

УДК 342.384

**ПИТАННЯ ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ
У ПРАВОВИХ ПОЗИЦІЯХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ
«ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО» (ВЕНЕЦІАНСЬКОЇ КОМІСІЇ)**

**QUESTION OF FORM OF GOVERNMENT OF UKRAINE
IN THE LEGAL POSITION OF THE EUROPEAN COMMISSION
“FOR DEMOCRACY THROUGH LAW” (VENICE COMMISSION)**

Чорненький В.І.,

*кандидат юридичних наук,
викладач кафедри основ права України юридичного факультету
Львівського національного університету імені Івана Франка*

Сподарик М.Б.,

*студентка магістратури юридичного факультету
Львівського національного університету імені Івана Франка*

Проаналізовано основні рішення Венеціанської комісії, які стосуються форми державного правління України. Встановлюються взаємозв'язки між рішеннями Венеціанської комісії та змінами форми державного правління України. Досліджуються тенденції та зміни у підходах до форми державного правління України у правових позиціях комісії.

Ключові слова: венеціанська комісія, форма державного правління, республіка.

Проанализированы основные решения Венецианской комиссии, касающихся формы государственного правления Украины. Устанавливаются взаимосвязи между решениями Венецианской комиссии и изменениями формы государственного правления Украины. Исследуются тенденции и изменения в подходах к форме государственного правления Украины в правовых позициях комиссии.

Ключевые слова: венецианская комиссия, форма государственного правления, республика.

The basic opinions of the Venice Commission relating to the form of government of Ukraine are analyzed. The relationship between the opinions of Venice Commission and changes of Ukrainian government form is established. The trends and changes in approaches to the Ukrainian form of government are examined in legal opinions of the Commission.

Key words: Venice Commission, form of government, republic.

Постановка проблеми. Здобувши незалежність, Україна постійно наголошує на своєму демократичному виборі та європейському спрямуванні зовнішньої політики. Тому після вступу нашої держави до Ради Європи 9 листопада 1995 р. Генеральний секретар організації Д. Таршис і член Європейської комісії Х. ван дер Брук підписали Спільну програму Комісії Європейських співтовариств і Ради Європи щодо реформування правової системи, місцевого самоврядування й удосконалення правозастосування в Україні [1]. Не викликає особливих заперечень той факт, що організація державної влади в Україні, як в центрі, так і на місцях, є у край незадовільному стані. На фоні посилення політичного протистояння між гілками влади довіра населення до вищих органів публічної влади поступово, але впевнено знижується, що є абсолютно неприйнятним для країни, яка проголосила курс на розбудову правової, демократичної держави. Для України завжди була актуальною проблема визначення оптимальної і найбільш ефективної форми державного правління, особливо в тому контексті, що стосується балансу повноважень та взаємодії Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Це підтверджується як сучасним вітчизняним досвідом державотворення, так і історично. Зрештою, очевидною стала необхідність звернення до міжнародних органів та установ у пошуках практичної допомоги в контексті пошуку ідеальної форми державного правління. Одним з таких органів стала Венеціанська комісія.

Стан дослідження. У вітчизняній юридичній науці відсутні ґрунтовні дослідження як правового статусу, так і значення актів Венеціанської комісії. Вплив актів Венеціанської комісії на питання обрання форми державного правління України був предметом досліджень таких вчених, як О. Святоцький, М. Точицький, Ю. Цифра, С. Серьогіна, Р. Мартинюк.

Метою статті є узагальнення наукового матеріалу щодо впливу актів Венеціанської комісії на обрання оптимальної форми державного правління для України.

