

## ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ЯК ПРИНЦИП ФУНКЦІОНУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ СИСТЕМ В ДЕРЖАВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Скриль С. А.

Метою статті є дослідження впливу принципу верховенства права на функціонування політичних систем держав Європейського Союзу.

Стрижнем функціонування політичних та правових систем держав «об'єднаної Європи» виступає принцип верховенства права, який має безпосереднє відношення до прав людини та виступає сучасним імперативом побудови правової держави. Його запровадження та утвердження в правовій та політичній системах є пріоритетним завданням розвитку будь-якої цивілізованої демократичної соціальної держави. У сучасному світовому порядку принцип верховенства права вже не обмежується рамками вузько-юридичного розуміння. Його зміст отримує нові відтінки (аспекти) значень.

Верховенство права має не тільки правовий, але й політичний зміст, оскільки виступає фундаментом утворення та функціонування політичних інститутів. У зв'язку із зазначеним, актуальність дослідження верховенства права у політико-правовому вимірі полягає у необхідності окреслення чітких стандартів організації та режимів діяльності інститутів політичної системи

У науковій літературі виділяють три історичні етапи еволюції розуміння принципу верховенства права: античний (за Платоном та Арістотелем); класичний (за Альбертом Венном Дайсі); сучасний (за визначеннями, що містяться у нормативних актах міжнародних організацій, а саме: Ради Європи, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, робочих матеріалах та річних звітах Світового банку, а також в Рішеннях Європейського Суду з прав людини).

Сучасне розуміння принципу верховенства права розглядається в контексті глобалізаційних, європейських інтеграційних, економічних, правових та інших аспектів реформування світового правопорядку.

Також існує певний логічний зв'язок між принципом верховенства права та функціонуванням політичних інститутів. До останніх зазвичай відносяться: публічна влада, політичні партії, громадські організації, різноманітні соціальні групи впливу на прийняття політичних рішень (релігійні, культурні та ін.) Верховенство права виступає фундаменталь-

ним регулятивним елементом сучасної політичної системи.

Надалі необхідно «вмонтувати» цей принцип у режим функціонування політичних інститутів. Серед сегментів, що потребують такого втілення принципу у політичну складову, є адміністративно-процедурний, безпосередньо пов'язаний із відносинами у форматі: «публічна влада - особа».

Встановлення зазначених, а також багатьох інших, адміністративних (імперативних за своєю юридичною природою) процедур є втіленням у політичну систему доктрини конституціоналізму, головною ідеєю якої полягає у правовому обмеженні державної влади. Сучасний конституціоналізм може бути певним чином ототожнений з ідеологією лібералізму, яка набула розвитку у країнах західних демократій.

**Ключові слова:** верховенство права, правова система, політична система, політичні інститути, державна влада, конституціоналізм, Європейський Союз.

Skryl S. A. Supremacy of law as a principle of functioning of political systems in European Union states

The purpose of this article is to examine the impact of the principle of the supremacy of law on the functioning of political institutions in European Union states.

The core of the functioning of political and legal systems in the 'united Europe' states is the principle of the supremacy of law, which has a direct relationship with human rights and serves as a modern imperative for building a rule-of-law state. Its introduction and establishment in legal and political systems are a priority for the development of any civilized democratic social state. In the modern world order, the principle of the supremacy of law is no longer confined to narrow legal understanding. Its content acquires new shades (aspects) of meanings.

The supremacy of law has not only a legal but also a political meaning since it serves as the foundation for the formation and functioning of political institutions. In this regard, the relevance of studying the supremacy of law in the political and legal dimension lies in the necessity of defining clear standards for the organization and modes of operation of political system institutions.

In scientific literature, three historical stages of understanding the principle of the supremacy

of law are distinguished: ancient (according to Plato and Aristotle); classical (according to Albert Venn Dicey); modern (as defined in the normative acts of international organizations, namely the Council of Europe, the Organization for Security and Cooperation in Europe, working materials and annual reports of the World Bank, as well as in the decisions of the European Court of Human Rights).

