**Тема3. Верховенство права, Рада Європи**

**та Європейський Союз**

1. Заснування Ради Європи і верховенство права

2. Верховенство права як складник тріади принципів спільної спадщини європейських народів

3. Парламентська Асамблея Ради Європи і визнання та утвердження верховенства права в країнах-членах (на прикладі України)

4. Комітет міністрів Ради Європи і розвиток змісту вер­ховенства права

5. Принцип верховенства права в рішеннях Європейського Суду з прав людини

6. Поняття «верховенство права» в Установчихдоговорах ЄС

7. Хартія основоположних прав Європейського Союзу

**1. Заснування Ради Європи і верховенство права**

Уже восени 1939 року на шпальтах британської «*Times*» було започатковано дискусію про кінець війни (яка тільки-но була розв’язана) не у вимірі «перемоги і поразки», а в площині бачення того, *як можна було б побудувати новий порядок* після війни, щоб уникнути в Європі воєн, де, як зазначалось у цьому газетному матеріалі, вони розв’язувалися кожні 25 років. Дискусія стосувалася *принципів* і *методів нового порядку*:

 «Завдання Британії і Франції полягає в тому, щоб утвердити вже випробувані *цінності Західної цивілізації* та дати нове життя її куль­турній *спадщині*, яка походить від Греції і Риму, від християнства та сучасної науки. Гострота нацистської загрози довела, що цю спадщи­ну не можна захистити, якщо вона лишатиметься *статичним ідеалом*, тому їй потрібно надати *свіжої та динамічної виразності»*. З погляду практичних цілей, її збереження, можна сказати, міцно тримається на чотирьох принципах:

– обстоюванні свободи думки, віри і слова;

– обстоюванні **rule of law** [«верховенства права»] — як на *національному*, так і на *міжнародному* рівнях;

– використанні *держави* не як *інструменту влади*, а як *інструмен­ту служіння суспільству*;

– підвищення стандартів життя і життєвого рівня — усього насе­лення, а не лише окремих його груп.

Рада Європи була заснована десятьма європейськими націями 05.05.1949 р. Все почалося з того, що провідним на той час державам континенту довелося не тільки засвоювати уроки двох нищів­них збройних конфліктів у Європі, які сталися за доволі короткий в історичному відношенні проміжок часу — упродовж лише однієї половини ХХ століття, а й робити висновки з усього цього на май­бутнє. Суто економічний погляд на той історичний період говорить про те, що основу започаткованого створенням Ради Європи інтеґра­ційного процесу становило бажання пов’язати економіки Німеччини (як «країни вугілля і сталі») та Франції (як «країни — сільськогоспо­дарського виробника») у такий спосіб, щоб співпраця цих країн могла стати вигіднішою, ніж збройне поборювання одним одного, щоб цих суперників уже ніколи не «кидало на поле воєнної битви», а лише — «на поле економічного змагання». Проте, якщо дивитися на першоджерела інтеґраційного процесу в Європі виключ­но крізь призму економічних чинників, все одно його не можна було починати — з наміром досягти пос­тавленої мети, — при цьому не закладаючи під нього міцні підвалини у вигляді чітких і суворих правил, які були б обов’язковими за своїм юридичним характером.

Засновуючи Раду Європи, уряди цих країн «підтвердили свою *відданість духовним і моральним цінностям*», які уряди-засновники розглядали не інакше як «*спільну спадщину народів* своїх країн» і як «*істин­не джерело свободи особи*, *політичної свободи* та ***верховенства права*** [*rule of law*]». Ці духовні й моральні цінності як «спільна спадщина» народів, чиї уряди утверджували тісніше *єднання* європейських націй, визнавались у преамбулі Статуту.

Метою створення Ради Європи було: «досягнення **тіснішого єднання** між її членами для збереження та втілення в життя *ідеалів і принципів*, які становлять їхню **спільну спадщину**, а також для сприяння їхньому економічному і соціальному проґресові» (Ст.1).

 «Кожний член Ради Європи *обов’язково* повинен визнати ***при­нципи* — верховенства права** та здійснення всіма особами, що пере­бувають під його юрисдикцією, *прав людини і основоположних свобод*, і має щиро та ефективно співпрацювати в досягненні мети Ради» (Ст.3).

За грубе порушення ст. 3 для будь-якого члена організації можуть настати наслідки політичного і юридичного характеру: щонай­менше — він може бути позбавлений права представництва в Комітеті міністрів РЄ, а щонайгірше — його членство в Раді Європи за рішен­ням Комітету міністрів може бути припинене взагалі. Санкції найжорсткішого характеру для будь-якого члена Ради Європи (припинення членства в організації) настають у тому разі, коли він загалом порушує статті 1 і 3 Статуту, які:

\*відносять до *спільної спадщини* членів Ради Європи певні *ідеали і принципи*;

\*визначають за мету Ради Європи передовсім *поглиб­лене єднання* європейських націй задля *збереження* і *втілення в життя* цих ідеалів і принципів;

\*найпріоритетнішим серед ідеалів і принципів, що ста­новлять спільне надбання європейських націй, визна­чають *принцип* ***верховенства права***, ставлячи його перед іншим *принципом* — здійснення *прав людини та основоположних свобод*;

\*на перше місце за обов’язковістю виносять *визнання* державами — членами Ради Європи *принципу верхо­венства права*;

\*покладають на кожну державу — члена Ради Європи обов’язок *щиро та ефективно співпрацювати* ра­зом з іншими державами-членами на досягнення головної мети організації, в рамках якої *збереження* і *втілення в життя* ідеалів і принципів, що станов­лять спільну спадщину, з-поміж іншого (сприяння економічному і соціальному проґресові), стоїть на передньому плані.

Санкції, звісно, настають для держави тоді, коли вона вже є чле­ном цієї організації. Проте, перед тим як набути членства, державам-кандидатам слід довести свою *здатність* ви­конувати умови членства в організації та *бажання* це робити. Тому питання про набуття членства в Раді Європи офіційно з’являється у порядку денному її відповідних органів тільки після того, як вони дійдуть висновку про те, що державу-кандидата можна вважати такою, що є *здатною*, і такою, що *бажає* виконувати умови членства.

**2.Верховенство права як складник тріади принципів спільної спадщини європейських народів**

У спеціально ухваленій 1 липня 1983 року резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи, Проголошені Асамблеєю принципи демократії:

1. суспільне і професійне життя, політичне життя і сфера функціонування інститутів влади;

2. юридичні стандарти в умовах демократії, якими Асамблея визначила, зокрема, такі:

— «демократія — це здійснення влади народу самим народом»;

— її основними принципами виступають **верховенс­тво права** і поділ влади;

— в рамках демократичної системи верховенство права визначає, як функціонує державна влада й адміністрація;

— верховенство права також наділяє суддів повно­важеннями перевіряти, чи державна влада й ад­міністрація підкоряються цьому верховенству;

— відповідальність демократичної системи поля­гає в тому, щоб досягати належного балансу між результативною дією з боку влади й адміністра­ції — з одного боку, та захистом прав і свобод громадян — з іншого;

— демократична система має бути здатною забез­печити такий баланс між вимогами «загального інтересу суспільства» і вимогами захисту основоположних прав кожної особи, як це викладено в Європейській Конвенції з прав людини; це має наслідком такі вимоги:

а) щоб більшість поважала права меншості;

б) щоб, окрім захисту громадянських і політичних прав, обов’язково були ґарантії того, що громадяни змо­жуть користуватись усіма благами, які вони можуть отримати внаслідок реалізації своїх економічних, со­ціальних і культурних прав;

в) щоб застосовувався сприятливий підхід до нових поло­жень, спрямованих на посилення захисту прав людини.

За сорокарічний період діяльності Ради Європи вже досить чітко окреслилися три опорні конструкції, які, можна сказати, складають власне підвалини цієї організації. Це — **плюралістична демократія, вер­ховенство права і дотримання прав людини.** Ці три принципи виступа­ють як тріада, себто взаємно доповнюють один одного і перебувають у взаємній і нерозривній єдності. Саме цю тріаду принципів закладе­но в самобутність тієї спільної спадщини, якій держави — засновниці Ради Європи «підтвердили свою відданість» у преамбулі Статуту цієї організації.

**3.Парламентська Асамблея Ради Європи і визнання та утвердження верховенства права в країнах-членах (на прикладі України)**

Кожна держава, що бажає набути членства в Раді Європи, повинна мати ознаки, за якими уповноважені на це органи Ради Європи могли б зробити висновок, згідно з яким дану країну можна вважати такою, що вона справді є *здатною* і справді *має бажання* визнати, окрім ін­шого, *принцип верховенства права* (*Rule of Law*). На практиці оста­точний висновок щодо цього робить сама Парламентська Асамблея Ради Європи, коли рекомендує Комітетові міністрів РЄ на основі по­передніх висновків її комітетів (головним чином двох — Політичного і Юридичного) ухвалити позитивне рішення щодо прийняття певної країни до Ради Європи.

Що стосується *принципу верховенства права*, то Асамблею в рамках процедури прийняття нового члена конкретно цікавлять такі аспекти:

-принцип законності (право як принцип прямої дії стосовно всіх видів діяльності державної влади);

-доброякісне здійснення правосуддя (незалежність су­дової влади та місце і роль прокуратури);

-доступ до правосуддя і ґарантії справедливого та від­критого судового процесу, пропорційність стягнень і покарань.

Етап процедури набуття членства в Раді Європі можна до­кладно простежити на прикладі України.

14.07.1992 р. Україна подала офіційну заяву на членство в Раді Європи.

16.09.1992 р. Бюро ПАРЄ ухвалило рішення про надання Верховній Раді України статусу «спеціального гостя». Цю дату можна вважати офіційним по­чатком руху України в напрямі до *єднання* з рештою Європи, який на його першому етапі завершився набуттям Україною в листопаді 1995 р. статусу повноправного члена Ради Європи і який стратегічно має в майбутньому (на його другому етапі) завершитися набуттям на­шою державою статусу повноправного члена Європейського Союзу.

У зв’язку з поданою до Ради Європи заявою України на вступ Комітет міністрів РЄ звернувся 23.09.1992 р. до Парламентської Асамблеї РЄ з проханням дати свій висновок стосовно виконання країною-кандидатом вимог ст.4 Статуту РЄ, а саме — щодо *здатності* України виконува­ти вимоги Статуту РЄ і на *наявність* в України *бажання* виконувати умови членства. Асамблея доручила підготувати проект такого висновку своїм комітетам — Політичному, Юридичному, а та­кож Комітетові з питань стосунків з європейськими країнами, що не є членами Ради Європи.

Проте висновкам цих комітетів передували висновки «видатних юристів» (*eminent lawyers*), яким за вже усталеною на той час практикою Бюро ПАРЄ доручило підготувати доповідь про відповідність конституційного розвитку України після здобуття нею незалеж­ності, а також її тогочасної правної системи — основоположним нор­мам, що становлять *тріаду принципів*, на яких було засновано Раду Європи і якими є *права людини*, *верховенство права* і *плюралістич­на парламентська демократія*. Завданням «видатних юристів» була також підготовка висновку стосовно того, чи відповідають реформи, що здійснюються в Україні, стандартам Ради Європи, зокрема тим, що визначені Європейською Конвенцією з прав людини у тлумаченні її ЄвроСудом з прав людини та Європейською Комісією з прав людини.

На виконання поставленого завдання «видатні юристи» разом з групою технічного забезпечення кілька разів відвідали Україну впро­довж 1994 року, провівши низку зустрічей з представниками Верховної Ради та її комітетів, депутатських фракцій і політичних партій, мініс­терств і відомств, Верховного Суду, прокуратури, Центральної вибор­чої комісії, різних релігійних конфесій, фахівцями з конституційного права, представниками громадських об’єднань правників і представ­никами національних меншин, членами комісії, яка опрацьовувала проект нової Конституції України, представниками засобів масової інформації, Головою Конституційного Суду Леонідом Юзьковим.