Виклад основного матеріалу. Венеціанська комісія була створена 25 років тому. Офіційно назва цього дорадчого органу Ради Європи звучить так: «European Commission for Democracy through Law» (Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія)). Ідея сформувати в рамках Ради Європи незалежний орган для систематизації та поширення найкращих практик європейської конституційної спадщини належала італійському уряду. Комісією було засновано як інструмент конституційного будівництва в умовах демократичних змін, які відбулися у державах Центральної та Східної Європи на початку 90-х рр. [2]. Сьогодні наша держава є одним із найактивніших учасників взаємодії з цим інститутом, щорічно надсилаючи на його розгляд по кілька законопроектів. В Україні рекомендації Венеціанської комісії є предметом публічного обговорення і тому вони, як правило, отримують значний суспільний резонанс. Ключові питання, пов'язані

з її роботою, цікавлять і наукові кола, і політиків, і юристів, і політично активних громадян [3, с. 31]. За роки свого існування Венеціанська комісія підготувала більше 150 висновків та експертних оцінок щодо законопроектів та законів України. Крім того, Венеціанською комісією був здійснений переклад низки законодавчих актів та законопроектів України офіційними мовами Ради Європи.

Питання форми державного правління України неодноразово ставало предметом висновків Венеціанської комісії. Поза всяким сумнівом, і це логічно, що в нашій державі існують власні погляди на майбутнє і на процеси розвитку, в тому числі і щодо питання, яку саме форму правління слід обрати Україні. Проте, на нашу думку, правильним та завбачливим кроком буде прислухатись до пропозицій, наданих Венеціанською комісією, адже до її складу входять незалежні експерти – провідні європейські науковці, відомі юристи-практики, судді конституційних та верховних судів, фахівці з питань конституційного права, функціонування демократичних інституцій, фундаментальних прав, виборчого права та конституційного правосуддя. Більше того, попри той факт, що висновки та рекомендації Венеціанської комісії не є і не можуть бути обов'язковими, ними успішно були врегульовані сотні питань найрізноманітнішого міжнародного та національного характеру. Також країни попередили виникнення багатьох конфліктів, завдяки чому цей орган здобув повагу та авторитет на світовій арені.

Після проголошення Україною незалежності виникла необхідність складання власної нормативної бази, оскільки існуюча, яку було отримано у спадок від СРСР, очевидно, перестала відповідати вимогам часу. Ухвалення нових законів нерідко відбувалося спонтанно, без визначеної концепції розвитку національної правової системи, чіткої методології нормотворення, що в свою чергу призводило до появи суперечливих актів, неузгодженості їх положень з чинним правовим урегулюванням відповідних суспільних відносин [4, с. 7]. Такі проблеми, як наслідок, призводили до невідповідності одних законів іншим, виникала необхідність заповнення прогалин та врегулювання суперечностей між ними, що вимагало прийняття, доповнення чи скасування ряду нормативно-правових актів. Проте найбільше цей процес гальмувала затримка у підготовці та прийнятті Основного закону держави – Конституції України, яка мала стати міцною базою всього масиву законодавства. Венеціанська комісія була активним учасником конституційних процесів, зокрема брала участь у розробці Конституції України, а також надала висновки стосовно проекту Конституції 1996 р. і, зрештою, стосовно самої Конституції.

Головним у процесі конституційного реформування державної влади є питання чіткого бачення оптимальної для України форми правління, без чого весь цей процес позбавлений, як справедливо зазначає С. Серьогіна, чіткого бачення кінцевої мети та інструментів, що необхідні для її досягнення [5]. Аналізуючи Конституційний Договір між Верхо-

вною Радою України та Президентом України, Венеціанська комісія висловила ряд зауважень. Першим з них було те, що вищезгаданий договір вміщав у собі суміші різноманітних форм правління. Тобто в одній частині він зберігав ознаки, притаманні радянській системі управління, а в іншій – такі риси, які характерні, для прикладу, такій країні, як Франція, з президентсько-парламентською формою правління, або як США, яку вважають єдиним справжнім прикладом президентської республіки у світі. Тобто відсутнє чітке розмежування між парламентською та президентською формами правління. Окремі члени комісії вважали, що перевага все ж надавалась президентській формі правління, однак, у будь-якому разі, вона була дуже далека від її втілення на практиці. Варто зазначити, що при утворенні нової держави надважливим є етап обрання форми правління, адже чітка позиція стосовно цього питання допомагає уникнути багатьох суперечностей та проблем у майбутньому. Тобто в першу чергу слід дослідити певні економічні, соціальні, історичні особливості та політичну ситуацію в молодій державі для того, щоб правильно обрати форму правління.

