

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В УСТАНОВЧИХ АКТАХ РАДИ ЄВРОПИ

У статті досліджуються питання тлумачення змісту принципу верховенства права в Статуті Ради Європи та інших актах цієї Організації. Констатується, що принцип верховенства права відіграє роль опорного принципу, на базі якого існують та функціонують інші принципи Ради Європи і виконання яких сформульовано у вигляді відповідних зобов'язань держави-члена РЄ, чому передують їх безумовне визнання такою державою. Доводиться, що в українському процесуальному праві на противагу європейській правовій доктрині та практиці існує доволі вузьке понятійне відтворення принципу верховенства права, що об'єктивно потребує відповідного профільного нормопроєктування та нормотворчості з застосуванням наробок, що містяться в актах Ради Європи, рішеннях ЄСПЛ.

Ключові слова: *принцип, верховенство права, правова держава, євроінтеграція, правова система, Європейський Союз, Рада Європи, Статут Ради Європи, acquis Ради Європи.*

В статье исследуются вопросы толкования содержания принципа верховенства права в Уставе Совета Европы и других актах этой организации. Констатируется, что принцип верховенства права играет роль опорного принципа, на базе которого существуют и функционируют другие принципы Совета Европы и выполнения которых сформулированы в виде соответствующих обязательств государства-члена СЕ, чему предшествует их безусловное признание таким государством. Доказывается, что в украинском процессуальном праве в противовес европейской правовой доктрине и практике существует достаточно узкое понятийное воспроизведение принципа верховенства права, что объективно требует соответствующего профильного нормопроектирования и нормотворчества с применением наработок, содержащиеся в актах Совета Европы, решениях ЕСПЧ.

Ключевые слова: *принцип, верховенство права, правовое государство, евроинтеграция, правовая система, Европейский Союз, Совет Европы, Устав Совета Европы, acquis Совета Европы.*

The interpretation of substance of the rule-of-law principle in the Charter of the Council of Europe and in other acts of the Organization is explored in the article. It is stated that rule-of-law plays the role of a fundamental principle, on the basis of which other principles of the Council of Europe exist and function. The principle is formulated in the form of the particular obligations of the CE Member State and preceded by their unconditional recognition. It is argued in the article that procedural law of Ukraine, contrary to European legal doctrine and practice, contain a rather narrow conceptual reproduction of the rule-of-law principle, which objectively requires appropriate professional legislative drafting and rulemaking, with application of the standards contained in the Council of Europe acts and ECHR decisions.

Key words: *principle, rule-of-law, rule-of-law state, European integration, legal system, European Union, Council of Europe, the Charter of the Council of Europe, Council of Europe acquis.*

Постановка проблеми. Актуальність дослідження принципу верховенства права в вітчизняній юридичній доктрині зумовлена кількома фундаментальними чинниками. По-перше, це чинники, які обумовлюють хронологічно послідовну лінію визначальних політико-юридичних

© КУРОВСЬКА І.А. — кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, завідувач відділу теорії та практики законотворчої діяльності (Інститут законодавства Верховної Ради України)

подій у житті українського суспільства і держави в цілому, а по-друге, чинники, що уособлюють глибинну складність перехідного періоду розвитку українського суспільства і держави, позначені проблемами ґрунтовного теоретичного осмислення цього явища та його практичної реалізації у політичній та юридичній вимірах.

Для українського суспільства та держави в цілому стає актуальним дослідження феномену принципу верховенства права з метою його втілення у життя як основи для забезпечення й розвитку прав і основоположних свобод людини і громадянина. Верховенство права як принцип і як соціальне явище останнім часом все частіше відображається у вітчизняній юридичній доктрині.