У поданій до Бюро ПАРЄ доповіді «видатних юристів» зверталось увагу на те, що в Україні чинною на той час була ще «брежнєвська» Конституція 1978 р., до якої з 1991 року було внесено чимало поправок, що «гли­боко змінили структуру держави і частину її інститутів». Ця «глиби­на змін» стосувалася передовсім тих нових положень, на основі яких було запроваджено інститути президента і «плюралістичної парла­ментської демократії». Але загалом чинну Конституцію було визнано такою, що містила ще чимало положень, які «були чітким відобра­женням комуністичної доктрини», до яких «видатні юристи» віднес­ли, зокрема:

- те, що поняття «народ» охоплювало тільки «трудящих республіки», - «держава» виражала «волю й інтереси робітників, селян та інтеліґенції»;

- положення про роль «трудових колективів» у вирі­шенні питань державного життя та економіки;

- основоположні права людини, перелік яких у струк­турному відношенні надавав пріоритет економіч­ним і соціальним правам порівняно з політичними і громадянськими правами, які, у свою чергу, не мали надійного забезпечення ;

- положення, якими наголос робився на обов’язках лю­дини перед державою;

- відсутність чітких положень про розподіл владних повноважень, натомість чинними були положення, згідно з якими всі «органи влади підзвітні Радам на­родних депутатів»;

- збереження «радянської» системи органів влади й управління місцевого та реґіонального рівнів;

- поняття «прокуратури» як головного «інституту вла­ди», уповноваженого забезпечувати «додержання закону», завдяки чому «прокуратура» все ще про­довжувала відігравати «надзвичайно велику роль» у ділянці кримінального переслідування (в рамках яко­го на неї покладено «численні квазісудові функції», зокрема «загальний нагляд за законністю здійснення адміністративної діяльності») .

Структура чинної на той час Конституції в її існуючій версії визнавалась «далеко не однорідною», а вибраний метод внесення змін — «пункт за пунктом» — визнавався таким, що «не сприяє системній узгодженості». Виходячи з цього, доповідь «видатних юристів» наголошувала на тому, що «текст діючої Конституції *не є достатньо послідовним*, щоб бути основою для ефективного функціонування *держави, підпорядкованої* ***принципу верховенства права***». Водночас у доповіді «видатних юристів» зазначалося, що пред­ставники владних органів в Україні чітко засвідчили своє *бажання* визнати *принципи та цінності*, на яких було засновано Раду Європи, дотримуватися їх у майбутньому і приєднатися до цієї організації якомога скоріше. Доповідачі вважали, що «головні компоненти плю­ралістичної демократії» в Україні вже запроваджено, про що свідчили, зокрема, у певній частині діюча на той час Конституція та законодавство про вибори. Самі ж вибори у 1994 році — як до Верховної Ради, так і президента — і їхні наслідки продемонстрували той факт, що «поділу політичної влади можна досягти шляхом правильного вико­ристання демократичних процедур», хоч вони не вичерпали головно­го конфлікту навколо «розуміння стосунків між демократично леґітимізованими гілками влади: парламентом, президентом і місцевими органами». З огляду на останній чинник, наголошувалося на потребі мати в Україні **нову конституцію**. І не так для того, щоб «завершити розрив із тоталітар­ним минулим», як для того, щоб у найважливішому офіційному до­кументі закласти «кращий баланс між різними гілками влади та їх­німи різноманітними інститутами» — той баланс, який дав би змогу «створити умови, від яких фактично залежать два *єдино істотні й нероздільні принципи* Ради Європи: **верховенство права** та *ефективне дотримання прав і свобод особи*». Умо­ви, дотримання якої вимагає Європейська Конвенція з прав люди­ни, а саме - щоб захист основоположних прав і свобод укоренився в щоденну практику, — в Україні не забезпечено. Одним із головних недоліків тодішньої системи було те, що встановле­ний законом «контроль за конституційністю і законністю» в Україні мав «швидше політичну, ніж юридичну і судову природу», оскільки визначеними в законі «ґарантами» прав людини виступали «інсти­тути політичної влади або особистості: парламент, президент і гене­ральний прокурор, якому радянська прокуратура давно вже визначила місце ближче до поліції, ніж до судів».

Беручи до уваги запевнення представників органів влади в Україні в тому, що вони «продовжуватимуть, розвиватимуть і зміцнювати­муть побудову демократичної держави, яка дотримуватиметься *вер­ховенства права*, а також захисту прав людини», доповідачі зроби­ли загальний висновок, що всі реформи в Україні на цьому напрямі можуть бути завершені «після вступу України до Ради Європи, але природньо — у співпраці з нею».

Політичний комітет ПАРЄ: Україна «функціонувала як *багатопартійна парламент­ська демократія*» від часу виборів у 03-04 1994 року, себто з часу перших парламентських виборів після проголошення Україною незалежності, вибори «були вільними і справедливими, незважаючи на очевидні вади виборчого законодавства». Наявність в Україні «пев­них проблематичних ділянок» — у «сфері права» та у сфері *захисту прав людини*. До таких було віднесено, зокрема, те, що:

*- судова система*  лишалась нереформованою;

*- прокуратура* все ще зберігала надмірні повноважен­ня, які виявлялися не тільки в тому, що цей інститут виступав ключовим у ділянці кримінального переслі­дування, а й у тому, що він здійснював нагляд за за­конністю стосовно всіх і був визначений як «ґарант дотримання прав людини»;

*- міліція* на стадії кримінального слідства відігравала перебільшену роль, а її повноваження так само були надмірними і здійснювалися без будь-якого контролю з боку судової влади;

*- виконання покарань* після судового вироку перебувало в руках Міністерства внутрішніх справ і прокуратури і над ним так само не існувало судового нагляду;

*- система в’язниць* перебувала під контролем Міністерства внутрішніх справ (хоч пообіцяли перепідпорядкувати її Міністерству юстиції);

*- дієвий судовий механізм контролю за конституцій­ністю і законністю* ще не був запроваджений і здій­снювався на той час політичними органами — парла­ментом, президентом, генеральним прокурором, які виступали «ґарантами» прав людини;

*- Конституційний Суд*, хоч і передбачений законодавством, не функціонував; однією з причин, що гальму­вала процес формування повного складу цього орга­ну, було побоювання з боку тих, хто мав призначати суддів цього органу, наразитися на ризик політизації Конституційного Суду, подібно до того, як це сталось у Росії;

*- автономія місцевих органів* влади була ускладнена тим, що (відповідно до чинної Конституції та законо­давства) Верховна Рада мала повноваження нагляду за актами місцевих і реґіональних органів влади;

*- виборча система* кваліфікувалась як недоскона­ла, що було підтверджено останніми виборами до Верховної Ради, коли 56 місць із 450 залишилися незаповненими.

Було запропоновано здійснити ще перевірки…

З урахуван­ням численних застережень доповідач пропонував Парламентській Асамблеї підтримати ухвалене Політичним комітетом 4.09.1995 р. рішення про позитивний висновок стосовно заяви України за умови, що Україна візьме на себе певні *формальні зобов’язання*.

До таких *формальних зобов’язань* належало, окрім іншого, таке:

1) введення в дію впродовж року з дня вступу України до РЄ низки елементів законодавства, яке б *відповідало стандартам Ради Європи*, зокрема:

- нової конституції;

- рамкового акта стосовно правної політики України в ділянці захисту прав людини;

- рамкового акта стосовно правної та судової реформ;

- нового кримінального кодексу та нового КПК;

- нового цивільного кодексу та нового цивільного про­цесуального кодексу;

- нового закону про вибори і закону про політичні партії;

2) зміна ролі та функцій прокуратури (зокрема в частині здійс­нення загального нагляду за дотриманням і застосуванням за­конів); перетворення цього інституту в орган, який би *відпові­дав стандартам Ради Європи*;

3) передання до кінця 1998 р. в підпорядкування Міністерства юстиції системи в’язниць, виконання судових рішень і реєст­рації в’їзду в Україну та виїзду з неї;

4) забезпечення незалежності судової влади *відповідно до стан­дартів Ради Європи*, зокрема в частині призначення на посади і перебування на посадах суддів; залучення професійної асо­ціації суддів до процедури призначення суддів;

5) забезпечення захисту статусу правничої професії та створення професійної асоціації адвокатів;

6) запровадження нової, недискримінаційної системи реєстрації релігійних об’єднань;

7) утримання від підписання Конвенції СНД з прав людини до здійснення Радою Європи дослідження стосовно сумісності двох юридичних інструментів (Європейської Конвенції та Конвенції СНД) з огляду на те, що заява особи, подана на підставі Конвенції СНД, могла б унеможливити ефективне використання цією осо­бою права на звернення до Європейського Суду з прав людини на підставі статті 25 Європейської Конвенції;

8) запровадження мораторію на виконання смертних вироків з дня вступу до Ради Європи.

9) підписання та ратифікації низки міжнародно-прав­них документів Ради Європи, які становлять так звану *конвенційну спадщину Ради Європи*, утворену міжнародними договорами, в яких втілено *спільні* для всіх членів Ради Європи *ідеали та принципи*.

Отже, саме на підставі висновків відповідних комітетів ПАРЄ про *спроможність* України виконувати *обов’язки* члена Ради Європи, визначені її Статутом, саме за наявності *запевнень вищого керівництва держави* про готовність добровільно взяти відповідальність від імені держави за виконання в майбутньому Україною *формальних зобов’язань*, встановлених у Висновку № 190, Парламентська Асамблея Ради Європи 26 вересня 1995 року рекомендувала Комітетові міністрів запросити Україну *стати членом Ради Європи.* На підставі всього цього Україна набула статусу повноправного члена Ради Європи 9 листопада 1995 року.

Визнання та утвердження принципу верховенства права в рамках виконання обов’язків і зобов’язань членами Ради Європи

(і) *cічнева частина сесії ПАРЄ 1997 року*

Вперше стосунки України з Радою Європи загострилися, коли Асамблея вирішила провести дебати за терміновою процедурою з пи­тання виконання Україною лише одного з усього переліку формальних зобов’язань — *запровадження мораторію на виконання смертних ви­років*, і ухвалила з цього питання досить сувору резолюцію. Гострота ситуації була обумовлена таким фактом: до Асамблеї надійшла офіцій­на інформація стосовно того, що, попри взяте Україною зобов’язання запровадити мораторій на виконання смертних вироків з 9.11. 1995 р., лише за першу половину 1996 р. в Україні було виконано 86 смертних вироків, а стосовно статистики з цього питання за дру­гу половину того ж року українська влада відмовилася надати Раді Європи будь-яку інформацію. Окрім того, як зазначалось у Резолюції № 1112 (1997), «Асамблея особливо була приголомшена» тим фактом, що смертні вироки виконувалися в атмосфері таємності, коли навіть родину ув’язненого не інформували про це, а страчених осіб ховали в безіменних могилах. Тому всі страти, здійснені українською владою впродовж 1996 року, Асамблея оцінила як «**кричуще порушення її обов’язків і зобов’язань**». Вітаючи і підтримуючи зусилля Верховної Ради України і Міністерства юстиції України, Асамблея «засуди­ла Україну за порушення свого зобов’язання» і попередила українську владу про те, що, коли страти продовжуватимуться після ухвалення цієї резолюції, Асамблея «може ***відмовити в ратифікації повнова­жень парламентській делеґації України*** на наступній сесії».

(іi) *cічнева частина сесії ПАРЄ 1999 року*

У підсумковому документі з першого питання Асамблея вислови­ла «велике занепокоєння з приводу погіршення економічної ситуації» в Україні, наслідком якого стало падіння життєвого рівня, «супроводжується зростанням організованої злочинності і надзвичайно високим рівнем корупції». Асамблея висловила «тривогу з приводу тяжкої продовольчої ситуації, а особ­ливо з приводу нестачі ліків і медичного забезпечення». До низки заходів, які необхідно було вжити владі в Україні на подолання існуючих труднощів і на досягнення міцнішої демократії та сталого економічного зростання, документ відносив, зокрема, *ефективно діючу судову систему*; реформу освітньої системи; розширення співпраці українських закладів освіти з європейськими університетами, особливо що стосується *факультетів права*.