Також цікавими для аналізу видаються висновки Венеціанської комісії стосовно проекту Конституції України від 21.05.1996 р. [6] та Конституції 1996 р. від 11.03.1997 р. [7]. У висновку щодо проекту Конституції від 11.03.1997 р. розділ про повноваження Верховної Ради викликав схвалення у членів Комісії, які назвали його кроком вперед у розвитку конституційності в Україні, так як вважали, що він зможе забезпечити рівновагу між гілками влади. Однак зі змісту Конституції склалось враження, що її розробники більше орієнтувались на президентсько-парламентську форму правління, а це означає, що їхня позиція була нечіткою. Натомість, Венеціанська комісія вважала, що слід укріпити позиції парламенту у відносинах «Верховна Рада – виконавча влада», тому що надмірне зміцнення виконавчої гілки влади мало всі шанси бути приреченим на фіаско. Якщо, з одного боку, сильна виконавча влада необхідна для ефективного управління і втілення реформ, то з іншого, у випадку невдачі, орган, що користувався б цими широкими повноваженнями, міг втратити усю здатність на ефективність дій. Комісія акцентувала увагу на тому, що не варто забувати про те, що національний представницький орган також має чисто політичні функції, зокрема з об'єднання політичних і соціальних сил та активізації підтримки і легітимації політики, що втілюється на практиці. Тому вона рекомендувала передбачити численні й різноманітні процедури парламентського контролю за діями та намірами уряду і різних міністерств. Але в цілому Комісія визнала, що цей проект є доброю основою для прийняття Конституції [8].

Що стосується висновку Венеціанської комісії щодо Конституції 1996 р., то вона вважала надто високою вимогу, яка передбачає, що тільки одна третина Верховної Ради може ініціювати питання щодо відповідальності Кабінету Міністрів. Також доцільною видається думка Комісії, що вимога більшості

у дві третини членів Верховної Ради для подолання президентського вето на закони є надмірною. До того ж ця Конституція дає великий обсяг повноважень президенту, хоча при цьому існує принцип стримувань і противаг законодавчої, виконавчої та судової влади, який повинен запобігати її зосередженню в руках однієї з гілок [7].

Що стосується конституційної реформи в Україні, то Венеціанська комісія зробила консолідований висновок щодо проекту із запровадження конституційної реформи в Україні, який був ухвалений Комісією на її 47-му пленарному засіданні 6–7 липня 2001 р. [9]. Вважаємо вірною думку Венеціанської комісії про те, що ця реформа була спрямована на те, аби перейти від президентсько-парламентської форми правління до парламентсько-президентської, що дає підстави думати, що Україна прислухалась до попередніх рекомендацій стосовно надання певних переваг парламентській формі державного правління. Однак запропоновані рішення щодо стабілізації нової системи видаються членам Комісії надто радикальними. Задля більш детального дослідження питань, що стосуються форми правління, необхідно дослідити три законопроекти про внесення змін до Конституції України: № 3027-1 від 01.07.2003 р. – CDL(2003)79 [10]; № 4105 від 04.09.2003 р. – CDL(2003)80 [10] і № 4180 від 19.09.2003 р. – CDL(2003)81 [11]. У контексті недавніх подій доцільно буде зазначити, що всі ці три законопроекти були своєчасно надіслані парламентом до Конституційного Суду України задля отримання його висновків щодо їх відповідності вимогам ст. 159 Конституції України. Члени Комісії вважають (і ми цілком підтримуємо цю думку), що кожна держава вільна самостійно визначати, які слід обрати систему розподілу влади, форму правління, виборчу систему, судоустрій тощо. Це можна назвати принципом роботи даного органу, адже його рекомендації і висновки часто навіть не є категоричними, а схожі більше на наукові роздуми на тему конституціоналізму, фундаментальних прав, демократичності положень досліджуваних законопроектів або законів [2]. Що стосується форми правління, то це є справді політичним рішенням кожної держави, проте обрана система повинна бути якомога більш прозорою, а її положення не мають створювати додаткових ускладнень, політичних конфліктів та проблем.