Як відомо, Україна, ставши членом Ради Європи (далі – РЄ), закріпила принцип верховенства права в своєму Основному Законі, проте за майже двадцять п'ять років, які сплинули з того часу, залишають цей принцип тільки на рівні декларації. Тому для сучасної України, яка прагне набути членства у Європейському Союзі, надзвичайно важливо втілити принцип «верховенства права» у життєдіяльності суспільства і держави. Тільки реалізувавши принцип «верховенства права» Україна зможе трансформуватися у правову та демократичну європейську державу.

Аналіз останніх наукових публікацій і досліджень. Серед вітчизняних учених-дослідників, які присвятили фундаментальні наукові праці проблемі запровадження та утвердження принципу верховенства права в Україні слід, зокрема, відзначити: В. Авер'янова, М. Баймуратова, С. Головатого, А. Зайця, В. Зайчука, М. Козюбру, А. Колодія, Н. Оніщенко, М. Орзіха, С. Погребняка, П. Рабіновича, В. Селіванова, О. Скрипнюка, Ю. Тодику, М. Цвіка, В. Шаповала, С. Шевчука, Ю. Шемшученка тощо. Зазначимо, що вітчизняні вчені по-різному сприймають і викладають сутність поняття «верховенство права».

Не ставлячи перед собою завдання аналізувати весь спектр наукових підходів, зазначимо лише, що поняття верховенства права справді є надзвичайно динамічною категорією, а також відзначається багатогранністю, оскільки в цьому понятті переплітаються наукова істина та цінності добра і справедливості, правові ідеали і практичний юридичний досвід, правові ідеї і правові почуття, досягнення науки та здоровий глузд тощо [4, с. 15]. Адже, як слушно зазначає О.В. Зайчук, верховенство права — це, безумовно, прояв загальнолюдських цінностей, розвитку культури суспільства, в тому числі й правової, головний засіб і мета суспільного розвитку, своєрідна демонстрація етапів формування та еволюції правової системи. Саме ця система, її сутність і природа, її вимір як соціального феномену визначають взаємозв'язок таких понять, як право і правопорядок, право і свобода, право і відповідальність, право і рівність, право і справедливість [2, с. 28].

Метою цієї статті є дослідити особливості тлумачення принципу верховенства права в контексті статутних актів Ради Європи.

Виклад основного матеріалу. Основоположна та початкова роль у ініціації процесів застосування концепту панування права та принципу верховенства права в новітній історії Європи, безумовно, належить РЄ.

Нараховуючи на те, що РЄ є найбільшою міжнародною регіональною міжурядовою організацією континенту, створеною спочатку 10 державами Європи, членами якої на сьогодні є 47 держав континенту, що діють на основі відкритого членства та які визнають принцип верховенства права і гарантують основні права людини і свободи для своїх громадян, – рішення цієї організації, що основну увагу приділяє міжнародному гуманітарному співробітництву, носять мультиплікативний ефект [6].

Зазначимо, що РЄ, будучи суб'єктом міжнародного права, володіє низкою необхідних властивостей, визначальними з яких, М. О. Баймуратов називає здатність виробляти, виражати та реалізувати автономну волю, а також брати участь у прийнятті норм міжнародного права та діяти відповідно до цих норм [1, с. 62]. Ця міжнародна організація реалізує свій міжнародно-правовий статус на підставі Статуту, ухваленого Лондонським договором 5 травня 1949 р., шляхом створення та розвитку єдиної, внутрішньо узгодженої системи правових норм, що регулюють відносини між її державами-членами. Так, стаття 1 Статуту констатує, що мета Ради Європи – досягнення більшого єднання між її членами, реалізовуватиметься у різних сферах суспільного життя – соціальній, економічній, культурній, науковій, правовій і адміністративній, за умов всебічної підтримки прав людини і основних свобод. Способом досягнення зазначеної мети домовлено вважати укладання угод/багатосторонніх договорів та здійснення спільних різноцільових заходів [2, с. 12].

