

Наливайко Лариса Романівна

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри загальноправових дисциплін,
Віце-президент Всеукраїнської громадської організації
«Асоціація українських правників»,
Голова Дніпропетровської обласної організації
«Асоціація українських правників»

Петренко Аліна Олександрівна

студентка факультету № 4,
член Дніпропетровської обласної організації
«Асоціація українських правників»

*(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)*

**ВПЛИВ ВИСНОВКІВ ВЕНЕЦІАНСЬКОЇ КОМІСІЇ
НА РОЗВИТОК ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ УКРАЇНИ:
ПРАГМАТИЧНИЙ ПІДХІД**

Сучасний розвиток юридичної науки характеризується посиленою увагою науковців до трансформації правової форми організації виборчого процесу в Україні та з'ясування функціонального призначення Венеціанської Комісії в цьому процесі.

Процес удосконалення виборчого законодавства України триває протягом усього періоду незалежності України і носить перманентний характер. У цьому контексті необхідно врахувати дві важливі обставини: нестабільність виборчого законодавства та відсутність належної правової основи для кодифікації виборчого законодавства. Нестабільність виборчого законодавства є одним із чинників, що перешкоджають його кодифікації, підтвердженням цього явище є Закон України «Про вибори Президента України», який з часу прийняття (з 5.03.1999) до сьогодні змінювався 14 разів. Прийнятий парламентом 17 листопада 2011 р. Закон України «Про вибори народних депутатів України» містить ряд позитивних нововведень, однак низка його положень погіршують правове регулювання парламентських виборів порівняно із Законом України «Про вибори народних депутатів України» 2005 р. [2]. Деякі норми нового закону не відповідають Конституції, з цього випливає, що в Україні відсутня належна правова основа для кодифікації виборчого законодавства.

Динаміка сучасного державно-політичного життя висуває нові дослідницькі пріоритети, нові методологічні підходи. Особливої актуальності набувають дослідження всієї сукупності факторів, що формують основу виборчого процесу в Україні.

Хотілося б акцентувати, що реформування виборчого процесу в Україні вимагає детального з'ясування сутності та ролі в ньому Венеціанської Комісії. Крім того, визначення політико-правового впливу останньої на виборчий процес в Україні дозволяє виділити пріоритетні напрями його подальшого реформування.

Важливою проблемою сьогодні є те, що висновки Венеціанської комісії – це не готовий правовий рецепт вирішення питання, а фахова спроба спрямування думки національного нормопроектувальника і законотворця у русло європейської конституційної спадщини. Важливим завданням конституційної та політичної реформ є розробка оптимальної моделі організації та функціонування Венеціанської Комісії в Україні. Слід підкреслити, що такою ефективною моделлю є модель паритетної взаємодії дій Центральної виборчої комісії та Венеціанської Комісії, чітке розподілення функцій задля унеможливлення неправомірного втручання в роботу одна одною.

Слід зазначити, що Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) – це орган Ради Європи. Заснована 1990 року, уже понад 25 років Венеціанська комісія відіграє провідну роль у прийнятті країнами своїх конституцій, які відповідають стандартам європейського конституційного спадку. Комісія за демократію через право робить експертизу законопроектів і дає висновок із глибоким аналізом кожної статті на предмет відповідності кращим європейським стандартам. Основною метою діяльності комісії є підтримка й поширення в Раді Європи трьох основних європейських цінностей – демократії, прав людини та верховенства права. Все законодавство України повинні відповідати цим європейським цінностям. У контексті дослідження слід наголосити, що основна робота комісії зосереджена за трьома напрямками: надання конституційної допомоги, законодавство, що регламентує питання здійснення правосуддя, й виборче законодавство.

Європейська комісія за демократію через право відіграє ключову роль в конституційних змінах, які відбуваються у Європі. Венеціанська комісія допомагає формувати різні аспекти європейського конституційного доробку, застосовуючи при цьому порівняльний підхід. Динамізм є ознакою усієї роботи Комісії. Європейський конституційний доробок не є застиглим і незмінним; як і сама демократія, він увесь час розвивається і поширюється. Він побудований на міжнародних стандартах, але також і на цінностях, які виражені у транснаціональній спосіб («транс-конституціоналізм»). Особливістю завдання Комісії щодо консультування країн та допомоги їм у консолідації їх демократичних систем полягає у застосуванні європейського конституційного доробку як складових їх конституцій та законів, які самі входять у цей доробок.

У процесі дослідження даного питання ми зверталися до напрацьованих визначених дослідників, таких як: О. Бакумова, Р. Давидова, М. Єніна, Г. Совгира, О. Фісун та ін.