Так, стосовно законопроекту «Про внесення змін до Конституції України» № 3027-1 у Висновку (CDL(2003)79), Комісія підтримує ч. 2 ст. 113, яка передбачає підзвітність Кабінету Міністрів України Верховній Раді, а не президенту (це передбачено і чинним положенням Конституції). Також позитивним, на думку Комісії, є призначення Верховною Радою України прем'єр-міністра «за поданням президента». Така точка зору, на нашу думку, довела свою життєздатність, оскільки ці зміни були позитивними, так як вони сприяли наближенню до парламентсько-президентської форми державного правління, до якої прагнула держава у той час. За цим законопроектом Верховна Рада, за пропозицією прем'єр-міністра, призначала би склад Кабінету Міністрів

(за винятком чотирьох міністрів) та мала б повноваження звільняти з посад окремих членів за поданням Прем'єр-міністра (п. 12 ч. 1 ст. 85). На думку Венеціанської комісії, хоча мета цього положення і полягала у сприянні парламентському характеру системи, воно водночас дещо ускладнює процедуру призначення.

На міністра внутрішніх справ, міністра з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, міністра закордонних справ та міністра оборони запропонована вище процедура не поширювалася (ч. 7 ст. 114). Вони мали призначатися за погодженням з президентом. На думку Венеціанської комісії, призначення деяких міністрів у такий спосіб могло суттєво зашкодити діяльності уряду та його єдності. І ми схильні погоджуватись з такою позицією, адже, як засвідчує світова практика, парламентська модель формування та функціонування уряду не передбачає, що такого роду зовнішній вплив може бути ефективним. Вочевидь, не варто наділяти главу держави повноваженнями вносити до Верховної Ради України подання про призначення міністрів, так як одразу підпадає під сумнів можливість забезпечення результативного впливу їх рішень на діяльність уряду, а також імовірність підтримки їх ініціатив парламентською більшістю. Ця норма, швидше за все тільки, внесе певну конфліктність та дисбаланс у роботу уряду.

Ми повністю погоджуємося з Р. Мартинюком, що оптимальний варіант виходу з вищезазначеного становища вбачається у запровадженні парламентського способу формування уряду України. Прем'єр-міністр України повинен мати право сам формувати кадровий склад уряду, звичайно, за фаховим критерієм [12, с. 232–236]. Тому, хоч уряд – це орган колегіальний, за визначальної ролі прем'єр-міністра у його формуванні організоване й узгоджене прийняття Кабінетом Міністрів рішень стане можливим. Якщо глава уряду формуватиме його склад, то він цим самим забезпечить узгодженість їхніх позицій та думок, а це дасть змогу сформувати стабільну і сильну виконавчу владу, яка зможе на постійній основі ефективно взаємодіяти з парламентом.

На нашу думку, саме така модель, в умовах незавершеності розвитку інституту парламентаризму, відповідала б завданню утвердження парламентсько-президентської форми правління у вітчизняній державно-правовій практиці. Стосовно положення законопроекту щодо Кабінету Міністрів, Комісія зауважує, що частина 3 нової ст. 113 передбачає, що Кабінет у своїй діяльності керується не тільки Конституцією, законами та президентськими указами, але й іншими «постановами Верховної Ради України». Стосовно цього Комісія доречно зазначає, що в разі, якщо запропоноване доповнення надає Верховній Раді повноваження приймати, крім законів, також рішення, обов'язкові для виконання Кабінетом Міністрів, таке повноваження може легко призвести до плутанини та протиріччя з принципом поділу влади [13].