У цьому аспекті зазначалося, зокрема, таке:

після прийняття Конституції 28.06. 1996 р. «не було досягнуто значного проґресу в ділянці правної та судової систем»; низка важливих положень і принципів Конституції, що стосуються реформи прокуратури, судів, інститутів затримання, тримання під вартою, арешту тощо, — має бути впроваджена після перехідного пе­ріоду, який «не завжди чітко визначений»;

українське законодавство складають швидше укази президента, аніж закони, ухвалені парламентом (у співвідношенні 10 до 1).

Разом з тим прийняття нової Конституції в часових рамках, визначених взятими на себе зобов’язаннями, оцінювалось як «го­ловне політичне досягнення, за яке Україна заслуговує на похвалу». Особливо позитивно оцінювалося те, що у тексті Конституції «дуже добре відображено *принципи верховенства права*». До *загальних принципів*, завдяки яким через текст Конституції в Україні можна було запровадити *верховенство права,* — відповідно до доповіді, — було віднесено те, що:

- Конституція має найвищу юридичну силу; закони та інші акти ухвалюються на її основі та мають їй від­повідати (ч.ІІ ст. 8);

- визнано принцип поділу влади, а органи законодав­чої, виконавчої та судової гілок влади здійснюють свої повноваження в межах, визначених Конституцією, і відповідно до законів (ст. 6);

- принцип законності дістав подальше чітке виражен­ня у ст. 19;

- конституційні положення стосовно людських прав застосовуються судами безпосередньо (ч.ІІІ ст. 8).

- здійснення правосуддя виключно судами (ст. 124);

- ґарантована незалежність і недоторканність суддів (ст. 126);

- безстрокове перебування судді на посаді після п’ятирічного випробувального строку (ст.126 і 128);

- визначені Конституцією основні засади судочинства (ст. 129).

Стаття 128 зазнала критики, оскільки вона передбачала, що пер­ше призначення на посаду професійного судді строком на п’ять років здійснюється Президентом України і що всі інші судді, окрім суддів Конституційного Суду, обираються на безстрокове перебування на посаді також політичним органом — Верховною Радою України.

Найгострішої критики у тогочасній доповіді зазнав інститут прокуратури.

 Висновки на цьому етапі виконання Україною покладених на неї обов’язків і взятих на себе зобов’язань зводилися до того, що:

=Україна все ще перебуває в стані переходу від тоталітаризму до демократії, проте їй і досі бракує юридич­них, соціальних і політичних реформ, необхідних для досягнення демократичного стану розвитку, для якого характерними є сильні позиції виконавчої влади та її прагнення, що часом виходить за межі законності, контролювати політичну владу;

= в Україні ще й досі немає достатньої чіткості в роз­межуванні судової, виконавчої і законодавчої гілок влади; виконавча влада займає досить міцні позиції і прагне, часом виходячи за межі законності, конт­ролювати всю політичну владу, що в наслідку може призвести до незаконного її впливу на перебіг пре­зидентських виборів, які мають відбутися в жовтні 1999 року;

= українській владі слід вжити ще багато заходів з метою *забезпечення верховенства права*; тому ухвалення від­повідного законодавства стосовно реформи судової системи та інституту прокуратури має бути питанням найпершої ваги — для того щоб скоротити до мініму­му перехідний період, передбачений Конституцією.

Доповідачі зверталися до української влади (зокрема до президента і Верховної Ради) із закликом «вжити термі­нових заходів, необхідних для того, щоб Україна досягла повноцінно­го демократичного стану», за якого визнавалися б *принципи — вер­ховенства права* та здійснення прав і основоположних свобод усіма особами, що перебувають під її юрисдикцією.

У резолюції ПАРЄ висловлювала «глибоке занепокоєння з приводу повільних темпів» виконання Україною своїх зобов’язань. До чинників, які свідчили про те, що **Україна *не забезпечує дотри­мання верховенства права*,** резолюція віднесла таке: невиконання судових рішень; зростання корупції та злочинності; «використан­ня кадрового складу Міністерства внутрішніх справ для приватних цілей»; брак законодавства стосовно реформування судової системи та інституту прокуратури; зволікання із виведенням пенітенціарної системи з-під контролю Міністерства внутрішніх справ і переданням її під контроль Міністерства юстиції; відсутність мораторію *de jure* на виконання смертних вироків; порушення строків, встановлених для ратифікації Протоколу № 6 до Європейської Конвенції з прав людини (скасування смертної кари); поширена практика застосування кату­вань у місцях запобіжного ув’язнення. Наголошуючи на важливості запровадженого в Україні мора­торію *de facto* на виконання смертних вироків, Асамблея водночас заявила, що в разі виконання в майбутньому бодай одного із смерт­них вироків повноваження української парламентської делеґації буде скасовано на наступній же частині сесії ПАРЄ.

Асамблея зазначила, що відповідальність за невиконання обов’язків і зобов’язань покладається на всі органи влади, включно з Верховною Радою, оскільки Україна мала ухвалити впродовж одного року з дня вступу до Ради Європи (тобто не пізніше кінця 1998 року) такі акти, як:

рамковий акт стосовно правної та судової реформ;

новий кримінальний кодекс; новий цивільний кодекс;

новий кримінальний процесуальний кодекс;

новий цивільний процесуальний кодекс;

новий закон про політичні партії.

Усі ці зобов’язання станом на січень 1999 року виконано не було.

Асамблея одностайно ухвалила таке рі­шення: якщо до відкриття червневої частини сесії ПАРЄ 1999 р. Україна не досягне істотного проґресу у виконанні всіх обов’язків і взятих на себе зобов’язань, Асамблея розпочне процедуру ***скасуван­ня повноважень парламентської делеґації України*** і не відновить їх, допоки всі обов’язки і зобов’язання не буде виконано.

(ііі) *червнева частина сесії ПАРЄ 1999 року*

На виконання рішень січневої частини сесії ПАРЄ доповіда­чі відвідали Київ 9–12.05 1999 року «доповідачі не встановили жодного істотнoго проґресу» за період із січня по травень. Єдиним кроком української влади було підписане Головою Верховної Ради 14.05 доручення голо­вам відповідних парламентських комітетів вжити заходів на вико­нання обов’язків і зобов’язань України. На основі цього доповідачі повторили січневий висновок Асамблеї, а саме: якщо до 21.05 в Україні не буде досягнуто «істотного проґресу», Асамблеї слід **скасува­ти повноваження парламентської делеґації України** і, відповідно, рекомендувати Комітетові міністрів **зупинити право України на представництво**

(iv) *квітнева частина сесії ПАРЄ 2000 року*

Наступна і набагато гостріша дискусія з «українського питання» в Асамблеї відбулась у зв’язку з тим, що 15.01. 2000 р. Президент України своїм указом проголосив проведення 16 квітня всеукраїнсь­кого референдуму

Головним питанням, яке доповідачі поставили собі за мету з’ясувати, було питання про юридичну природу референдуму, а саме: чи він є *консультативної* природи, чи — *юридично зобов’язальної*. Поставивши запитання на зустрічі з Президентом України 16.02 саме у такій площині, вони дістали від нього відповідь, яка супере­чила попереднім запевненням міністра юстиції. Президент заявив, що стосовно лише двох питань (потреби запровадження двопалат­ного парламенту і заміни чинної Конституції на нову шляхом ще од­ного референдуму) цей референдум є «консультативним», а стосовно решти (недовіри до парламенту, обраного у 1998 р., що є підста­вою для його розпуску президентом після референдуму; інших (но­вих) підстав розпуску парламенту президентом; скасування депутатського імунітету; зменшення кількісного складу парламенту із 450 до 300 представників) — «юридично зобов’язальним». Позиція Комітету з юридичних питань і прав людини знайшла своє відображення у затвердженому 3 квітня 2000 року висновку, де зазначалося таке: запланований на 16.04 референдум «не узгоджується з процедурою, встановленою в Конституції України»; такий референдум «не має правної основи»; якщо наслідком цього рефе­рендуму стане «пряма» зміна Конституції, то «Рада Європи не повин­на визнавати нової Конституції»; усі винесені на референдум питан­ня мають одну мету: «посилити повноваження президента за рахунок послаблення повноважень парламенту і встановити президентський режим». На цій підставі комітет підтримав наведену пропозицію Моніторинґового комітету про те, щоб Асамблея ухвалила рекомен­дацію Комітетові міністрів стосовно «зупинення членства України в Раді Європи», якщо так званий «референдум» все-таки відбудеться «за даних обставин». Позиція Асамблеї:

- висловлювала глибоке занепокоєння з приводу «так званого референдуму» стосовно реформування інс­титутів державної влади (запланованого на 16.04 2000 р.), «модальність підготовки та організації яко­го залишаються незрозумілими»;

- наголошувала на тому, що «правосильний референ­дум не може мати місця, доки новий закон стосовно процедури проведення референдумів не буде ухвале­ний Верховною Радою»;

- висловлювала занепокоєння можливими неґативними наслідками для поділу влади — «миттєвим знищенням системи стримувань і противаг, що існує в країні між інститутами державної влади країни, спрямованим на значне посилення ролі президента і суттєве послаблен­ня ролі парламенту»;

- нагадувала, що вона взяла до уваги висновок Венеціанської Комісії, ухвалений 31 березня 2000 року, де зазнача­лося таке:

«і. даний референдум не може прямо змінити Конституцію;

іі. видається надзвичайно сумнівним, що консультативний референдум за народною ініціативою взагалі допустимий;

v. схвалення всіх пропозицій, винесених на референдум, зруйнує баланс повноважень між президентом і парламентом.

З урахуванням усіх викладених чинників Парламентська Асамблея Ради Європи «у терміновому порядку закликала» Президента України відкласти проведення «так званого референдуму» на час, доки не буде ухвалено новий закон, який вреґулював би процедуру організації та проведення референдумів. І тому Асамблея рекомендувала Комітетові міністрів ретельно відстежувати, щоб процес внесення змін до Конституції здійснювався в Україні відповідно до положень чинної Конституції. А якщо виявиться, що результати «референдуму» буде «імплементовано в неконституційний спосіб» або «Конституцію буде змінено неконституційним шляхом», то за таких обставин Асамблея рекомендувала **зупинити членство України в Раді Європи**.

(v) *січнева частина сесії ПАРЄ 2001 року*

На пленарному засіданні Асамблеї стали питання про *свободу вираження поглядів і переконань та функціонування парламентської демократії в Україні. Було висловлено, що* професія журналіста є найнебезпечнішою». «Чи можна взагалі вес­ти мову про свободу слова, коли карою за критичний голос виступає насильство і смерть», — наголошувалось у висновку. У зв’язку з тим, що журналістам і навіть родичам Ґонґадзе (зокрема його матері) прокуратура відмовила в доступі до інформації, характер розслідування випадку зникнення журналіста Ґонґадзе наводився як «кричущий при­клад браку прозорості».

(vi) *квітнева частина сесії ПАРЄ 2001 року*

Жорсткої критики Верховна Рада зазнала за те, що вона «відклала юридичні реформи, які органи влади України пообіцяли здійснити впродовж року після вступу» (це стосувалося закону про судоустрій і нових кодексів — цивільного, кримінально­го, цивільного процесуального і кримінального процесуального). Як «єдиний позитивний крок» у цьому напрямі виконання зобов’язань за два попередні роки наводився факт розгляду парламентом проек­ту Цивільного кодексу в третьому читанні.

(vii) *вереснева частина сесії ПАРЄ 2001 року*

До позитивних зрушень щодо виконання Україною своїх обов’язків і зобов’язань було віднесено не тільки сам факт ухвалення Верховною Радою 5.04.2001 р. нового Кримінального кодексу (який був під­писаний президентом 17 травня і який набув чинності 1 вересня 2001 року), а й те, що «цей важливий новий складник законодавства, *inter alia*, не містив жодних положень про кримінальну відповідальність за образу [честі чи гідності] та наклеп».