Contemporary understanding of the principle of the supremacy of law is considered in the context of globalization, European integration, economic, legal, and other aspects of reforming the global legal order.

There is also a certain logical connection between the principle of the supremacy of law and the functioning of political institutions. The latter typically include public authority, political parties, civil organizations, various social influence groups in political decision-making (religious, cultural, etc.). The supremacy of law serves as a fundamental regulatory element of the modern political system.

It is necessary to 'embed' this principle in the functioning of political institutions. Among the segments that require the embodiment of the principle into the political component, there is an administrative-procedural segment directly related to relations in the format of 'public authority - individual.'

The establishment of the mentioned administrative (imperative by its legal nature) procedures, as well as many others, is the embodiment of the doctrine of constitutionalism into the political system, the main idea of which is the legal limitation of state power. Contemporary constitutionalism can be somewhat equated with the ideology of liberalism, which has developed in Western democracies.

**Key words:** supremacy of law, legal system, political system, political institutions, state authority, constitutionalism, democracy, European Union.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Політичні процеси в державах Європейського Союзу мають юридичні механізми, які пов'язані з втіленням у правову матрицю європейської цивілізації людиноцентристських цінностей. Саме ці цінності виступають ідеологічним змістом принципу верховенства права. Водночас вони є філософським фундаментом європейської ідентичності. Дослідження взаємозв'язку функціонування демократичної політичної системи з «матеріалізацією» концепції верховенства права залишається однією із найактуальніших проблем як в теорії права, так і в політичній науці.

Поняття «політична система», що відбиває стан політичного життя суспільства, політичних явищ та процесів у певній цілісності та усталеності, було введено у політичну науку в середині

XX століття. На цей час у більшості держав Європи формувались нові політичні системи, які створювались «під прапором» боротьби з тоталітаризмом. Існує певний логічний зв'язок між поняттями «політична система» та «політичний режим».

Особливості правового регулювання інститутів політичної системи у державах Європейського Союзу знайшли відображення у реалізації універсальних конституційно-правових засад демократичної держави, які за своїм юридичним змістом охоплюють складові ефективного законодавства. До юридичних механізмів ефективного регулювання інститутів політичної системи, зокрема, відносять наступні.

1. Суверенітет народу як право визначати державний та суспільний лад.

2. Виборність основних органів держави. Як правило, цей принцип закріплюється в конституціях або спеціальних (конституційних, органічних) законах держав.

3. Пріоритет прав людини перед правами держави. Цей принцип регламентує «обслуговуючу» функцію держави у правовідносинах із іншими суб'єктами права. Найбільш рельєфно знаходить відображення в адміністративному праві та в адміністративному-процесуальному праві, парадигмою якого є презумпція винуватості владного суб'єкта при розгляді судового позову.

4. Рівність усіх перед законом.

5. Конституційне обмеження влади більшості над меншістю. Передбачає прийняття спеціальних законів щодо діяльності опозиції у системі влади.

6. Розподіл влади - це не тільки декларування принципу у Конституції, але й прийняття конституційних законів щодо статусу, режиму діяльності усіх гілок влади.

7. Законодавче регламентування багатопартійності.

8. Ідеологічна багатоманітність, що передбачає як конституційні так і процесуальні гарантії реалізації свободи слова, думки, совісті.

Отже, «механізм» верховенства права полягає в забезпеченні ефективного функціонування політичних інститутів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед зарубіжних дослідників політичних систем слід виділити Д. Алмонда, З. Бжезинського, Ж. Блонделя, Р. Даля, Д. Істона, А. Лейпхарта, Х. Лінца, Т. Парсонса, Д. Пауелла, С. Хантингтона, Е. Шилза, Ф. Шміттєра, Ч. Ендрейна.