Стаття 3 Статуту Ради Європи напряду присвячена регламентації та легалізації принципу верховенства права [2, с. 12]. Тут встановлюється, що кожний член Ради Європи обов'язково

повинен визнати принципи верховенства права та здійснення прав людини і основних свобод всіма особами, які знаходяться під його юрисдикцією, а також повинен відверто та ефективно співробітничати в досягненні мети Ради, визначеної у главі I.

Системний аналіз цієї статті дає змогу встановити, що:

- по-перше, принцип верховенства права, регламентований, закріплений і легалізований першим в Статуті РЄ;

- по-друге, принцип верховенства права, в нормопроєктувальному контексті, вказаний в синергійній зв'язці з принципами: а) здійснення прав людини і основних свобод всіма особами, які знаходяться під юрисдикцією держави-члена Ради Європи та б) фактично, принципом відвертого та ефективного співробітництва в досягненні мети Ради, визначеної у главі I, тобто, закріпленої в п. а ст. 1 Статуту РЄ;

- по-третє, системний аналіз наведених принципів та технологічних підходів, що закріплені в ст. 3 Статуту РЄ, дає можливість стверджувати про органічну єдність та взаємну інтерпретацію принципу верховенства права та принципу здійснення прав людини і основних свобод, що фактично витікають один з одного, та детермінують існування та функціонування дії один одного в межах загальноєвропейського правового простору, причому, в прямому та зворотному тлумаченні та інтерпретації;

- по-четверте, враховуючи такий зв'язок наведених принципів, який фактично набуває характер синергійного та генетичного зв'язку, можна констатувати, що в діяльності РЄ принцип верховенства права використовується у розумінні його континентального тлумачення;

- по-п'яте, звідси, принцип верховенства права відіграє роль опорного принципу, на базі якого існують та функціонують інші принципи РЄ;

- по-шосте, необхідно зазначити, що виконання зазначених принципів сформульовано у вигляді відповідних обов'язків держави-члена РЄ, чому передують їх безумовне визнання такою державою;

- по-сьоме, наведені принципи мають великий праксеологічний потенціал та носять суто функціональне призначення – такий висновок витікає з того, що згідно п. б) ст. 1 Статуту РЄ, її мета досягається за допомогою органів Ради, шляхом обговорення питань, що становлять спільний інтерес, шляхом укладання угод та здійснення спільних заходів в економічній, соціальній, культурній, науковій, правовій та адміністративній галузях, а також у галузі захисту та збереження і подальшого здійснення прав людини і основних свобод, – а це означає, що вся практична діяльність держав-членів РЄ здійснюється через призму використання та виконання зазначених принципів в діяльності зазначених держав і органів РЄ, й насамперед, принципу верховенства права;

- по-восьме, великий науковий та практичний інтерес викликає положення п. с) ст. 1 Статуту РЄ, де зазначається, що участь у Раді Європи не впливає на співробітництво її держав-членів з Організацією Об'єднаних Націй та іншими міжнародними організаціями або союзами, членами яких вони є. Наведене положення викликає відповідні питання, бо з позицій юридичної техніки воно має відповідні внутрішні протиріччя. Так, з одного боку, це підтверджує самостійність ідеалів, телеологічних домінант РЄ та здійснення на їх засадах відповідної діяльності, що на практиці здійснюється державами-членами на засадах наведених принципів; а з іншого – викликає відповідні зауваження та питання, особливо в контекстуалізації характеру співробітництва держав-членів РЄ з ООН та іншими міжнародними організаціями або союзами, членами яких вони є. Оскільки системний аналіз цього статутного положення, свідчить скоріше про наявність або конкурентних або антагоністичних засад, хоча, на нашу думку, особливо враховуючи потенціал принципу верховенства права та загальну визнаність державами-членами ООН та інших міжнародних організацій принципу захисту та збереження і подальшого здійснення прав людини і основних свобод, – зазначені засади співробітництва повинні нести позитивний, синергійний характер. Вважаємо, що наведення положення Статуту РЄ потребує додаткового нормопроєктування та нормотворчого корегування;