Позитивний відгук дістало й ухвалення Верховною Радою 21 чер­вня 2001 року «пакету» законів у частині діяльності судової систе­ми і деяких правоохоронних органів («мала судова реформа»). Їхнє прийняття було зумовлене тим, що 28 червня 2001 року закінчував­ся строк чинності певної частини Перехідних положень Конституції України (розділ XV). Серед інших питань, на яких особливо було загострено увагу в доповіді, містилися такі: безрезультатне розслідування зникнення і вбивства журналіста Георгія Ґонґадзе; обвинувачення осіб, що брали участь у демонстраціях 9 березня 2001 року, у «злочині проти держа­ви» і застосування до них тих положень кримінального права, які з часів розпаду СРСР в Україні вже не застосовувалися і які передбачали від 8 до 15 років ув’язнення; брак ефективного юридичного захисту в Україні на прикладі відмови прокуратури в розслідуванні факту по­биття з політичних мотивів народного депутата України Олександра Єльяшкевича. Головним недоліком правної системи називалося «слабке та непослідовне впровадження і застосування закону». Серед інших критичних проблем вирізнявся «низький рівень незалежності переважної частини судової системи». У доповіді було чітко окреслено ті невиконані зобов’язання, які, на думку доповідачів, мали б стати для України «сферою пріоритетів».

Висновок: незважаючи на наявність із часу ухвалення останньої резолюції Асамблеї «відчут­ного проґресу», ***Україна все ще далека від виконання всіх обов’язків і зобов’язань як держава — член Ради Європи***. Тому вони пропонува­ли, щоб Асамблея ухвалила рішення *продовжити здійснення процедури спостереження (моніторинґу)* стосовно України.

(viii) *вереснева частина сесії ПАРЄ 2003 року*

Зафіксовано певний проґрес у виконанні деяких так званих формальних законодaвчих зобов’язань:

= потреба в ухваленні Верховною Радою «рамкового акта про правну політику в ділянці захисту прав лю­дини» вже не видавалася необхідною, оскільки, за висновком Венеціанської Комісії, в Конституції України 1996 р. було закріплено відповідні положення (розділ ІІ), що стосуються прав людини, а також передбаче­но, що ці положення мають безпосередньо застосову­ватися судами;

= Україна також ратифікувала цілу низку між­народних інструментів стосовно захисту прав людини, які, згідно з положеннями Конституції, є частиною на­ціонального законодавства; погоджуючись із виснов­ком Венеціанської Комісії про те, що у такий спосіб в Україні було закріплено ті принципи, яких вимагав би «рамковий акт про правну політику в ділянці захисту прав людини»;

= «надзвичайно важливим є те, щоб застосування в Україні цих текстів відбувалося у повній відповідності з міжнародними стандартами»;

5 .04. 2001 р. парламент ухвалив новий Кримінальний кодекс, який набрав чинності 1 вересня 2001 року;

7 .02. 2002 р. парламент ухвалив новий Закон про судоустрій, який набрав чинності 1 червня 2002 року;

16.01 2003 р. парламент ухвалив новий Цивільний кодекс, який мав вступити в дію 1 січня 2004 року;

15.05. 2003 р. Верховна Рада ухвалила (а президент 6 червня підписав) Закон про ратифікацію Європейської Хартії реґіональних або міноритарних мов.

Проте, Асамблея висловлювала занепокоєння іншими речами — тим, що в Україні не існувало належного правозастосування, і тим, що принципи та стандарти Ради Європи надто повільно впро­ваджувалися в українську практику:

= брак результатів у притягненні до суду осіб, відпові­дальних за вбивство журналіста Георгія Ґонґадзе;

= сумнівні результати в розслідуванні справи про за­лякування і побиття народного депутата Олександра Єльяшкевича;

= застосування непропорційних покарань до учасників політичної демонстрації 9.03. 2001 р., які все ще перебували у в’язниці, що давало підстави вважати їх політичними в’язнями;

=практика систематичних доручень, які даються Генеральній прокуратурі найвищою посадовою осо­бою виконавчої влади стосовно окремих криміналь­них справ;

= численні випадки переслідування Генеральною проку­ратурою та Вищою радою юстиції тих суддів, які нама­гаються виносити рішення відповідно до закону;

= брак доступу опозиційних політичних сил, представ­лених у парламенті, до електронних засобів масової ін­формації, зокрема тих, що контролюються державою; все ще триваюча практика нав’язування журналістам свого роду офіційно затверджених вказівок щодо ви­світлення подій (так званих «*темників*») як новоство­реного різновиду прихованої цензури;

= остання версія проекту кримінального процесуального кодексу в низці положень є несуміс­ною із стандартами Ради Європи, ґарантованими Європейською Конвенцією з прав людини і рішеннями Європейського Суду з прав людини.

Асамблея твердо наполягала на тому, щоб в Україні:

\* органи державної влади забезпечили *цілковите дотри­мання верховенства права*;

\*було зміцнено незалежність суддів від виконавчої вла­ди і відновлено довіру громадян до судової системи загалом;

\*повністю було завершено реформування інституту прокуратури відповідно до принципів і стандартів Ради Європи;

\*кримінальний процесуальний кодекс було впровадже­но на основі попередньо отриманих висновків експер­тів Ради Європи;

\*було завершено передання всієї системи пенітенціар­них установ у підпорядкування Міністерства юстиції;

\*надалі покращувалися умови тримання людей в міс­цях позбавлення волі;

\*було виконано зобов’язання щодо створення незалеж­ної професійної організації адвокатів і захисту законом статусу правничої професії;

\*органи влади проводили свою політику щодо засобів масової інформації в такий спосіб, який переконливо продемонстрував би дотримання свободи вираження поглядів і переконань;

\*опозиції було надано рівний доступ до національних і реґіональних каналів телебачення, що перебувають у державній власності;

\*було запроваджено справедливу і таку, що виконує свою функцію, систему суспільного мовлення;

\*впродовж усього процесу внесення змін до Конституції враховувались би висновки Венеціанської Комісії та було ретельно дотримано всіх положень Конституції, що стосуються процедури внесення змін до неї.

(ix) *січнева частина сесії ПАРЄ 2004 року*

 Увосьме «українське питання» - пропозиція провести термінове обговорення ситуації, яку спочатку було охарактеризовано як «конституційна криза», а згодом вона дістала визначення як «політична криза в Україні». Підставою для такої пропозиції послужили, за оцінкою Моніторинґового коміте­ту, «бурхливі події» наприкінці 2003 року в українському парламенті навколо питання про конституційну реформу, внаслідок яких, як вва­жав Комітет, «Україна опинилась на перехресті» з двоїстою перспекти­вою — або ж «інтеґруватися як повноправний член у коло демократій Європи», або ж «повернутися до [того стану] країни, коли *принципи верховенства права застосовуються вибірково* і *коли вони зазнають руйнації, приносячи вигоду тим, хто перебуває при владі*».

 «Повільне просування України до стану повноцін­ної демократії спричинене *відсутністю верховенства права* та функ­ціонуючої системи стримувань і противаг». Внаслідок цього виникла така картина: «попри існування відповідних юридичних норм, вони зазвичай не застосовуються до тих, хто перебуває на владних поса­дах, а застосовуються вибірково до тих, хто не є впливовим, або до тих, хто в опозиції, — з метою репресій; колишня комуністична еліта, яка практично зберегла в цілості свою владу в Україні від часу проголо­шення незалежності у 1991 р., звикла мертвою хваткою тримати у своїх руках всі важелі політичного, економічного і соціального життя і прагне будь-якою ціною й надалі утримувати чи відновити [втрачений] контроль над суспільством» Тому Комісія *настійливо рекомендувала*, щоб при внесенні змін до Конституції України:

— статус народного депутата не пов’язувався з його членством у парламентській фракції чи блоці фракцій у спосіб, що порушує неза­лежний і вільний мандат депутата;

— було вилучено запропоновану зміну щодо обмеженого строку перебування суддів на суддівській посаді;

— було забезпечено відповідність ролі та функцій української про­куратури європейським стандартам.

У підсумку: якщо буде здійснено подаль­ші спроби «проштовхнути» внесення змін до Конституції України у спосіб, не передбачений законом, і неконституційними засобами або ж якщо Україна не забезпечить вільні та справедливі вибори 31.10. 2004 р, Асамблея може порушити питання про ***позбавлення повноважень української парламентської делеґації, і*** може вирішити «звернутися до Комітету міністрів з вимогою ***зупинити членство України в Раді Європи, відповідно до статті 8 Статуту Ради Європи***».

Кожна ухвалена Асамблеєю рекомендація обов’язково є предметом розгляду виконавчим орга­ном Ради Європи — Комітетом міністрів. Він же, розглядає пи­тання виконання зобов’язань у частині, що стосується «демократії, прав людини і *верховенства права*», будь-якою державою — членом Ради Європи». Як випливає з поданих Парламентській Асамблеї відповідей за результатами розгляду рекомендацій ПАРЄ стосовно виконання Україною обов’язків і зобов’язань, Комітет міністрів неодноразово запевняв Асамблею в тому, зокрема, що він «і далі пиль­но стежитиме за ситуацією в Україні стосовно *дотримання верховенства права*, плюралістичної демократії та прав людини».

**4.Комітет міністрів Ради Європи і розвиток змісту верховенства права**

Важливу частину системи юридичного інструментарію Ради Європи, через який *верховенству права* від самого початку надава­лось і надається конкретне змістове наповнення, становить такий вид офіційних документів цієї організації, як *рекомендації,* що їх ухвалює Комітет міністрів РЄ. Рекомендації — це ті акти, у яких знаходить своє відображення «*спільна політи­ка*» держав — членів Ради Європи стосовно конкретних питань.

Особливістю рекомендацій Комітету міністрів з цих питань є те, що майже в усіх них міститься формула, якою наголошується на тому, що *метою* Ради Європи є **«*досягнення тіснішого єднання між її членами*»**.

На сьогодні доробок Комітету міністрів у питанні надання конкретних форм *принципові верховенства права*, застосованого Європейським Судом у Страсбурзі на обґрунтування низки рішень, становить уже понад півсотні таких рекомендацій:

(і) *критерії, якими слід керуватись, розглядаючи справу в суді за відсутності обвинуваченої особи*

(іі) *альтернативні ув’язненню види кримінального покарання*

(ііі) *захист особи стосовно актів адміністративних органів*

(iv) *юридична допомога і юридична консультація*

(а) *принципи стосовно юридичної допомоги в судовому процесі*

1. Ніхто не повинен зазнавати матеріальних перешкод у здійс­ненні свого права чи при захисті його в будь-якому суді, що вирішує цивільні, комерційні, адміністративні, соціальні чи фіскальні питання. Для цього всі особи повинні мати право на необхідну юридичну допомогу при розгляді своєї справи в су­довому порядку. При вирішенні питання про те, чи юридична допомога є необхідною, до уваги мають братися:

— фінансові можливості та зобов’язання особи;

— очікувані судові витрати.

2. Юридична допомога має бути доступною навіть тоді, коли осо­ба здатна частково покрити витрати на розгляд своєї справи. У такому випадку юридична допомога може бути доступною за умови грошового внеску особи, якій вона надається, а розмір цього внеску не повинен виходити за межі можливостей особи оплатити цю допомогу без надмірних для себе витрат.

3. Юридична допомога має передбачати всі витрати, які неодмін­но несе особа, якій вона надається, при здійсненні чи захисті своїх прав, і зокрема — оплату послуг (винагороду) адвокатів, експертів і свідків, витрати на переклади. Бажано, щоб після надання юридичної допомоги на неї поширювалося звільнен­ня від вимоги застави.

4. Має існувати можливість отримання юридичної допомоги у перебігу судового розгляду справи, якщо змінилося фінансове становище чи зобов’язання сторони в судовій справі або якщо виникають якісь інші обставини, які вимагають надання юри­дичної допомоги.

5. Юридична допомога повинна завжди включати послуги осо­би, яка професійно володіє кваліфікацією практикувати право відповідно до положень національного законодавства, не лише у випадках, коли це передбачено національною системою юри­дичної допомоги, а й тоді, коли:

— здійснення представництва такою особою в суді відповід­ної держави є обов’язковим за національним законом;

— компетентний орган, відповідальний за надання юридич­ної допомоги, встановлює, що з урахуванням обставин конкретної справи такі послуги є необхідними.

Особа, якій надається така допомога, повинна мати свободу вибору тієї професійно придатної особи, яка погоджується нада­ти свої послуги. Призначена в такий спосіб особа повинна одер­жати відповідну винагороду за працю, яку вона виконує від імені особи, якій надається допомога.

