головує під час роботи Комісії та представляє її у зовнішніх відносинах. Коли президент неспроможний виконувати обов'язки голови, його заміщають віце-президенти. Комісія може утворювати спеціальні колегії. Таким чином, Комісія має власну структуру, створює власні органи, хоча в цілому визначається як орган Ради Європи.

Одностайним рішенням Комітет Міністрів може дозволити будь-якій європейській державі, що не є членом Ради Європи, брати участь у роботі

Комісії. Після консультацій із Комісією зацікавлена держава може призначити асоційованого члена або спостерігача. Будь-якій іншій державі може бути запропоновано призначити спостерігача на тих самих умовах.

Асоційовані члени і спостерігачі участі в голосуванні при прийнятті рішення не приймають. Якщо розглядається питання, пов'язане з певною державою, на засідання запрошуються представники цієї держави з правом висловлювати свою позицію. Однак до початку голосування з даного питання Президент може запропонувати цим представникам залишити зал засідань. Рішення можуть бути прийняті лише за наявності кворуму (більшості членів Комісії). Перегляд прийнятих рішень можливий лише на вимогу члена Комісії, підтриману не менш як двома третинами її членів (ст. 15 Правил). Таким чином, Комісія має встановлені процедури діяльності.

Представники держав при Раді Європи, Венеціанській Комісії перебувають там для того, щоб організація у своїй діяльності успішно і точно проводила волю її засновників. Те ж саме можна сказати про дипломатичний імунітет і дипломатичні привілеї, якими наділяються деякі представники організації. Штаб-квартира Комісії знаходиться у місті Венеція. Персонал, призначений італійськими властями для роботи у штаб-квартирі Комісії, не вважається персоналом Ради Європи.

Венеціанська Комісія приймає рішення у формі рекомендацій, які є яскравим прикладом дії “м'якого права”. Інтерес до результатів діяльності цієї організації неабиякий як з боку держав-членів, так і з боку інших.

Витрати, пов'язані з виконанням програми діяльності, та загальні витрати секретаріату покриваються з бюджету Угоди, який формується державами-членами і регулюється тими самими правилами фінансування, що передбачені для інших бюджетів Ради Європи.

Крім того, Комісія може приймати добровільні внески, які залишаються на спеціальному рахунку. Інші добровільні внески можуть робитися для фінансування спеціальних досліджень. Отже, Комісія фінансується з бюджету Угоди, а не загального бюджету Ради Європи.

Таким чином, Венеціанська Комісія – це важливий елемент складної системи Ради Європи, має певні ознаки міжнародної організації, хоча і визначається як орган Ради Європи.

### **Література:**

1. Дікон Боб та інші. Глобальна соціальна політика /Міжнародні організації й майбутнє соціального добробуту / Б. Дікон, М. Халс, П. Стабс; Пер з англ. А.Олійник та ін. – К.: Основи, 1999. – 346 с.
2. Морозов Г.И. Мировое сообщество и судьбы мира //Мировая экономика и международные отношения. – 1986. – №10.
3. Морозов Г.И. Международные организации. Некоторые вопросы теории. Изд. 2-е, доп. – М.: Мысль, 1974. – 332 с.
4. Томко Ян. Внутренняя компетенция государств и Организация Объединенных Наций. – М.: Изд-во иностранной литературы, 1963. – 311 с.
5. Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. – М.: Спарк, 2000.
6. Нешатаева Т.Н. Международные организации и право: Новые тенденции в международно-правовом регулировании. – М.: Дело, 1999.
7. Луць Л. Міждержавна правова система: загальнотеоретичні та міжнародно-правові аспекти //Вісник Львів.ун-ту. Серія Міжнар. відносини. – 2001. – Вип.5.
8. Міжнародні організації: Навчальний посібник /За заг. ред. Ю.Г.Козака, В.В.Ковалевського. – К.: ЦУЛ, 2003. – 288 с.
9. Шибаева Е.А. Право международных организаций. – М., 1986.
10. Моравецкий В. Функции международных организаций. – М.: Прогресс, 1976.
11. Жеребцов А.Н. Международное право Серия “Учебники и учебные пособия”. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2001.
12. Конституционное право. Учебник. Отв. ред. А.Е. Козлов. – М.: Изд-во БЕК, 1996.
13. Статут Ради Європи, прийнятий 05 травня 1949 року //Збірка договорів Ради Європи. – К.: Парламентське видавництво, 2000.
14. On a Partial Agreement Establishing the European Commission for Democracy through Law (adopted by the Committee of Ministers on 10 May 1990 at its 86th Session). Resolution (90) 6.
15. Рада Європи: Діяльність та здобутки. Ukrainian version. – К.: Право, 1999.
16. Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 5. – Ст. 31.
17. Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law (adopted by the Committee of Ministers on 21 February 2002 at the 784th meeting of the Ministers’ Deputies). Resolution (2002) 3.
18. Revised Rules of Procedure. CDL-AD (2002) 36.