Якщо брати до уваги законопроекти № 4105 та № 4180, які є практично ідентичними, то Комісія

звернула увагу на такі положення. У першу чергу мова йде про ст. 103, за якою президент повинен обиратися двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. Відповідно, діюче положення, за яким президента обирають шляхом прямого голосування громадяни України, скасовується. На думку членів Комісії, це рішення є суто політичним і спрямованим на те, аби утвердити парламентську форму правління. Однак воно не співвідноситься з наповненням законопроекту, адже у президента зберігаються широкі повноваження в інших сферах, які не притаманні президенту, обраному опосередковано у парламентській формі правління.

Також абсолютно несумісною з ідеєю суттєвого скорочення повноважень президента і посилення ролі парламенту в країні є повноваження, що має бути надане президенту, за яким йому ввіряється право ініціювати процедуру висловлення недовіри уряду.

Венеціанська Комісія також дивується, чому пропозиції законопроектів № 4180 та № 4105 закріплюють більш широкі повноваження президента, ніж це передбачається у законопроекті № 3027-1. І при цьому пропонується запровадження непрямого обрання глави держави, яке сприяло б встановленню парламентської системи правління. Натомість, на нашу думку, обрання президента України Верховною Радою України зараз взагалі не є актуальним. Зрозуміло, що ні конституційно, ні політично наша держава не готова до переходу до парламентської форми правління, а обрання Парламентом глави держави відбувається саме за останньою моделлю [10, с. 11].

Процедура призначення та різниця у статусі для такого важливого політичного органу, як Кабінет Міністрів, справедливо викликали у Комісії занепокоєння. Особливо це стосувалось необхідної єдності уряду у веденні його політики, тим паче враховуючи специфічність української політичної системи, де відносини між президентом та прем'єр-міністром можуть стати занадто конкурентними. Збіг повноважень може стати джерелом конфліктів між президентом та урядом у майбутньому. Згаданий вище Закон про внесення змін зберігав повноваження президента ініціювати процедуру висловлення недовіри Кабінету Міністрів (ч. 1 ст. 87), а також його право законодавчої ініціативи. Такі положення, як вже раніше зазначалось Комісією, не узгоджуються з метою конституційної реформи, яка в першу чергу мала б послабити повноваження президента та посилити парламентські ознаки правління в Україні. Як вже було згадано раніше, Венеціанська комісія висловлювала свою думку і щодо Конституції України від 28 червня 1996 р. та змін до неї від 8 грудня 2004 р. [14], якою було передбачено змішану напівпрезидентську форму державного правління, про що було зазначено у Висновку Європейської комісії «За демократію через право», згідно з яким українською Конституцією «передбачено напівпрезидентську систему, яка багато в чому схожа на французьку систему, хоч і не є її відтворенням» [15].

Тобто Україна змінювала свою форму правління дуже часто, що не дозволило сформуватись певній

правовій традиції, як це було, скажімо, в США, Англії чи тій же Франції. Сьогодні ж в умовах кризи і, як результат, хаосу і безладу у владі пропонується перейти до «класичних» форм державного правління: або суто парламентської, або суто президентської [16]. Однак ніхто не наважився сказати однозначно, наскільки це виправдано.

Висновки. Кожна країна має право самостійно і вільно обирати ту форму правління, яка видається їй найкращою, з урахуванням історичних етапів розвитку, політичного та економічного становища тощо. Ці міркування Венеціанської комісії цілком слушні. Саме тому вона дає лише рекомендації, а не загальнообов'язкові укази. Однак куди важливіше те, щоб ця запроваджена система діяла і була якомога більш відкритою та прозорою. Україна досі перебуває на етапі розвитку і, будучи достатньо молодою державою, ще не визначилась остаточно, яка форма правління найкраще відповідатиме перспективам її