З названими вченими пов'язано визначення політичної системи, встановлення її структурних елементів (підсистем), класифікація політичних

систем за різними критеріями. Також вони виділили спільне та особливе у трансформації політичних систем європейських держав наприкінці ХХ - початку ХХІ століття. Політичні системи країн регіону класифіковані за критеріями мобільності, інноваційності, консервативності, культурно-цивілізаційної ідентичності. При цьому акцентовано увагу на алгоритмі демократичного транзиту - переходу від авторитаризму до демократії.

Проблематика європейських цінностей і стандартів прав людини не втрачає своєї актуальності, оскільки саме вони формують «європейську ідентичність» і є фундаментальною основою локальної європейської (як частини Західної) цивілізації. В якості самостійного об'єкта дослідження європейські цінності в єдності із стандартами прав і свобод вивчались Т. Хаммарбергом, В. Буткевичем, М. Буроменським, П. Рабіновичем, С. Шевчуком та ін. Майже усі дослідники розглядають європейські цінності як «консолідуючу загальноєвропейську ідеологію».

У широкому політико-правовому форматі проблема верховенства права досліджувалась, зокрема, у працях В. Авер'янова, С. Головатого, М. Козюбри, А. Пухтецької, П. Рабіновича, Д. Суханової, Ю. Тихомирова. Серед зарубіжних авторів слід визначити праці А. Дайсі, Ж. Зіллера, Р. Фелона.

Водночас слід наголосити, що у більшості наукових досліджень, присвячених принципу верховенства права, основна увага приділяється обґрунтуванню засад правового режиму діяльності державної влади як інституту політичної системи. При цьому інші політичні інститути та окреслення правових режимів їх діяльності, залишаються поза увагою дослідників принципу верховенства права.

**Мета статті** - дослідити механізм дії складових елементів принципу верховенства права на функціонування державних та недержавних інститутів політичних систем членів Європейського Союзу.

**Виклад основного матеріалу.** Функціональним призначенням політичної системи виступає мобілізація населення з метою забезпечення самозбереження та стабілізації соціальної системи в цілому. Завдання підтримання політичної стабільності покладається на інституційну підсистему, до якої входять держава та органи державної влади (за виключенням суду), політичні партії, громадсько-політичні організації, церква, органи місцевого самоврядування та регулятивну підсистему, яку утворюють сукупність правових норм та неписаних політичних звичаїв, традицій.

Особливу роль у забезпеченні сталого та прогресивного розвитку суспільства відіграє держава. В умовах глобалізації держава об'єктивно перетворюється у відкриту систему, яка трансформується за синергетичними закономірностями як загального світового, так і локального рівнів. Зважаючи на історію створення та розширення Європейського Союзу, варто зазначити, що особливістю політичних систем держав-учасників спільноти стала конституційна відмова від суверенітету на користь Інститутів ЄС.

Таким чином, сучасна держава представляє собою політико-територіальну організацію суспільства, яка має міжнародну правосуб'єктність. Саме остання перетворює державу у відкриту геополітичну систему.

В історичному ракурсі взаємодія світоглядних принципів, правових традицій та господарського укладу народів-представників європейської локальної цивілізації сформувала певні параметри уніфікованих політичних систем. Важливо зазначити, що розвиток політичних систем в державах європейської цивілізації відбувався у тісному зв'язку із розвитком економічної та правової систем. Порівняння реформ у державах Західної, Східної, Центральної та Південної Європи, що майже синхронно проводились у другій половині ХХ століття, дозволяє сформулювати певний універсальний алгоритм та методологію трансформацій.