6. Вирішуючи питання про надання юридичної допомоги, від­повідні органи можуть:

— зваживши на обставини конкретної справи, виходити з до­цільності або недоцільності судового розгляду справи чи захисту;

— брати до уваги характер судового розгляду і, в разі потре­би — надати допомогу, що покриває лише інші витрати, а не витрати, пов’язані з послугами професійно придатної особи, про яку йшлося в принципі 5.

7. Система юридичної допомоги має передбачати можливість пе­регляду рішення, яким було відмовлено в наданні юридичної допомоги.

8. Відповідальність за фінансування системи юридичної допомо­ги має покладатися на державу.

9. Рамки фінансового становища, за якими настає право на отримання юридичної допомоги, мають постійно перегляда­тись, особливо з огляду на підвищення рівня прожиткового мінімуму.

10. Система юридичної допомоги має передбачати надання юри­дичної допомоги, відповідно до принципів цієї резолюції, сто­совно будь-яких судових справ для визнання чи виконання рішення в одній державі, коли це рішення ухвалене судом в іншій державі.

11. Держава повинна вжити необхідних заходів, щоб положення про систему юридичної допомоги були відомі суспільству та ін­шим заінтересованим сторонам, зокрема тим органам держави, до яких потенційні заявники можуть звернутися по допомогу.

(б) *принципи стосовно юридичної консультації*

12. Держава повинна подбати, щоб малозабезпечена особа мала змогу отримати необхідну юридичну консультацію з усіх пи­тань, які випливають із зазначеного в принципі 1 предмета і які можуть стосуватися прав чи інтересів цієї особи.

13. Юридична консультація має бути доступною на безоплатній чи на платній основі — залежно від можливостей особи, яка звертається по консультацію.

14. Держава повинна забезпечити, щоб інформація стосовно мож­ливостей скористатися юридичною консультацією була надана суспільству і тим, до кого особа, що потребує юридичних по­рад, може звернутися по допомогу.

15. Держава повинна вжити належних заходів, щоб переконатись у тому, що інформація про відповідне законодавство у цій га­лузі є доступною для служб, які надають юридичні поради.

16. Держава повинна приділяти особливу увагу потребам у юри­дичній консультації, коли судова справа може розглядатися в іншій державі 944.

(v) *здійснення адміністративними органамидискреційних повноважень*

(vi) *заходи, спрямовані на спрощення доступу до правосуддя*

 З цією метою держави у своїй внутрішній політиці повинні додержува­ти відповідних принципів, які стосуються, зокрема, таких питань, як: а) інформування населення; b) спрощення процедур; c) прискорення розгляду справ; d) вартість правосуддя; e) особливі процедури.

Щодо цього Комітет міністрів встановив такі принципи:

*Стосовно (А) — інформування населення*:

1. Держава повинна вживати заходів для того, щоб населення було поінформоване про місце розташування і компетенцію судів, а також про способи, за допомогою яких можна розпоча­ти процедуру захисту своїх прав у суді і продовжувати її.

2. Для людини має бути доступною в суді чи в іншому компетен­тному органі інформація з питань стосовно:

- процесуальних вимог, за умови, що ця інформація не є юридичною порадою (консультацією) щодо суті конк­ретної справи;

- способів, за допомогою яких можна оскаржити рішен­ня, та часу, впродовж якого можна оскаржити рішення; відповідних правил процедури і необхідних для цього документів;

- способів виконання рішення і — при можливості — того, яких коштів це потребує.

*Стосовно (В) — спрощення процедури*:

3. Слід запровадити заходи, які б заохочували чи схиляли сторо­ни до примирення і дружнього вреґу­лювання спору ще до початку судового процесу або в його перебігу.

4. Не можна перешкоджати жодній стороні процесу користува­тися послугами правника (адвоката). Слід не допускати того, щоб в інтересах конкретної справи сторону примушували ко­ристуватися послугами безлічі правників, коли в цьому немає потреби. У тих випадках, коли, зважаючи на характер поруше­ного питання, з метою спрощення доступу до правосуддя звер­нення самої особи виявиться найбажанішим, представництво її адвокатом не повинне бути обов’язковим.

5. Держави повинні вживати заходів для забезпечення того, щоб усі процесуальні документи мали просту форму і щоб мова, якою їх складено, була зрозумілою для людей, а будь-яке рі­шення було зрозумілим для сторін.

6. У тих випадках, коли одна зі сторін судового процесу не має достатніх знань мови, якою ведеться судочинство, держави по­винні приділяти особливу увагу питанням усного і письмового перекладу, а також забезпечувати, щоб особи — особливо ма­теріально не захищені — не потрапляли в невигідне для себе становище стосовно доступу до суду чи впродовж судового процесу через те, що не розмовляють мовою, якою ведеться су­дочинство, чи не розуміють її.

7. Мають запроваджуватися заходи, спрямовані на те, щоб число експертів, призначених судом у рамках тієї самої справи — з власної ініціативи чи на вимогу сторін, — було зведено до мінімуму.

*Стосовно (С) — прискорення розгляду справ*:

8. Потрібно вжити всіх можливих заходів для того, щоб звести до мінімуму витрати часу, необхідного для вирішення питання. З цією метою слід скасувати архаїчні (застарілі) процедури, які не приносять жодної користі; слід зробити так, щоб суди було укомплектовано належним чином і щоб вони функціонували оперативно; слід запровадити такі процедури, які надають судам можливість долучатися до справи ще на початковій стадії.

9. Слід запровадити положення, на основі яких можна було б за­безпечити, щоб у випадках беззаперечних питань чи позовів стосовно сплати визначених сум остаточне рішення виносило­ся швидко — без зайвих формальностей, без з’явлення до суду чи безоплатно.

10. Аби запобігти зловживанням правом на апеляцію або вико­ристанням його для затягування судового процесу, особливу увагу слід приділяти можливостям попереднього виконання судових рішень із запровадженням відсоткової ставки стосов­но суми, що має бути сплачена за рішенням, на строк до вико­нання рішення.

*Стосовно (D) — вартості правосуддя*:

11. Держава не повинна вимагати від сторони сплати жодних сум як умови, за якої розпочинається судовий розгляд справи, які, зважаючи на предмет спору, видаються невиправданими.

12. Оскільки судовий збір (судове) виступає очевидною пере­шкодою для доступу до правосуддя, він має бути — якщо це можливо — зведеним до мінімуму або скасованим. Система судових зборів (судового) має бути переглянута на предмет її спрощення.

13. Особливу увагу слід приділити питанню оплати послуг прав­ника (адвоката) й експерта, оскільки це становить перешкоду для доступу до правосуддя. Потрібно запровадити певну фор­му контролю за величиною цих оплат.

14. Сторона, що виграла справу, повинна — у принципі (за винят­ком особливих обставин) — отримувати від сторони, що про­грала справу, відшкодування своїх витрат, зокрема й понесені (впродовж процесу) в розумних межах витрати на оплату послуг правника (адвоката).

*Стосовно (Е) — особливих процедур*:

15. У тих випадках, коли спір стосується малої суми грошей або майна на малий розмір грошового еквівалента, має бути за­проваджена процедура, яка надає сторонам можливість звер­нутися до суду, не несучи витрати, які є непропорційними сумі, що становить предмет спору. З цією метою слід подбати про запровадження простих форм розгляду справи, про уник­нення непотрібних судових слухань і про обмеження права на апеляцію.

16. Держави повинні забезпечити, щоб процедура розгляду справ у питаннях сімейного права була простою, швидкою і недорогою, і щоб вона передбачала повагу до особистого характеру предмета спору. Такі справи мають — наскільки це можливо — розглядатись і вирішуватися в закритому режимі (конфіденційно).

(vii) *доступ до інформації, що є в розпорядженніорганів публічної влади*

 Комітет міністрів рекомендував урядам держав-членів вжити заходів для вдосконалення існуючих систем юридичної допомоги і юридичної консультації шляхом доповнення механізмів цих систем у такий спосіб, щоб вони охоплювали і знедолені прошарки суспільства.

З цією метою урядам було рекомендовано:

1. Полегшити дуже бідним людям (незаможним) доступ до суду («право на судовий захист») шляхом:

*а*) поглиблення обізнаності представників правничої про­фесії з проблемами знедолених;

*b*) розширення послуг юридичної консультації для знедолених;

*с*) покриття вартості юридичної консультації для знедолених юридичною допомогою без шкоди для сплати помірного внеску особами, які отримують користь від такої консуль­тації, де цього вимагає національне законодавство;

*d*) поширення заснування консультативних центрів у місцях проживання незаможних.

2. Полегшити дуже бідним людям (незаможним) ефективний до­ступ до квазісудових способів вирішення спорів шляхом:

*а*) активнішого залучення неурядових або волонтерських ор­ганізацій, які надавали б незаможним підтримку в квазі­судових формах вирішення спорів — таких як посередництво і примирення;

*b*) поширення грошових виплат, що здійснюються в рамках юридичної допомоги, на зазначені способи вирішення спорів.

3. Полегшити дуже бідним людям (незаможним) ефективний до­ступ до судів, особливо шляхом:

*а*) поширення юридичної допомоги та інших послуг на всі види судових справ (цивільні, кримінальні, комерційні, ад­міністративні, соціальні тощо) і на всі види процесуальних дій (таких, що застосовуються у порядку вирішення спору між сторонами, чи будь-яких інших), незалежно від того, у якій функції виступає зацікавлена особа;

*b*) поширення юридичної допомоги незаможним на осіб без громадянства чи іноземців у кожному випадку, якщо вони постійно проживають на території держави-члена, де за­стосовуються процесуальні дії;

*с*) визнання їхнього права на отримання порад з боку підхожого консультанта (по можливості — на їхній власний вибір), послуги якого мають бути відповідно відшкодовані;

*d*) зведення обставин, за яких компетентні органи можуть відмовити в наданні юридичної допомоги, головним чином до тих випадків, коли підставою для відмови є неприйнятність (справи), явна малоперспективність (виграти справу) чи коли надання юридичної допомоги не є необхідним в інтересах правосуддя;

*е*) спрощення процедури, за якою вирішується питання про надання юридичної допомоги незаможним, і практику‑вання негайного надання тимчасової юридичної допомоги в усіх можливих випадках;

*f*) запровадження практики, за якої неурядові чи волонтерські організації, що надають підтримку незаможним, могли б надавати допомогу (в розумінні проблеми доступу до судів) особам, які є настільки залежними чи безправними, що не можуть захищати себе самостійно; це має стосуватися розгляду справ як у національних органах правосуддя, так і в Європейському Суді з прав людини та інших міжнародних установах судового характеру.

4. В рамках своєї загальної політики, спрямованої на подолання бідності, проводити консультації (в усіх можливих випадках) з неурядовими організаціями, діяльність яких пов’язана із за­значеними проблемами, і волонтерськими організаціями, що надають підтримку незаможним .

(іх) *незалежність, дієвість і роль суддів*

 Комітет міністрів рекомендував урядам держав-членів вжити тих заходів (або посилити вже існуючі), що є необхідними для під­несення ролі як окремого судді, так і всього суддівського корпусу. Досягти цього пропонувалося через запровадження у своїй практиці таких принципів, які мають застосовуватися до всіх осіб, що здійс­нюють судові функції, включаючи тих, хто має справу з вирішенням питань конституційного, кримінального, цивільного, комерційного та адміністративного права.

*Принцип І: загальні принципи стосовно незалежності суддів*

рекомендації Комітету міністрів у внутрішньому праві, передбачаючи, зокрема:

(і) що рішення суддів не можуть переглядатись інак­ше ніж у рамках визначених законом апеляційних процедур;

(іі) що строк перебування на посаді та умови виплати суддівської винагороди ґарантуються законом;

(ііі) що, жодний інший орган, окрім самих судів, не повинен вирішувати питань щодо відповідності праву в порядку, визначеному законом;

іv) що, за винятком рішень про амністію, помилування чи подібних до цього, уряд або адміністрація не по­винні мати права ухвалювати рішення зі зворотною дією стосовно раніше ухвалених судових рішень;

*Принцип ІІ: повнота влади суддів*

Повнота влади судді має поширюватися на всіх осіб, пов’язаних зі справою, включно з державними органами та їхніми представниками. Судді повинні мати достатньо повноважень і мати змогу здійснювати їх, для того щоб виконувати свої обов’язки і забезпечувати повноту своєї влади і гідність суду.