майбутнього, особливо, в контексті євроінтеграційних процесів. Крім того, якщо розглядати форму державного правління в історичному спектрі України, то слід зауважити, що вона знала різні моделі, і кожна мала свої певні особливості. Україна має схильність до різних форм правління, і тому – право на обґрунтований історично вибір. Венеціанська комісія активно протягом всього часу закликала до парламентаризації форми правління в Україні і всіляко цьому сприяла. Але все ж головним, на нашу думку, за будь-якої форми державного правління, має залишатися принцип балансу стримувань та протипаг, який є базовим принципом в країнах, що претендують на те, щоб їх називали розвинутими та демократичними. І якщо Україна хоче бути в плеяді таких держав, їй слід врешті-решт визначитись з формою правління і продовжувати дослухатись до рекомендацій Венеціанської комісії, як це успішно роблять усі інші держави Європи та світу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Процес вступу України до Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://comeuroint.rada.gov.ua>.
2. Точицький М. Венеціанський стиль європейської конституційної спадщини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://coe.mfa.gov.ua/ua/about-mission/head/interviews/970-veneciansykij-stily-jevropejskoji-konstitucijnoji-spadshhini>.
3. Цирфа Ю. Венеціанська комісія – Україна : жодної романтики // Віче. – 2010. – № 23. – С. 30–36.
4. Проблеми розвитку конституційного законодавства України : збірник висновків Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) ; пер. з англ. – К. : Парламентське вид-во, 2010. – 489 с.
5. Сєрьогіна С. Оптимізація статусу президента як ключова ланка конституційної реформи в Україні // Право України. – 2009. – № 6.
6. Opinion on the draft Constitution of Ukraine (Text approved by the Constitutional Commission on 11 March 1996 (CDL (96)15) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDLINF\(1996\)006-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDLINF(1996)006-e.pdf).
7. Opinion on the Constitution of Ukraine adopted by the Commission at its 30th Plenary Meeting in Venice, on 7–8 March 1997 (CDLINF (97)2) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/docs/1997/CDL-INF\(1997\)002-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/1997/CDL-INF(1997)002-e.pdf).
8. Opinion on the draft Constitution of Ukraine (Text approved by the Constitutional Commission on 11 March 1996 (CDL (96)15) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDLINF\(1996\)006-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDLINF(1996)006-e.pdf).
9. Consolidated opinion on the Ukraine constitutional reform project Adopted by the Venice Commission at its 47th Plenary Meeting (Venice, 6–7 July 2001) (CDL-INF (2001)11) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDLINF\(2001\)011-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDLINF(2001)011-e.pdf).
10. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) 2nd Draft Law on Amendments to the Constitution of Ukraine (Registration number 4105 – 4 September 2003) (CDL (2003)80) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL\(2003\)080-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL(2003)080-e.pdf).
11. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) 3rd Draft Law on Amendments to the Constitution of Ukraine (Registration number 4180 – 19 September 2003) (CDL (2003)81) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL\(2003\)081-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL(2003)081-e.pdf).
12. Мартинюк Р.С. Конституційна реформа в Україні : спроба критичного аналізу / Р.С. Мартинюк // Актуальні питання реформування правової системи України : зб. наук. ст. за матеріалами IV Міжнар. наук.-практ.конф. (Луцьк, 1–2 черв. 2007 р.) : у 2-х т. / уклад. Т.Д. Климчук, І.М. Якушев. – Т. 1. – Луцьк : РВВ «Вежа» Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2007. – 506 с.
13. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) 1ST Draft Law on Amendments to the Constitution of Ukraine (Registration number 3207-1 – 1 July 2003) (CDL (2003)79) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL\(2003\)079-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL(2003)079-e.pdf).
14. Голос України. – 2004. – № 233.
15. Венеціанська комісія. Висновок стосовно Конституції України (Венеція, 7–8 березня 1997 р.) // Конституція незалежної України : у 3 т. / за заг. ред. С.П. Головатого. – Т. 2. – К., 1995.
16. Святоцький О. Питання пошуку оптимальної моделі форми державного правління для України // Право України. – 2009. – № 10.