У науковій літературі зазначається, що підхід Комісії до виборчого

права має два акценти: діяльність, спрямована на конкретні країни у конкретних ситуаціях, та загальні, порівняльні дослідження. Питання щодо діяльності конкретних країн стосується імплементації європейського виборчого доробку. Діяльності в інших напрямках є прагматичною, іншими словами, вона не намагається нав'язувати законодавчу одноманітність. Навпаки, за винятком основних принципів, які ми більш детально розглянемо нижче, Комісія не робить жодних спроб наполягати на практичних розв'язках, а просто намагається показати усі «за» або «проти» різних можливих варіантів. Вона виходить із врахування пропозицій, зроблених національною владою чи іншими політичними акторами національного рівня. Вона також бере до уваги національну ситуацію, оскільки розв'язок, який працює в одній країні, не обов'язково працює в іншій [3]. Наприклад, якщо в усталених демократіях проведення виборів можна безпечно залишити для адміністративних органів влади, починаючи від реєстрації виборців і закінчуючи оголошенням результатів, цього слід уникати у нових демократіях, де такі органи часто партизовані. Слід констатувати той факт, що складні системи голосування, які добре працюють в інших країнах, враховуючи свою складність можуть викликати на початках підозру виборців; кваліфікаційного бар'єра, який виглядає цілком розумним в одній країні, можливо, слід уникати в іншій, де важливо забезпечити представництво певної політичної меншини, а не виключати її з парламенту; аналогічно, може бути бажаним в одній країні використовувати зарезервовані місця для залучення на політичну арену національних меншин, тоді як подібна інтеграція в іншій країні досягається іншим способом.

При розгляді питання про роль Венеціанської комісії у виборчому процесі України слід згадати про напрями її роботи. Наведемо приклади різних видів виборчої допомоги, які надавала комісія Україні.

Україна як демократична країна надає свої виборчі закони на розгляд Венеціанської Комісії. Як і в інших сферах своєї діяльності, Комісія віддає перевагу раннім діям і залучається, коли готуються проекти виборчих законів, замість чекати, коли вони будуть прийняті. Такий метод є кращим, оскільки законопроекти значно легше змінити, аніж закони, особливо коли вони ще не надійшли до Парламенту [4]. Практика свідчить, такий вид діяльності є прогресивним у використанні та сприяє залученню європейського досвіду та впровадженню його в Україні.

Характеризуючи напрями діяльності Комісії, слід зазначити, що не є незвичним для Комісії коментувати закони, які вже прийняті, навіть незважаючи на те, що внесення змін на цій стадії важче, аніж на стадії законопроекту. Коментування (*ex post facto*) жодним чином не означає, що Комісія не була задіяна раніше. Навпаки, це може відображати бажання пересвідчитися, наскільки принципи європейського виборчого доробку були впроваджені у кінцевій версії закону, який вона коментувала у вигляді законопроекту або допомагала розробляти. Стосовно українського законодавства це відбулося у 2000-х роках. Після приєднання до Ради Європи Україна зобов'язалася, як

Вірменія та Азербайджан, вжити певних заходів у своєму виборчому законодавстві. Саме тому на запит влади України Комісія вивчала новий закон про парламентські вибори [5].

Варто також звернути увагу на тому, що робота Комісії з виборчих питань може набирати різних форм. Не обмежуючи себе описаними вище завданнями, Комісія пристосовувала свої дії до конкретних обставин кожної ситуації. Наприклад, у 2000 та 2001 рр. відповідно Комісія надавала допомогу у реальному виборчому процесі, співпрацюючи, із центральними виборчими комісіями України.

Слід звернути увагу, що неможливо уявити процес конституційного розвитку України без участі Венеціанської комісії, без використання її науково-експертного впливу для приведення законодавства у відповідність до європейських стандартів. Для створення найбільш повного і точного уявлення про важливу роль Комісії, слід підкреслити 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 ряду законопроектів та законодавчих актів України офіційними мовами Ради Європи. Серед найважливіших з висновків слід згадати висновки щодо проектів Конституції України [6], законів України «Про вибори народних депутатів України» [7], «Про політичні партії» [8], «Про єдиний державний реєстр виборців» (спільний висновок з ОБСЄ/БДПЛ) [9], «Про парламентську опозицію в Україні» [10], «Про статус народних депутатів України» [11], проекти законів про референдум. Серед найбільш актуальних подій останнього часу слід відзначити висновки щодо конституційної ситуації в Україні, проекту Виборчого кодексу України.

У висновку щодо конституційної ситуації в Україні Венеціанська комісія надала рекомендації органам влади України створити такі умови, щоб процес конституційних змін здійснювався за звичайною конституційною процедурою та із забезпеченням демократичного залучення всіх учасників процесу.

У Висновку до Закону України «Про вибори народних депутатів» комісія наголосила на позитивних моментах: по-перше, закон містить ряд покращень, а саме: гарантує представникам ЗМІ необмежений доступ до всіх публічних заходів, пов'язаних з виборами, встановлює обов'язкове навчання для голів, заступників голів та секретарів окружних виборчих комісій; по-друге, ліквідує необмежене право звільняти членів виборчих комісій; по-третє, надає можливість балотуватися незалежним кандидатам.

Венеціанська Комісія, здійснивши аналіз (спільний висновок з ОБСЄ/БДПЛ) Закону України «Про єдиний державний реєстр виборців», надала загальний коментар: «У цілому це старанно продуманий закон, в 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 спи-

сків виборців, що склалися ex nihilo на кожні вибори. Проте для створення нового Реєстру та інформування виборців про механізми включення та змін записів Реєстру необхідні значні ресурси. За їх наявності цей закон повинен зробити значний внесок у захист та реалізацію права голосу в Україні» [4].

Одним з більш вагомих висновків у системі Венеціанської комісії є висновок щодо проекту Виборчого кодексу України. З цього приводу Венеціанська комісія зазначила, що представлений проект є важливим кроком вперед в рамках процесу реформи виборчої системи в Україні, у ньому враховано низку важливих рекомендацій різних міжнародних організацій.

В контексті проведення аналізу висновків Венеціанської комісії більшої уваги заслуговує детальний аналіз виборчого законодавства в цілому. У результаті досліджень виборчого законодавства Комісією публікуються відповідні доповіді, у висновках яких визначаються повторювальні складнощі та слабкі місця у виборчому законодавстві та виборчій адміністрації Європи у світлі відповідних міжнародних стандартів та відповідної практики [4].

Результатом стає можливість виділення апробації законопроектів щодо виборчого процесу України на рівні досліджень та порівнянь міжнародними експертами цих питань у межах діяльності Венеціанської комісії. З огляду на це є важливим практичний шлях імплементації європейських стандартів виборчого права до українського законодавства.

Таким чином, пріоритетом новітнього законодавства повинно стати створення системи гарантування конституційних виборчих прав громадян України відповідно до системи міжнародних стандартів. Проведений аналіз свідчить, що існування Венеціанської комісії як частини системи забезпечення виборчого процесу є вимогою сучасної України. Висновки Комісії мають теоретико-прикладну цінність, їх значення полягає у сприянні розвитку демократичної, соціальної та правової держави в Україні.

1. Коментарі Міністерства юстиції «Оцінка рекомендацій, висловлених у спільному висновку Венеціанської комісії та ОБСЄ».

2. Доповідь Робочого комітету з питань місцевих і регіональних влад (CDLR) про виборчі системи і методи голосування на місцевому рівні, підготована у консультаціях з проф. Дітером Ноленом (Dieter Nohlen) і прийнята CDLR на його 22 засіданні (1-4 December 1998), с. 13; The participation of foreigners in local public life. – Explanatory report on the convention opened for signing on 5 February 1992, Strasbourg, Council of Europe 1993, para. 36.

3. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права // Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи (пер. з англ. за ред. Ю. Ключковського). – Київ, 2009. – С. 82.

4. Висновок щодо Закону України «Про вибори народних депутатів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/6942>.

5. Конституція України від 28 червня : Конституція України від 28 червня 1996 р. (зі змінами і допов.) // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 6.

6. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 р. (зі змінами і допов.) // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 26-27.

7. Про політичні партії : Закон України від 05 квітня 2001 р. (зі змінами і допов.) // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 2365.

8. Про єдиний державний реєстр виборців : Закон України від 22 лютого 2007 р. (зі змінами і допов.) // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 698.

9. Про прийняття за основу проекту Закону України про парламентську опозицію : Постанова Верховної Ради України від 10 квітня 2014 р. (зі змінами і допов.) // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 1199.

10. Про статус народного депутата : Закон України від 17 листопада 1992 р. (зі змінами і допов.) // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 2790.

Наливайко Лариса Романівна
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри загальноправових дисциплін,
Віце-президент Всеукраїнської громадської організації
«Асоціація українських правників»,
Голова Дніпропетровської обласної організації
«Асоціація українських правників»

Савченко Валерія Олександрівна
студентка факультету № 4,
член Дніпропетровської обласної організації
«Асоціація українських правників»

*(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)*

МІЖНАРОДНО-ПРЕЦЕДЕНТНА ПРЕЮДИЦІЯ У ДІЯЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Сучасний динамічний розвиток міждержавних відносин свідчить про інтеграційні тенденції, що полягають у впровадженні міжнародно-правових стандартів у національні правові системи шляхом застосування норм міжнародних договорів і рішень міжнародних організацій під час здійснення судочинства Конституційним Судом України (далі – КСУ). Український орган конституційної юстиції широко застосовує рішення Європейського Суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), юрисдикція якого визнана національним законодавством. У науці немає комплексного дослідження застосування судами України практики ЄСПЛ, а також однієї точки зору щодо врахування в українській правовій системі рішень, що винесені проти зарубіжних країн цим юрисдикційним органом. Особливу дискусійність викликає і той факт, що, незважаючи на приписи законодавства, серед науковців немає одностайності щодо застосування практики ЄСПЛ взагалі.

В Україні під час здійснення конституційного судочинства сприймають правові позиції ЄСПЛ щодо тлумачення Конвенції як своєрідний методологічний стандарт [1, с. 65]. В українській доктрині розроблено три підходи судів