- по-дев'яте, положення п. d) ст. 1 Статуту РЄ, згідно якого питання, що стосуються національної оборони, в компетенцію РЄ не входять, – не тільки є розмежувальною рисою в телеологічних домінантах РЄ та в її компетенційних повноваженнях, як міжнародної організації, але й виступають відповідною вказівкою на сфери діяльності держави-члена РЄ, які не підпадають під її регламентацію, регулювання, контроль, – отже дія зазначених принципів РЄ, включаючи й принцип верховенства права, не розповсюджуються на питання національної оборони держави-члена цієї організації в її міжнародно-правовій інтерпретації. Однак, на зазначену сферу

діяльності держави, безумовно, розповсюджуються інші принципи, включаючи й принцип верховенства права, що взяті нею в рамках своїх міжнародно-правових зобов'язань з відносин з іншими міжнародними міждержавними або міжурядовими організаціями (зокрема, Європейський Союз, НАТО, Організація з безпеки та співробітництва в Європі тощо), а також регламентація та врегулювання зазначеної сфери діяльності держави внутрішньодержавним законодавством профільного характеру (про збройні сили, національну безпеку тощо) з використанням принципу верховенства права, що має конституційну регламентацію та закріплення (див. ст. 8 Конституції України);

- по-десяте, згідно положень Статуту РЄ передбачаються деякі заходи відповідальності держав-членів за порушення відповідних статутних приписів, зокрема, за грубе порушення положень ст. 3 Статуту, що зобов'язують визнавати принцип верховенства права, – за це може бути призупинено право на представництво будь-якого члена Ради Європи, а Комітет Міністрів може запропонувати йому вийти зі складу Ради (ст. 8 Статуту);

- по-одиннадцяте, системний аналіз положень Статуту РЄ та його нормативної бази, дає змогу стверджувати, що, незважаючи на визнання забезпечення верховенства права одним з основних завдань РЄ, в її нормативних документах відсутній конкретний перелік складових (ознак) верховенства права та вимог до його забезпечення. А це, по-перше, дає змогу зробити висновок про наявність багатьох критеріїв щодо характеристики та визначення такого принципу; по-друге, про наявність багатьох доктринально-теоретичних та організаційних можливостей його достатньо широкої інтерпретації органами РЄ та її членами, включаючи й держави-члени, а також, по-третє, про невизначеність ресурсних можливостей (організаційних, нормативних, кадрових, матеріальних тощо) щодо його супроводження і забезпечення в діяльності РЄ або, по-четверте, щодо використання *mutatis mutandis* всієї нормативної бази РЄ, її організаційних та інших ресурсних можливостей та таких же ресурсних можливостей її органів (статутних та позастатутних), а також внутрішнього законодавства держав-членів організації, щодо забезпечення принципу верховенства права;

- по-дванадцяте, системний аналіз положень Статуту РЄ та його нормативної бази, дає змогу стверджувати, що забезпечення та використання принципу верховенства права, як одного з основних завдань Ради Європи, породжує відповідні горизонтально-управлінські зв'язки, відповідний управлінський алгоритм та відповідну належну управлінську парадигму, основою яких є розуміння семантичного навантаження цього принципу, технології його закріплення та втілення в діяльність організації у відповідних критеріях, організаційних формах, системі телеологічних домінант та відповідних якісних ознак, тобто застосованого саме для діяльності міжнародної гуманітарної інституції, якою й є Рада Європи.

Крім того, необхідно наголосити на тому, що в основних політичних документах РЄ, а також в різних конвенціях і рекомендаціях систематично згадується верховенство права. Про нього, зокрема, йдеться як про елемент спільної спадщини в Преамбулі Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – ЄКПЛ). Верховенство права називається базовим принципом європейських демократій у Резолюції Res (2002)12, яка передбачає створення Європейської комісії з питань ефективності здійснення правосуддя (СЕПЕJ) [8], а в Статуті Венеційської комісії про нього йдеться як про пріоритетне завдання [10]. При цьому ні в одному з документів РЄ не дається визначення верховенства права. Крім того, РЄ не створила ніяких спеціальних механізмів контролю з питань верховенства права.