*Принцип ІІІ: належні умови праці*

*Принцип ІV: об’єднання*

*Принцип V: обов’язки суддів*

*Принцип VI: невиконання обов’язків і дисциплінарні порушення*

(х) *незалежні національні інститути,що забезпечують і захищають права людини*

(хі) *поведінка поліції в демократичному суспільстві,що існує на основі верховенства права*

 *Кодекс по­ведінки поліції* - *головне призначення поліції* в демократичному суспільстві, що існує *на основі верховенства права*, поля­гає в тому, щоб:

- підтримувати громадянський спокій і правопорядок у суспільстві;

- захищати основоположні права особи і свободи, закріплені, зокрема, Європейською Конвенцією з прав людини, і додержувати їх;

- запобігати злочинності й боротися з нею;

- виявляти злочини;

- надавати допомогу і послуги населенню.

Конвенційна спадщина Ради Європи

 Європейська Конвенція з прав людини є головним елементом конвенційної спадщини Ради Європи, сформованої договорами, у яких втілено спільні для всіх членів цієї організації ідеали і принципи. Частина цих договорів формують так звану «серцевину», на якій, власне, і засноване членство в цій організації. Конвенційна «серцеви­на» реґулює такі сфери, як:

**права людини —**  *Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод* від 4.11. 1950 р., протоколи до неї: *Протокол* від 20.03. 1952 р.; *Протокол № 4* від 16.09. 1963 р.; *Протокол № 6* від 28.04 1983 р.; *Протокол № 7* від 22.11. 1984 р.; *Протокол № 11* від 11.05. 1994 р.; *Протокол № 12* від 4.11. 2000 р.; *Протокол № 13* від 3.05 2002 р.;

*Європейська соціальна хартія* від 18.10 1961 р. та протоколи до неї: *Додатковий протокол* від 5.05 1988 р.; *Протокол* від 21.10 1991 р.; *Додатковий протокол* від 9.11. 1995 р.;

*Європейська Конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню* від 26.11. 1987 р. та *Протокол № 1* і *Протокол № 2*  від 4.11. 1993 р.

**меншини —** *Європейська Хартія реґіональних або міноритарних мов* від 5.11. 1992р.;

*Рамкова Конвенція про захист національних меншин* від 1.02 1995 р.

**біомедицина —** *Конвенція про захист прав людини і людської гідності щодо засто­сування біології і медицини (Конвенція про права людини і біо­медицину)* від 4.04 1977 р. та про­токоли до неї: *Додатковий протокол про заборону клонування людини* від 12.01. 1998 р.; *Додатковий протокол стосовно трансплантації органів і тканин людського поход­ження* від 24.01. 2002 р.

**захист даних —** *Конвенція про захист осіб щодо автоматичної обробки даних особис­того характеру* від 28.01. 1981 р. і *Додатковий протокол* до неї від 8.11. 2001 р.

**громадянство —** *Європейська Конвенція про громадянство* від 6.11. 1997 р.

**сімейне право і діти —***Європейська Конвенція про визнання і виконання рішень стосовно опіки над дітьми і про поновлення опіки над дітьми* від 20.05. 1980 р.;*Європейська Конвенція про здійснення прав дитини* від 25.01 1996 р.

**співпраця в ділянці права —**  *Європейська Конвенція про екстрадицію (видачу правопорушників)* від 13.12. 1957 р. і протоколи до неї: *Додатковий протокол* від 15.10 1975 р. і *Другий додатко­вий протокол* від 17.03. 1978 р.;

*Європейська Конвенція про взаємну допомогу в кримінальних справах* від 20.04. 1959 р. і протоколи до неї: *Додатковий протокол* від 17.03. 1978 р. і *Другий додатко­вий протокол* від 8.11. 2001 р.;

*Європейська Конвенція про інформацію стосовно зарубіжного права* від 7.06. 1968 р. і *Додатковий протокол* до неї від 15.03. 1978 р.;

*Європейська Конвенція про переведення судочинства в криміналь­них справах* від 15.05 1972 р.;

*Європейська Конвенція про боротьбу з тероризмом* від 27.01. 1977 р.;

*Європейська Угода про передачу заяв на юридичну допомогу* від 27.01. 1977 р. і *Додатковий протокол* до неї від 4.10. 2001 р.;

*Європейська Конвенція про передачу засуджених осіб* від 21.03. 1983 р. і *Додатковий протокол* до неї від 18.12. 1997 р.;

*Європейська Конвенція про відшкодування жертвам насильницьких злочинів* від 24.11. 1983 р.;

*Європейська Конвенція про відмивання, пошук, арешт і конфіскацію того, що є злочинного походження,* від 8.11. 1990 р.; *Конвенція про кіберзлочини (комп’ютерні злочини)* від 23.11. 2001 р.

**корупція —**  *Кримінально-правна конвенція про корупцію* від 27.11.1999 р.;

*Цивільно-правна конвенція про корупцію* від 4.11. 1999 р.

**соціальний зв’язок —** *Європейський Кодекс соціального забезпечення* від 16.04. 1964 р. і *Протокол* до нього від 16.04 1964 р.;

*Європейська Конвенція про правний статус працівників-міґрантів* від 24.11. 1977 р.

**місцева влада —***Європейська Контурна конвенція про транскордонну співпрацю між територіальними громадами або органами влади* від 21 травня 1980 року (ETS 106) та протоколи до неї: *Додатковий протокол* від 9.11. 1995 р. і *Протокол № 2 стосовно міжтериторіальної співпраці* від 5.05. 1998 р.;

*Європейська Хартія місцевого самоврядування* від 15.10. 1985 р.

**культура —** *Європейська культурна конвенція* від 19.12. 1954 р.;

*Конвенція про захист архітектурної спадщини Європи* від 3.10. 1985 р.;

*Європейська Конвенція про захист археологічної спадщини (нова редакція)* від 16.01.1992 р.; *Європейська Конвенція про спільне виробництво кінематографа* від 2.10. 1992 р.

**вища освіта —** *Конвенція про визнання кваліфікаційних вимог стосовно вищої освіти в європейському реґіоні* від 11.04 1997 р.

**транскордонне телебачення —** *Європейська Конвенція про транскордонне телебачення* від 5.05 1989 р. і *Протокол, що доповнює Конвенцію*, від 1.10. 1998 р.

**охорона здоров’я —** *Конвенція про випрацювання європейської фармакопеї* від 22.07 1964 р.

**довкілля —** *Конвенція про збереження живої природи і природних середовищ* від 19.09. 1979 р.

**спорт —***Європейська Конвенція про насильство і неналежну поведінку гля­дачів на спортивних заходах, і зокрема на футбольних матчах* від 19.08. 1985 р.;

*Конвенція про протидію вживанню допінґу* від 16.11. 1989 р. і *Додатковий протокол* до неї від 12.09. 2002 р.

**5.Принцип верховенства права в рішеннях Європейського Суду з прав людини**

ЄКПЛ, як відомо, стала інструментом, за допомогою якого на реґіональному рівні було запроваджено положення *Загальної Декларації ООН 1948 р*. Із преамбули Конвенції можна дізнатися, що саме «спільна спадщина політичних традицій, ідеалів», до якої належить також «свобода і верховенство права», спонука­ли уряди низки країн Європи вдатися до «перших відповідних кро­ків на колективне забезпечення певних прав, викладених у Загальній Декларації».

(і) *«верховенство права» у контексті «європейськогопублічного порядку» (ст. 8, 9, 10, 11 К.)*

(іі) *«ґарантований доступ до суду» як складник«верховенства права» (ст.6)*

(ііі) *«авторитет і безсторонність суду»як елемент «верховенства права»*

(iv) *«виконання судового рішення» як складник«верховенства права» (ст. 6)*

(v) *«принцип законності» як елемент «верховенства права» (ст. 8, 9, 10, 11)*

(vi) *«якість закону» як вимога «верховенства права»*

(vii) *вимога судового контролю за втручанням виконавчоївлади у право особи на свободу — елемент «верховенства права» (ст. 5, 13)*

Суд розтлумачив, що мета ст. 5 Конвенції загалом полягає в тому, щоб «захистити особу від свавільного втручання держави у пра­во особи на свободу». Що стосується пункту 3 ст. 5, то його мета — «уникнути свавільності та *забезпечити верховенство права* за допо­могою вимоги стосовно судового контролю за втручанням виконавчої влади».

(viii) *«свавільність» як пряма антитеза «верховенства права» (ст.5,8,9, 10,11,13)*

(іх) *«верховенство права» як ґарантія принципу поділу влади (ст. 6)*

(х) *«верховенство права» як ґарантії, що застосовуються у кримінальному судочинстві (ст. 6, 7, 15)*

(хі) *вимога «верховенства права» в розслідуваннікримінальних злочинів*

(хіі) *«верховенство права» як ґарантіязаборони катування (ст. 3)*

(хііі) *«рівність перед законом» як елемент «верховенства права»*

(xiv) *«верховенство права» й адміністративна юстиція(ст. 6, 13)*

(xv) *«верховенство права» і свобода преси*

(xvi) *принцип «юридичної визначеності» як один з істотних проявів «верховенства права» (ст. 6)*

(xvii) *«верховенство права» як один з основоположних принципів демократичного суспільства, властивий усім статтям Конвенції*

Тому, беручи до уваги особливості економічного і соціального поступу кожного із суспільств європейських країн у той чи інший історичний період, Суд тлумачить поняття «верховенство права», застосовуючи такі формули, за допомогою яких дає можливість з’ясувати і зрозуміти, щó саме:

- «означає відповідати верховенству права»;

- «вимагає принцип відповідності *верховенству права*»;

- «є суттєвим проявом *верховенства права*»,

або ж навпаки: щó саме:

- «є несумісним із *принципом верховенства права*»;

- «не відповідає *верховенству права*»;

- «виключає *принцип верховенства права*».

Отже, на сьогодні результатом тлумачної діяльності Європейського Суду є те, що загальний *принцип верховенства права* було визнано достатньою мірою вираженим у низці різноманітних концепцій та інших принципів, присутніх у Конвенції, починаючи від преамбули і про­довжуючи, так би мовити, її «головним корпусом» — у статтях самої Конвенції та у статтях протоколів, що доповнюють її. Такими концеп­ціями (які складають доктринальну основу в кожному випадку конк­ретного аспекту, елементу чи прояву *принципу верховенства права*) і конкретними принципами є:

= концепція *справжньої демократії* (преамбула Конвенції);

= концепція *природніх (невід’ємних) прав людини*, одні з яких є *абсолютними*, а інші — такими, стосовно яких Конвенція допускає *втручання держави*;

= принцип *поділу влади* як ґарантія невтручання кожної з гілок — законодавчої, виконавчої чи судової — у сфе­ру компетенції інших;

= концепція *допустимих обмежень* певних прав, ґаранто­ваних Конвенцією: вони допустимі *лише за умови*, що на них покладаються інші обмеження, — вони мають бути присутніми в *національному праві* та *необхідними в демократичному суспільстві,* для того щоб сприяти визначеним *леґітимним цілям*, які взагалі пов’язуються із *загальносуспільним інтересом* (статті 8–11);

= концепція *визнання правом* тільки того в національно­му праві, що відповідає вимогам, які висуваються до *якості закону* (чіткість, зрозумілість, доступність, пе­редбачуваність тощо);

= принцип *законності* як єдиної леґітимної основи для діяльності органів державної влади;

= концепція верховенства права як *заперечення свавіль­ності* завдяки відповідним і дієвим *ґарантіям від зловживання владою (повноваженнями)*;

= концепція *справедливого судочинства*, яка включає в себе інші концепції — право на *доступ до суду*; право на *справедливий судовий розгляд*; вимога того, щоб суд був *компетентним* у вирішенні справи; *виконання су­дового рішення* як ґарантія права на справедливий су­довий розгляд тощо;

= принцип *рівності всіх перед законом*;

= концепція *адміністративної юстиції*;

= концепція *гуманного кримінального права*.

**6.Поняття «верховенство права» в Установчих договорах ЄС**

Поняття «верховенство права» уже було присутнім в одному з перших Установчих договорів, зокрема у ст. 177 Договору про заснування Європейського Співтовариства (Рим, 1957р.). Щоправда, тоді воно безпосередньо стосувалося завдань політики Співтовариства у сфері розвитку співпраці з третіми краї­нами.

*Амстердамським договором* (1997 р.) до статті *F* (нова стаття 6) було внесено поправку, після чого вона дістала таке формулювання: «**Союз засновано на принципах** свободи, демократії, дотримання прав людини і основоположних свобод та **верховенства права** — принципах, *що є спільними для держав-членів*».

Відомо, що в Україні на даний момент є двостороння угода («Про партнерство і співпрацю» 1994 р.), що реґулює стосунки між Україною і Європейським Союзом (на взірець угод, укладених з усіма новими незалежними державами, що виникли на теренах колишнього СРСР), який набрав чинності 1.03. 1998 р. Крім того, осібне місце в стосунках між Україною та ЄС посідає *Спільна стратегія Європейської Ради стосовно України*, ухвалена в Гельсінки 11.12. 1999 р. Виходячи з того, що стратегічне парт­нерство Європейського Союзу та України побудовано, як зазначається в документі, на «спільних цінностях та єдиних інтересах», Європейський Союз визначив з-посеред низки стратегічних цілей щодо України таку: «сприяти виникненню в Україні стабільної, відкритої і плюралістич­ної *демократії*, *керованої верховенством права* і такої, що становитиме підвалини стало функціонуючої ринкової економіки, плодами якої ко­ристуватиметься увесь народ України».

У відповідному розділі *Спільної стратегії*, де йдеться саме про «головні цілі», наголошується на тому, що Європейський Союз і Україна «мають спільний інтерес у прискоренні процесу демократичних і економічних перетворень в Україні», оскільки «успішні перетворення в Україні принесуть процвітання не лише самій Україні, а й усьому реґіо­ну». Але для того, щоб процес таких перетворень став успішним, як визначається в документі, «необхідно здійснити реформи, спрямовані на зміцнення демократії та *верховенства права*». У документі осіб­но наголошувалось: «Європейський Союз вважає, що *верховенство права* є *необхідною передумовою* розвитку функціонуючої ринкової економіки, яка відкриває можливості та несе благо всім громадянам України». Саме з метою зміцнення співпраці з Україною на цьому напрямі Європейський Союз запропонував визначити як пріоритет — *зміц­нення демократії, верховенства права та інститутів публічної вла­ди в Україні*. Європейський Союз дав позитивну оцінку останнім «до­сягненням України в закладенні підвалин демократичної системи», конкретно — встановленню багатопартійної системи та ухваленню парламентом конституції. Крім того, в документі йшлося про особли­ву важливість для України її членства в Раді Європи, у зв’язку з чим Європейський Союз закликав Україну виконати свої зобов’язання, які вона взяла на себе, вступаючи до Ради Європи у 1995 р., та привести своє національне законодавство у відповідність з нормами і стандар­тами Ради Європи. Водночас у цьому ж документі Європейський Союз звертав увагу на висновки відповідних міжнародних інституцій, які спостерігали за президентськими виборами в Україні 1999 р., особ­ливо наголошуючи на тому, що «спосіб проведення цих виборів не від­повідав низці зобов’язань, що випливають із членства в ОБСЄ», і закли­кав Україну «взяти до уваги рекомендації, висловлені в доповіді місією спостереження ОБСЄ, з перспективою на майбутні вибори».

Конференція Європейського Союзу з питань верховенства права (Нордвейк, Нідерланди, 23–24 червня 1997 р.)

*Верховенство права* як предмет постійної уваги і подальшо­го змістового розвитку є одним із пріоритетних напрямів діяльності Європейського Союзу. Потреба в цьому особливо стала відчутною із запровадженням стратегії розширення Євросоюзу на схід. Щоб наго­лосити на важливості *верховенства права* для функціонування *демо­кратичного суспільства*, Європейський Союз (під час головування Нідерландів) у тісній співпраці з Радою Європи організував 23–24.06. 1997 р. в м. Нoрдвейк багатос­торонню конференцію, учасниками якої були представники правничої професії, суддівства, державного обвинувачення і міністерств юстиції країн — членів Європейського Союзу та асоційованих з Європейським Союзом країн Центральної і Східної Європи.

Підтверджуючи важливість існуючих *міжнародних стандартів* стосовно *верховенства права*, які було випрацювано, *inter alia,* в рам­ках Ради Європи і як такі їх визнав Європейський Союз, учасники цієї конференції визначили чотири (I–IV) групи питань, що, власне, й ста­новлять суть цього питання.

*Перша група* (І) — це особливості, пов’язані із забезпеченням *не­залежного статусу судової влади і процесом ухвалення судових рішень*. Сюди було віднесено такі особливості:

1. Судді мають бути незалежними від будь-яких зовнішніх чин­ників позасудового походження, які могли б вплинути на про­цес ухвалення ними рішення. Вони повинні мати можливість діяти в умовах відсутності надмірних обмежень, недоречного впливу, спонукань до дії, тиску, погроз або втручань — прямих чи опосередкованих.

2. Незмінюваність суддів (при перебуванні на посаді) має бути ґарантована в рамках права і практики. Оцінка суддівських здібностей і належного виконання суддею своїх обов’язків не повинна бути сферою компетенції ні виконавчої влади, ні за­конодавчої. Дисциплінарні процедури і заходи стягнення ма­ють бути предметом правного реґулювання.

3. Відбір суддів та умови їхнього перебування на посаді мають ґа­рантуватись об’єктивними критеріями, визначеними законом, і застосовуватись у країні незалежно від адміністративних (ви­конавчих) органів влади. 4. Закон повинен забезпечити ґарантії того, щоб усі рішення стосовно відбору та професійної кар’єри суддів ґрунтували­ся на об’єктивних критеріях і якостях, коли беруться до уваги кваліфікаційний рівень, чесність, здібність і вміння.

5. Статус, умови праці, винагорода за працю і виплати у зв’язку з відставкою (виходом на пенсію) суддів мають бути сумірними гідності їхньої професії і тягареві їхніх обов’язків. Залучення до суддівської роботи відповідних цій справі осіб має забезпе­чуватися достатнім рівнем винагороди для них.

6. Мають вживатись усі необхідні заходи для ґарантування без­пеки суддів.

7. Незалежність судівництва передбачає: якщо судді, зайняті на службі повний чи неповний робочий день, беруть участь в ін­шій діяльності, вони повинні уникати будь-якого можливого конфлікту інтересів, що може виникнути при цьому. Їхня не­суддівська професійна чи інша відповідна діяльність має бути відома суспільству.

До *другої групи* (ІІ) увійшли особливості, що забезпечують *доступ до суду, включаючи надання юридичної допомоги (legal aid) і юридичної консультації (legal advice)*. До цієї категорії складників верховенства права було віднесено такі особливості:

• принцип доступу до суду, який означає, що доступ до судів має бути ґарантований в усіх випадках щодо вирішення справ стосовно кримінального обвинувачення чи стосовно прав і обов’язків громадян, особливо у випадку заяви про те, що було порушено основоположні права, і безвідносно до характеру справи (цивільного, кримінального чи адміністративного);• доступ до інформації: для того щоб полегшити доступ до судів, як того вимагає *Рекомендація 81 (7) Комітету міністрів Ради Європи*, найголовнішим є забезпечення всім особам належ­ного доступу до інформації стосовно їхніх юридичних прав і доступних засобів захисту; відповідно до цього, слід брати до уваги такі особливості:

a) забезпечення легко зрозумілими, дієвими і доступними законами;

b) функція надання правничої інформації та консультацій є першочерговим обов’язком адвокатур; вона здійснюється відповідно до традицій їхньої незалежності і передбачає участь адвокатів у виконанні програм *pro bono*; слід приді­лити увагу запровадженню таких програм у тих країнах, де їх ще не існує;

c) надання інформації має здійснюватись і через інші органи, такі як професійні спілки, організації споживачів і урядо­вих посадовців, але останні повинні уникати при цьому за­грози компрометації їхніх функцій;

d) самі судді також можуть надавати інформацію; проте це аж ніяк не повинно підривати їхній незалежний та неупе­реджений статус.

 Перешкоди для доступу до суду: слід вжити заходів на усунен­ня перешкод у доступі до суду; будь-які програми чи реко­мендації Європейського Союзу в цій ділянці мають будува­тися на існуючих стандартах, що їх відображено у ст. 6 Європейської Конвенції з прав людини і відповідних реко­мендаціях Комітету міністрів Ради Європи; увагу слід приді­ляти таким питанням, як:

а) економічні та фактичні перешкоди — стосуються юридич­ної допомоги (юридична допомога має надаватись у такий спосіб, щоб доступ до судів був реальним), сплати судових зборів (сплата судової послуги не повинна унеможливи­ти особам з недостатнім рівнем засобів до існування на­лежний доступ до суду), географічної мережі й достатньої кількості суддів (бажано, щоб національні органи влади створювали ефективну географічну мережу судів, особли­во судів першої інстанції);

b) проблеми потерпілих — Європейський Союз повинен будувати свою політику в цьому питанні на досягненнях Ради Європи, потерпілі повинні мати можливість вчинити судові позови проти тих, хто, за їхніми твердженнями, завдав їм шкоди; позов потерпілого має бути розглянутий у судовому по­рядку незалежно від відмови прокурора прийняти заяву (скаргу) до розгляду;

c) проблеми безпеки і державної таємниці — суди повинні мати можливість незалежно вирішувати питання стосовно законності та доцільності віднесення інформації до кате­горії державної таємниці; у випадку, якщо виконавча вла­да в рамках дискреційних повноважень вдається до дій з мотивів безпеки, до повноважень судів має належати пе­ревірка підстав, на яких дискреційні повноваження було застосовано, а також того, чи було це зроблено належним чином і в обґрунтований спосіб — відповідно до *принципів природньої справедливості*; мотиви державної безпеки жодним чином не можуть бути підставою для відмови у доступі до суду;

d) невідкладні ситуації — у невідкладних випадках, зокрема тоді, коли йдеться про право особи на життя чи свободу, правила процедури (процесуальні норми) не повинні сто­яти на заваді при зверненні до суду в цих питаннях тих, хто не є її юридичним представником.

Тривалість судового розгляду: суди, у тому числі й апеляційні, мають бути наділені достатніми повноваженнями і забезпечені належними умовами та оснащенням, щоб запобігати надмірній тяганині в цивільному, кримінальному, адміністративному чи іншого характеру судочинстві; окрім цього, з метою розванта­ження судів мають братися до уваги інші законні можливості, включаючи альтернативні способи розгляду спорів, процеду­ри адміністративної апеляції та можливості омбудсмена; однак такі альтернативні механізми не повинні позбавляти права на доступ до незалежного суду.

*До третьої групи* (ІІІ) належать особливості, що визначають *ста­тус і роль публічного* (*державного*) *обвинувача*. У цій ділянці особли­вості верховенства права такі:

1. Мають бути ґарантовані — якість, об’єктивність і дієвість про­курорської діяльності, суспільний престиж обвинувальної функції, повага до неї з боку суспільства та її високий мораль­ний авторитет.

2. Публічні обвинувачі повинні забезпечувати дотримання кримінальних законів. Головна роль, відведена публічному об­винувачеві, — це представництво суспільства в судах, для того щоб від його імені ґарантувати застосування закону і висувати кримінальне обвинувачення; але такі функції не повинні витіс­няти функцію судів чи заміняти — за винятком окремих обме­жених випадків, закріплених у законі, — право особи зверну­тися безпосередньо до суду.

3. Публічні обвинувачі повинні здійснювати свої функції об’єктивно і без будь-якої дискримінації — політичної, соціальної, релігійної, расової, статевої чи будь-якого іншого її виду.

4. Здійснюючи свої функції, публічні обвинувачі повинні захи­щати суспільний інтерес (*public interest*), діяти по совісті та з об’єктивністю, брати до належної уваги стан підозрюваного, за­безпечувати рівність можливостей і ґарантувати права захисту.

5. Публічні обвинувачі повинні брати до уваги всі обставини, що мають відношення до справи, незалежно від того — є вони на користь чи на шкоду для підозрюваного; якщо розслідування справи виявляє, що висунуте обвинувачення є безпідставним, прокурор не повинен розпочинати або продовжувати обвину­вачення, а повинен вжити всіх заходів для того, щоб припини­ти процес.

6. Обвинувачі повинні активно захищати права потерпілих і свідків; потерпілим має бути ґарантоване право на звернення до суду, якщо обвинувач раптом вирішить припинити справу.

7. Публічні обвинувачі повинні бути пильними щодо будь-яко­го порушення кримінального закону і повинні забезпечувати, щоб органи, які здійснюють розслідування, особливо поліція, дотримувались юридичних норм, що ґарантують основопо­ложні права людини і захищають особу від катування і нелюд­ського поводження.

8. Право особи скористатися судовим захистом, що його здійс­нює незалежний і неупереджений суддя, має бути ґарантоване у всіх випадках з одночасною можливістю для цієї особи звер­нутися до омбудсмена, наділеного повноваженнями розсліду­вати випадки неналежної поведінки державних органів.

9. Беручи до уваги, що статус і повноваження публічного (державного) обвинувача є різними в різних країнах, як, власне, і ставлення до автономності та незалежності цього інституту, у цьому зв’язку було визначено як надзвичайно суттєві такі аспекти:

- якщо адміністративні органи (виконавча влада) мають право давати органам обвинувачення загальні чи кон­кретні вказівки (доручення), слід виходити з того, що можливість для таких вказівок (доручень) має бути передбачена законом, що вони мають видаватись у пись­мовій формі, бути опублікованими і бути предметом обговорення з боку суспільства і предметом контролю з боку судової влади;

- заборона неґативного характеру — право видавати на­каз про припинення процесу кримінального переслі­дування, розпочатого в законний спосіб, — має бути суворо обмежена.

10. Публічний обвинувач не повинен мати надто багато функцій і повноважень, що виходять за межі кримінального переслі­дування, і будь-яка з функцій має підпадати під відповідний судовий нагляд, особливо на предмет її відповідності вимо­гам об’єктивності та недискримінаційності, що викладено у пункті ІІІ (3).

До *четвертої групи* (ІV) увійшли особливості, що забезпечують *невтручання в судові рішення, зокрема їх виконання.* До цієї категорії складників верховенства права було віднесено такі особливості:

1. Не допускається жодних втручань у судові рішення. Винятки з цього правила мають бути передбачені нормами права — ба­жано на конституційному рівні — і зведені до мінімуму.

2. Суди повинні мати достатньо засобів і повноважень для того, щоб запобігти будь-якому надмірному зволіканню з виконан­ням своїх рішень, винесених у рамках цивільного, криміналь­ного та адміністративного судочинства, а також щоб запобіг­ти будь-якій тяганині з боку однієї зі сторін чи адміністрації (виконавчої влади). Для належного виконання судових рішень мають бути створені відповідні умови.

3. Мають бути запроваджені ґарантії того, щоб уряд та адмініст­рація не мали можливості приймати будь-яке рішення, окрім помилування чи амністії, на підставі якого судові рішення уне­важнювалися б у порядку зворотної дії.

4. Верховенство права вимагає існування прийнятної можли­вості для зупинення виконання адміністративних заходів, що оскаржуються, — поки триває судовий розгляд справи.

У прикінцевих висновках Конференції, що відбулась у м. Нордвейк, зазначалося, що *верховенство права,* і зокрема його практичне впро­вадження, вимагає постійної уваги й подальшого розвитку як на націо­нальному, так і на міжнародному рівнях. Для цієї мети принципово важливою і бажаною є тісна співпраця між Європейським Союзом і Радою Європи, особливо з урахуванням стратегії розширення Євросоюзу. Тому в цьому питанні, окрім документів, що мають відношення до стат­ті *K* Договору про Європейський Союз, слід спиратися на *стандарти, відображені в Європейській Конвенції з прав людини* і в *рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи*.

Переговори між Україною та Європейським Союзом щодо укладення нової посиленої угоди на заміну Угоди про партнерство та співробітництво розпочалися у березні 2007 р. відповідно до Плану дій Україна-ЄС.

На Саміті Україна-ЄС (вересень 2008 p., м. Париж) сторони досягнули домовленості, що нова посилена угода буде називатися Угодою про асоціацію.

Протягом 2007-2012 рр. відбулися 21 раунд переговорів щодо Угоди про асоціацію та 18 раундів переговорів щодо розділу Угоди про створення поглибленої та всеохоплюючої зонивільної торгівлі.

19 грудня 2011 р. на Саміті Україна – ЄС оголошено про завершення переговорів щодо Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Ця Угода є більш масштабною у порівнянні з аналогічнимиугодами, укладеними ЄС з країнами Центральної та Східної Європи.

30 березня 2012 р. на рівні глав переговорних делегацій відбулося парафування Угоди про асоціацію, а 19 липня 2012 р. парафовано розділ Угоди щодо створення зони вільної торгівлі.

З кінця 2012 р. до середини 2013 р. здійснювався офіційний переклад проекту Угоди українською і мовами держав-членів ЄС.

15 травня 2013 р. Колегія Європейської Комісії прийняла рішення рекомендувати Раді ЄС підписати Угоду, а також дозволити її тимчасове застосування до завершення процедур ратифікації державами – членами ЄС.

9 серпня 2013 р. проект Угоди був оприлюднений на Урядовому порталі.

За пропозицією Сторони ЄС було уточнено назву Угоди, і за згодою Української Сторониугода отримала остаточну офіційну назву - «Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами – членами, з іншої сторони».

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС відбулося в два етапи.

21 березня 2014 р. під час Позачергового Саміту Україна – ЄС було підписано політичнучастину Угоди та Заключний акт Саміту, які від імені України підписав Прем’єр-міністр А. Яценюк. Зокрема, підписані Преамбула, Стаття 1, Розділи І «Загальні принципи», ІІ «Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпековоїполітики» і VII «Інституційні, загальні та прикінцеві положення» Угоди. На Саміті УкраїнськоюСтороною також була зроблена заява, що зобов’язання України, які випливають зі статті 8 Угоди про асоціацію стосовно ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінальногосуду 1998 р. будуть виконані після внесення відповідних змін до Конституції України.

27 червня 2014 р. в ході засідання Ради ЄС Президентом України П.Порошенком та керівництвом Європейського Союзу і главами держав та урядів 28 держав – членів ЄС булапідписана економічна частина Угоди – Розділи III «Юстиція, свобода та безпека», IV «Торгівля і питання, пов’язані з торгівлею», V «Економічне та галузеве співробітництво» та VI «Фінансовеспівробітництво та положення щодо боротьби із шахрайством», які разом з рештою тексту Угоди становлять єдиний документ.

16 вересня 2014 р. Верховна Рада України та Європейський Парламент синхронно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та ЄС.

Українська Сторона передала до депозитарію ратифікаційні грамоти і завершила таким чином всі внутрішньодержавні процедури.

Угода про асоціацію за своїм обсягом і тематичним охопленням є найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію України та найбільшим міжнародним договором з третьоюкраїною, коли-небудь укладеним Європейським Союзом. Вона визначає якісно новий формат відносин між Україною та ЄС на принципах «політичної асоціації та економічної інтеграції» і слугуєстратегічним орієнтиром системних соціально-економічних реформ в Україні. Передбачена Угодою поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі між Україною та ЄС визначатиме правову базу для вільного переміщення товарів, послуг, капіталів, частково робочої сили між Україною та ЄС, а також регуляторного наближення, спрямованого на поступове входження економіки України до спільного ринку ЄС.

Відповідно до статті 486 Угоди з 1 листопада 2014 р. здійснювалося її тимчасове застосуваннядо моменту набрання нею чинності.

1 вересня 2017 року після тривалого процесу ратифікації Угода про асоціацію між Україною та ЄС набула чинності у повному обсязі.

**7.Хартія основоположних прав Європейського Союзу**

Серед складників «*каталогу прав*», які містить *Хартія*, є вже доб­ре відомі з базових міжнародно-правних документів — Загальної Декларації прав людини ООН, Європейської Конвенції з прав людини чи інших конвенцій. Це, так би мовити, — «традиційні» права і свобо­ди. Вони, як у цьому можна переконатися з викладеного нижче, ста­новлять явно переважну більшість положень розділів І–VI *Хартії* й передбачають таке:

= призначення першої групи прав (розділ I) полягає в тому, щоб ґарантувати і захистити *гідність людини*: «людсь­ка гідність є недоторканною; її слід поважати і захищати» (ст. 1); «кожен має право на життя: нікого не може бути засуджено до смертної кари чи — страчено» (ст. 2); «ні­кого не може бути піддано катуванню або нелюдському чи такому, що принижує гідність, поводженню або покаран­ню» (ст. 4); «нікого не можна тримати в рабстві або в підневільному стані; ні від кого не можна вимагати вико­нання примусової чи обов’язкової праці» (ст. 5);

= друга група прав (розділ II) покликана ґарантувати *свобо­ди* — «право особи на свободу і безпеку» (ст. 6); «право кожного на невтручання в його (її) приватне і сімейне жит­тя, житло і спілкування» (ст. 7); «право на шлюб і ство­рення сім’ї» (ст. 9); «свободу думки, совісті й релігії» (ст. 10); «свободу вираження поглядів і переконань та інформації» (ст. 11); «свободу зібрань та об’єднання» (ст. 12); «право на освіту» (ст. 14); «свободу вибо­ру занять і право на працю» (ст. 15); «право власності» (ст. 17); «право на притулок» (ст. 18); «право на захист у випадку переміщення, вислання чи екстрадиції» (ст. 19);

= до третьої групи (розділ III) включено права, які ґарантують *рівність,* — принцип «рівності перед законом» (ст. 20); принцип «заборони дискримінації» (ст. 21); принцип «рівності між чоловіками і жінками» (ст. 23); «права ди­тини» (ст. 24); «права літніх людей» (ст. 25);

= четверта група (розділ IV) містить права, які забезпечують *солідарність,* — «право працівників на інформацію і кон­сультацію стосовно обов’язку» (ст. 27); «право робіт­ників і найманих працівників на колективні переговори, колективний договір і колективні дії з метою захисту своїх інтересів» (ст. 28); «право доступу до служб із пра­цевлаштування» (ст. 29); право на «захист у випадку необґрунтованого звільнення» (ст. 30); право на «спра­ведливі умови праці» (ст. 31); «заборона праці непов­нолітніх і захист молоді, що працює» (ст. 32); право на «захист сім’ї та професійного життя» (ст. 33); право на «соціальну допомогу і соціальне страхування» (ст. 34); право на «охорону здоров’я» (ст. 35); «захист довкілля» (ст. 37); «захист споживача» (ст. 38);

= до п’ятої групи (розділ V) увійшли положення, що забезпе­чують *права громадян,* — «право обирати і бути обраним на виборах до Європейського Парламенту» (ст. 39); «право обирати і бути обраним на муніципальних виборах» (ст. 40); «свобода пересування і місця проживан­ня» (ст. 45); право на «дипломатичний і консульський захист» (ст. 46);

= у шостому (VI) розділі *Хартії* дістали закріплення поло­ження, призначенням яких є ґарантії *справедливості (пра­восуддя, юстиції),* — «право на дієвий ефективний засіб юридичного захисту і на справедливий судовий розгляд» (ст. 47); принцип «презумпції невинуватості» і «право на захист» (ст. 48); «принципи законності і пропорцій­ності стосовно кримінальних злочинів і покарань» (ст. 49); «право не бути притягнутим до відповідальності чи не бути покараним двічі у кримінальному судочинстві за один і той самий кримінальний злочин» (ст. 50).

Водночас у *Хартії* досить помітні й, так би мовити, новели цієї галузі права, поява яких у цьому фундаментальному акті обумовлена, безперечно, досягненнями, здобутими у цій частині світу в перебігу стрімкого процесу єднання народів Європи на основі багатовікових і непроминущих цінностей, осердям яких є *людська гідність*.