Ліберальна економічна та персонорентристська правова парадигми обумовили формування у європейських державах, пов'язаних між собою ідеєю створення «Європи без кордонів», схожих політичних систем, які будуються на наступних класичних ознаках полікратичної держави:

1) соціальним середовищем її існування є відносно однорідне (наскільки це можливо практично) суспільство з численним та міцним середнім класом;

2) органи державної влади формуються в результаті застосування певних демократичних процедур, а стосунки між ними складаються на основі принципів поділу державної влади, системи стримувань та противаг, взаємодії гілок влади;

3) територіальна структура держави складається з урахуванням балансу інтересів центру та місцевих територіальних спільнот різних рівнів;

4) у діяльності органів держави особливу увагу звертають на демократичні форми і методи (зокрема, пошуки компромісу, консенсусу), хоча не виключається й примус, за умов

загрози конституційному ладові, демократичному порядку;

5) проголошуються та здійснюються на практиці основні демократичні права і свободи громадян, засновані на визнанні загальнолюдських цінностей [1, с. 171-172].

Загальноєвропейські цінності, обумовлені історичним формуванням та розвитком локальної європейської цивілізації, стали «матрицею» функціонування політичних систем у країнах Європейського Союзу. Цінності знаходять своє віддзеркалення в «значеннях» принципу верховенства права.

Так, професор конституційного права Великої Британії Г. Вейд принципу верховенства права надає п'ять різних, але взаємопов'язаних «значень»: 1) принцип верховенства права означає, що всі дії держави повинні бути вчинені відповідно до права в тому сенсі, що всі дії виконавчої влади, що торкаються прав та свобод індивідів, мають бути уповноважені правом; 2) діяльність виконавчої влади має здійснюватися згідно з тими нормами та принципами, які обмежують її дискреційні повноваження та унеможливають зловживання; 3) всі спори стосовно законності актів державних органів мають бути вирішені судами, які є незалежними від виконавчої влади; 4) закон повинен бути єдиним для держави та особи у тому сенсі, що уряду, якщо це не є необхідним, не можуть належати привілеї та виняткові повноваження щодо відмови застосування деяких положень закону; 5) поза сферою державної адміністрації верховенство права означає, що ніхто не може бути покараний за злочини, які не визначені законом [2].

Р. Фелон підкреслює, що переважна більшість сучасних концепцій верховенства права визначають три основні «цінності та цілі, яким має слугувати верховенство права: 1) захист від анархії та війни усіх проти усіх; 2) надання людям можливості планувати свою діяльність з розумною впевненістю, що вони можуть передбачити наслідки різних дій ( маються на увазі, в першу чергу дії органів публічної влади); 3) гарантії від принаймні деяких видів саморозсуду (свавілля) державних посадовців» [3].

У свою чергу Ж. Зіллер зазначає, що концепції правової держави, законності та верховенства права розвивалися у різних країнах, проте, не будучи ідентичними, принцип законності та верховенства права разом передбачають підкорення адміністративному праву, а таким чином, - судовому контролю [4].

Отже, сучасні підходи до тлумачення принципу верховенства права мають не абстрактний та філософський характер, а наповнені конкретним юридичним змістом та встановлюють «магістральний шлях» для чіткого визначення режиму діяльності інститутів політичної системи. Як слушно зазначає В. Авер'янов, верховенство права доцільно тлумачити як принцип функціонування держави, який означає забезпечення: по-перше, пріоритетності прав людини перед будь-якими іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави; по-друге, безумовного підпорядкування діяльності усіх без винятку державних інституцій та посадових осіб вимогам реалізації та захисту вказаних прав [5, с. 73]. Тобто йдеться про ідеологію «служіння держави» інтересам людини.

Наступним сегментом втілення принципу верховенства права у політичну систему є «політико-правовий простір» функціонування недержавних інститутів політичної системи. Безумовно, що недержавні політичні інститути існують за іншими стандартами правового регулювання. Відповідно принцип верховенства права у цій «недержавній політичній матриці» наповнюється особливим змістом. Оскільки досліджуваний принцип має безпосереднє відношення до природних, невідчужуваних прав людини, то в регулюванні політичних інститутів (в першу чергу - недержавних), він повинен розглядатися як алгоритм реалізації політичних прав і свобод. Але відомо, що в сфері реалізації прав людини діють інші, - диспозитивні за своєю юридичною природою, правила поведінки. Диспозитивний стандарт правового регулювання визначається наступним чином: «дозволяється все, що не заборонено законом». Тобто верховенство права як універсальний принцип регулювання суспільних відносин, у тому числі інститутів політичної системи, за своїм юридичним змістом повинен поєднувати імперативну (обмежувальну - для публічної влади) та диспозитивну (загальнодозвільну) - для інших політичних інститутів) складові.

Європейські стандарти прав людини мають конкретні параметри визначення і регламентовані міжнародними за своїм змістом актами - Хартією основних прав 2000 р. (у рамках держав Європейського Союзу) та Конвенцією з прав людини та основоположних свобод 1950 р., яка діє в межах країн Ради Європи. Звісно, на континенті діють і інші багатосторонні міжнародні угоди. Але системне тлумачення приписів Хартії основних прав 2000 р., Конвенції з прав людини 1950 р. у співвідношенні з положеннями інших міжнародних угод у сфері прав людини, що діють

на регіональному європейському рівні, дозволяє зробити певний висновок - норми зазначених двох угод мають більш широке тлумачення прав людини і фактично «охоплюють» своїм змістом всі інші регіональні договори. Саме у нормах Конвенції 1950 р. та Хартії 2000 р. (дія якої обмежується кордонами ЄС) закріплені європейські цінності та стандарти прав людини.

Якщо Хартія основних прав 2000 р. за своєю юридичною природою є у значній мірі декларативним актом, який формулює основні цінності Європейського Союзу - людську гідність, свободу, рівність (заборону будь-якої дискримінації), солідарність, то Римська Конвенція закріплює стандарти взаємовідносин між індивідуальними та колективними суб'єктами права з однієї сторони та державою - з іншої. Крім того Конвенція пропонує дієвий міжнародний юридичний механізм захисту прав людини та основоположних свобод.

Як слушно зазначив колишній Комісар Ради Європи з прав людини Т. Хаммарберг, Європейська конвенція з прав людини лежить в основі унікальної європейської системи захисту прав людини, яка слугує прикладом для створення відповідних систем в інших регіонах світу [6, с. 19].

На думку П. Рабіновича, особливістю міжнародних актів, котрі стосуються прав людини, є те, що вони часто-густо насичені поняттями з царини моралі. «Втім, - зазначає науковець, - аргументація Суду з приводу моральності є досить своєрідною. Він ніколи не прагне узаконити, абсолютизувати моральну норму певного змісту - встановити, так би мовити, «євронорму моралі». Цей орган виходить із того незаперечного реального факту, що найбільш поширені, пануючі у різних країнах моральні приписи не завжди збігаються, а тому визнати за єдино прийнятний, загальнообов'язковий для держав - членів Ради Європи лише один із них було б недемократичним, недоцільним та, зрештою, й нереальним» [7, с. 139]. У рішеннях Суду зазначається, що «державні органи, безпосередньо і періодично стикаючись із життєвими реаліями своїх країн, у принципі мають більшу можливість визначитись щодо точного змісту моральних вимог, а також необхідності застосування обмежень. Розглядаючи скарги на адресу конкретної держави, Суд вважає безперечним фактом домінування на її території певних моральних уявлень, поглядів, і він, зазвичай, не ставить собі за мету їх схвалювати, стимулювати, або ж, навпаки, піддавати критиці чи заперечувати» [8].

Отже, практика Європейського суду з прав людини є дієвим інструментом «оживлення»

Конвенції та формування морально-політичних та морально-правових орієнтирів реформування державних інститутів. Йдеться не тільки про судову систему, але й про інші гілки державної влади. Прецеденти Суду є дороговказом законодавчій владі для створення якісних «людноцентристських» законів та «матриці» демократичного суспільства. Одночасно вони встановлюють «межі адміністративної дискреції» для органів виконавчої влади. За таких умов, можна стверджувати, що орієнтири реформування політичних інститутів необхідно шукати у прецедентній практиці Страсбурзького суду.

На думку М. Буроменського, Конвенція є «своєрідним європейським кодексом свободи та демократії, який виступає в якості нового людноцентристського світогляду. Не для кого не є секретом те, що забезпечення права людини - це певний алгоритм побудови цілих галузей права, починаючи від конституційного права, включаючи як галузі матеріального права, так і процесуального. На основі Конвенції та практики Європейського суду з прав людини виникло європейське розуміння прав людини. І нарешті, участь у Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та її дотримання є перепусткою держав до європейської спільноти та свідченням належності до європейської правової культури» [9, с. 92-93].

Практика Європейського суду з прав людини у своєму «історичному вимірі» сформувала нову парадигму романо-германської правової системи та права «європейського простору». Це - парадигма правового антропоцентризму.

**Висновки.** На думку автора необхідно розширити зміст принципу верховенства права, який має наступні ознаки.

1. Верховенство права є універсальним принципом регулювання суспільних відносин у демократичній державі та охоплює всі сфери суспільного життя. При цьому демократію слід розглядати в контексті прецедентної практики Європейського Суду з прав людини: «демократія - це не тільки система влади, при якій органи державної влади обираються вільно населенням країни, але й плюралізм думок та толерантність суспільства» [10].

2. У сфері діяльності публічної влади як інституту політичної системи принцип верховенства права передбачає встановлення імперативного режиму: «дозволяється виключно те, що передбачено законом». Даний режим є способом унеможливлення свавільного та антидемократичного

правління, а також відображає спосіб організації життя суспільства на правових засадах, на відміну від анархії.

3. У недержавній сфері регулювання суспільних відносин принцип верховенства права передбачає встановлення диспозитивного режиму: «дозволяється все, що не заборонено законом».

4. Верховенство права є способом організації належної правової процедури та охоплює принципи правової визначеності, заборони неправомірної дискреції та зворотної дії нормативно-правових актів.

5. Гарантом (умовою існування та дієвості) принципу верховенства права є незалежна судова система.

Таким чином, реалізація принципу верховенства права органічно пов'язана із забезпеченням стабільного та прогресивного розвитку політичних інститутів. Принцип верховенства права охоплює всі сфери суспільного життя та є фундаментальною засадою нормативної складової політичної системи.

#### Література

1. Актуальні проблеми теорії держави та права. Частина 1. Актуальні проблеми теорії держави: Навчальний посібник / С.М. Тимченко, С.К. Бостан, С.М. Легуша, Н.М. Пархоменко, Т.О. Пікуля, Н.В. Пронюк. К.: КНТ. 2007. 288 с.

2. Вейд Г. Адміністративне право. Пер. с англ. О. Петренко. К.: «Основи». 1998. 256 с.

3. *Richard H. Fallon*. «The Rule of Law» as a Concept in Constitutional Discourse, 97 Col. Rev. 1, 8-9 (1997).

4. Жак Зіллер. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Пер. з фр. В. Ховхун. К.: «Основи». 1996. 232 с.

5. Авер'янов В. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практики реалізації. *Право України*. 2010. № 3. С. 72-79.

6. Хаммаберг Т. Європейські стандарти прав людини та Україна. *Право України*. 2010. № 10. С. 19-24.

7. Рабінович П.М. Практика Європейського суду з прав людини у рішеннях проти України. Львів. 2012. 267 с.

8. Рішення Суду у справах «Costello-Roberto v. United Kingdom», «Kulla v. Poland», «Nsona v. the Netherlands» URL: <https://www.echr.coe.int> (дата звернення 11.09.2023)

9. Буроменський М. Європейський кодекс свободи та демократії. *Право України*. 2010. № 10. С. 89-98.

10. Рішення Суду у справі «Handyside v United Kingdom» URL: <https://www.echr.coe.int> (дата звернення 12.09.2023)

**Скриль С. А.**,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри  
державно-правових дисциплін  
Одеського державного університету  
внутрішніх справ  
ORCID ID: 0000-0001-8850-0883