Однак, незважаючи на це, в ряді випадків Рада Європи вчинила дії з метою поширення і зміцнення верховенства права за посередництвом своїх інститутів, зокрема, через Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ), Європейську комісію з питань ефективності здійснення правосуддя (СЕПЕJ), Консультативну раду європейських суддів (КСЕС), Групу держав по боротьбі з корупцією (GRECO), Комітет зі спостереження Парламентської асамблеї Ради Європи (ПАРЕ), Уповноваженого з прав людини та Венеційської комісії.

На думку А. Є. Санченко, за понад шістьдесят років РЄ втілила свої статутні цілі у потужний правовий доробок – *acquis* [7]. В доктринальному аспекті *acquis* як такий, на думку теоретиків європейського права, є усталеним масивом знань і досвіду, що лежать в основі розуміння явищ та процесів у певній сфері [9, р. 11]. Звідси, поняття *acquis* у такому тлумаченні однаково справедливо та вже протягом багатьох років офіційно застосовується Радою Європи та Європейським Союзом. На нашу думку, до *acquis* відносяться й основоположні принципи діяльності РЄ, включаючи й концепт – концепцію – принцип верховенства права. Це, насамперед, детерміновано тим, що концепція верховенства права разом з концепцією демократії та прав людини утворює

«три стовпи» Ради Європи та є схваленою у преамбулі ЄКПЛ 1950 р. [5]. Цей принцип також закріплено у низці міжнародних документів щодо прав людини та в документах, які встановлюють міжнародні правові стандарти прав людини в різних сферах її діяльності (виборче право, місцеве самоврядування, трансграничне співробітництво територій, права національних та інших меншин тощо) – в рамках РЄ розроблено та прийнято більш ніж 300 міжнародних конвенцій з цих питань.

Висновки та пропозиції. Таким чином, з аналізу вищенаведеного, можна зробити висновок, що в українському процесуальному праві на протигагу європейській правовій доктрині та практиці існує доволі вузьке понятійне відтворення принципу верховенства права, що відповідно негативно відображається на перспективах запровадження його у правозастосовну діяльність та об'єктивно потребує відповідного профільного нормопроєктування та нормотворчості, з застосуванням наробок, що містяться в актах Ради Європи, рішеннях ЄСПЛ.

Список використаних джерел:

1. Баймуратов М. А. Международное публичное право: Учеб. – К.: Истина, 2004.
2. Зайчук О. В. Деякі практичні засади реалізації принципу верховенства права / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. *Зб. наук. праць Ін-ту законодавства Верховної Ради України*. К.: Реферат, 2005. С. 28-31.
3. Збірка договорів Ради Європи: Українська версія/ Під ред. Є.М. Вишневецького. К.: Парламентське видавництво, 2000. 654 с.
4. Козюбра М. І. Принцип верховенства права та вітчизняна теорія і практика / М. І. Козюбра. *Українське право*. 2006. №1 (19). С. 15-23.
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004
6. Рада Європи. *Вікіпедія. Вільна енциклопедія*. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%B0%D0%B4%D0%B0_%D0%84%D0%B2_%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B8
7. Санченко А. Є. До питання про *acquis* Ради Європи. URL: file:///C:/Users/Mikhail/Downloads/bmju_2011_8-9_12.pdf
8. European Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ. URL: <https://www.vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spiwobitnitstvo/priedstawnictwo-w-ewropiejskij-komisii-z-pitan-iefiektiwnosti-prawosuddia-radi-ewropi-cepej/>
9. Pratchett L., Lowndes V. Developing democracy in Europe. An analytical summary of the Council of Europe's *acquis*. *Council of Europe Publishing*, 2004.
10. Statut the Venice Commission of the Council of Europe URL: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN