

Герман Олександрович **ФІЛАТОВ**

аспірант, Київський університет права НАН України; заступник Голови Державного агентства водних ресурсів України з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій та цифровізації

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-6651-5932>

e-mail: Filatovgerman5@gmail.com

ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ВПЛИВУ ПАРЕ НА ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС УКРАЇНИ

Предметом дослідження є комплекс правових і квазі-правових інструментів, за допомогою яких ПАРЄ та пов'язані інституції (Венеційська комісія, ЄСПЛ, Комітет Міністрів) впливають на зміст і процедури законотворення в Україні. Встановлено, що вплив ПАРЄ реалізується через превентивні експертні висновки Венеційської комісії та зобов'язальні рішення ЄСПЛ. Ефективність знижують внутрішні чинники – інституційна нестабільність і недоброчесність. Україні необхідно забезпечити сталість реформ та добросовісну імплементацію рішень.

Ключові слова: Парламентська асамблея Ради Європи, Венеційська комісія, верховенство права, законодавчий процес, імплементація рішень ЄСПЛ, судова незалежність, Вища кваліфікаційна комісія суддів, ВККС, soft law

ВСТУП

Вступ України до Ради Європи (РЕ) та підписання Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ) створили не лише політичні, але й глибокі правові зобов'язання, що суттєво трансформують національний законодавчий процес. Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЄ) відіграє центральну роль у політичному моніторингу цих зобов'язань, а її резолюції часто слугують каталізатором для необхідних внутрішніх законодавчих змін. Однак сам собою політичний моніторинг є лише первинною ланкою. Критично важливим є розуміння того, як саме політичні вимоги ПАРЄ трансформуються у конкретні, юридично значущі механізми, які формують зміст, структуру та процедури прийняття законів у Верховній Раді України (ВРУ).

Актуальність дослідження посилюється на тлі системних реформ, що проводяться в Україні, зокрема у сфері судоустрою та антикорупційної діяльності. Ці реформи є постійним предметом моніторингу з боку РЕ, а їхня успішність безпосередньо залежить від стабільності та послідовності законодавчої бази. Дослідження правових важелів впливу ПАРЄ та інституцій РЕ є необхідним для забезпечення суверенітету законодавчого процесу, що відбувається не шляхом прямого диктату, а через глибоку інкорпорацію міжнародних правових стандартів.

Вплив міжнародних організацій на національне право зазвичай розглядається через призму міжнародних договорів (hard law). Однак значна частина впливу РЕ реалізується через інструменти, які класифікуються як «м'яке право» (soft law), включаючи резолюції ПАРЄ та рекомендації Комітету Міністрів (КМ). У науковій доктрині є прогалина у систематизації та правовому обґрунтуванні того, як ці інструменти soft law набувають квазі-обов'язкового характеру й здатні ініціювати прийняття обов'язкових національних актів.

Невирішеною частиною проблеми є також колізія між міжнародною експертною вимогою послідовності реформ, на якій наполягає Венеційська комісія, та внутрішньою інституційною непослідовністю. Прикладом такої непослідовності є циклічні зміни у функціонуванні ключових судових органів, таких як Вища рада правосуддя (ВРП) та Вища кваліфікаційна комісія суддів

(ВККС). Необхідно глибокий правовий аналіз того, як зовнішній вплив може бути нівельовано внутрішніми адміністративними та політичними факторами.

МЕТА дослідження – систематизація, критичний аналіз та оцінювання ефективності правових механізмів впливу ПАРЄ та інших інституцій РЕ на український законодавчий процес.

Для досягнення цієї мети поставлено такі завдання:

1. Визначити доктринальні основи правової природи інструментів РЕ в українській правовій системі.
2. Проаналізувати формалізовані процедури експертного впливу Венеційської комісії на стадії законопроєктування.
3. Оцінити імперативний механізм імплементації рішень ЄСПЛ як прямого правового важеля впливу на ВРУ.
4. Здійснити критичний аналіз ефективності цих механізмів, виявивши розрив між законодавчим наміром та адміністративною реалізацією.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

У роботі застосовано системно-структурний метод для класифікації механізмів впливу; порівняльно-правовий метод для аналізу юридичного статусу актів РЕ та їхньої інтеграції у національну правову систему; а також метод кейс-стаді для оцінювання реальних наслідків реформ, ініційованих під міжнародним моніторингом (зокрема, судові та прокурорські реформи). Актуальність дослідження зумовлена необхідністю забезпечення стабільності та послідовності законодавчих змін, особливо у сфері судової реформи, що є ключовою вимогою євроінтеграційного курсу України.

РЕЗУЛЬТАТИ

Вплив ПАРЄ на національний законодавчий процес розпочинається з політичного моніторингу, результатом якого є прийняття резолюцій та рекомендацій КМ. Ці акти традиційно розцінюються в українській правовій доктрині як елементи «м'якого права» (soft law) РЕ. Soft law не створює прямих юридичних зобов'язань у тому ж розумінні, що й міжнародні договори, проте воно встановлює політичні та моральні стандарти, які стають орієнтирами для національних реформ. Хоча резолюції ПАРЄ є політично мотивованими, вони

слугують каталізатором для активації більш формалізованих юридичних процедур (Венеційська комісія, ЄСПЛ).

Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія, ВК), хоча й є дорадчим органом, володіє значним правовим авторитетом. Її вплив виходить далеко за межі простої консультативної допомоги. Згідно з доктринальними поглядами спеціальні тематичні доповіді та висновки ВК є «академічним скарбом для доктринальної справи кожної з національних правничих культур» та вважаються «авторитетним джерелом знань для тлумачної діяльності», насамперед у сфері конституційної юрисдикції. Це надає висновкам ВК квазі-обов'язкового характеру. Коли ВК оцінює законопроект, вона аналізує його на предмет відповідності європейським стандартам верховенства права та незалежності судової системи. Якщо закон прийнято всупереч вагомим застереженням ВК, є високий ризик його подальшого оскарження та визнання неконституційним.

Інституційний ланцюг впливу РЄ такий: ПАРЄ (політичний моніторинг, soft law) → КМ (контроль виконання зобов'язань) → ВК (експертне правове оцінювання) → ЄСПЛ (імперативні рішення).

ВК регулярно підкреслює свою готовність надавати допомогу українській владі стосовно законопроектів на ранній стадії розроблення. Така превентивна допомога є критичною, оскільки дає змогу інтегрувати європейські стандарти до того, як законопроект набуде фінальної форми.

Основні напрями експертного впливу ВК зосереджено на забезпеченні функціональної та інституційної незалежності судової влади. Це включає аналіз інструментів суддівської підзвітності, необхідність нового типу моніторингу доброчесності (vetting), регулювання застосування поліграфа та загальну послідовність змін у судовій реформі. ВК наполягає на необхідності стабільної судової системи.

У наданні висновків ВК демонструє глибоке розуміння політичних та інституційних реалій України. Наприклад, у контексті механізмів перевірки доброчесності суддів, ВК зазначено, що законодавча влада має «значну свободу дій» у вирішенні питання, на який саме суд слід покласти виконання цих функцій. Однак ВК чітко артикулює, що доброчесність тих суддів, які розглядатимуть скарги, має бути бездоганною. Комісія прямо зауважує, що передача таких функцій суду, який

не реформовано і він не користується довірою громадськості стосовно доброчесності та незалежності, «може бути політично проблематичним».

Одним з найбільш яскравих прикладів циклічної нестабільності, що підриває вплив ВК, є реформування ключових органів суддівського управління. ВК висловила серйозні занепокоєння стосовно доброчесності деяких членів ВРП, вказавши, що процес реформування цього центрального органу «не завершено». Ще більш драматичним є випадок ВККС. Після прийняття ВРУ № 193-ІХ «стару» ВККС розпущено. Проте Конституційний Суд України (КСУ) визнав цей закон недійсним. У результаті без «нового» складу ВККС усі судові призначення призупинено, що призвело до створення близько 2000 вакантних судових посад. Ця інституційна криза прямо суперечить вимозі ВК до стабільної системи правосуддя. У цій ситуації вплив ВК перейшов до пост-кризового моніторингу, який виражено у формі заклику до української влади стосовно швидкого відновлення діяльності ВККС у висновку CDL-AD(2020)022.

Найбільш прямий та імперативний правовий механізм впливу Ради Європи пов'язаний з обов'язком виконання рішень Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ). Згідно з національним законодавством, суди України зобов'язані застосовувати Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод, а також практику Суду, як джерело права.

Крім того, правова позиція Верховного Суду (ВС) суттєво розширює цей імперативний вплив. Велика Палата ВС у своїй постанові вказала на те, що врахуванню підлягають принципи, що випливають з рішень ЄСПЛ стосовно схожих питань, навіть якщо вони стосуються інших держав. Ця «європеїзація прецеденту» означає, що українське законодавство повинно бути не лише реактивним, але й проактивно гармонізованим з потенційною практикою ЄСПЛ стосовно системних проблем.

Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» є ключовим інструментом, що формалізує міжнародно-правове зобов'язання. Контроль за виконанням рішень здійснює КМ РЄ, що вимагає від держав-членів прийняття генеральних заходів для усунення системних проблем. Генеральні заходи зазвичай передбачають внесення змін до чинного законодавства. Як приклад пря-

Таблиця 1 – **Форми та правова імплікація впливу Венеційської Комісії на український законотворчий процес**

Тип впливу	Форма інструменту	Правова природа та цільовий вплив	Конкретний приклад / тематика
Превентивна Експертиза	Висновки на ранній стадії законопроекту	Надання допомоги та забезпечення відповідності міжнародним стандартам	Регулювання судового моніторингу та поліграфу
Доктринальна База	Спеціальні тематичні доповіді	Авторитетне джерело для тлумачення конституційних норм	Незалежність суддів та верховенство права
Інституційна Рекомендація	Зауваження/Заклики до дій	Політико-правовий імператив для відновлення дієздатності інституцій	Заклик до швидкого відновлення ВККС

Таблиця 2 – **Законодавче забезпечення імплементації рішень ЄСПЛ та його наслідки для законотворчості**

Законодавчий важіль (Закон про ЄСПЛ)	Функціональне призначення	Практичний вплив на законодавство	Правова сила
Ст. 1 (ч. 1)	Джерело права	Зобов'язання судів застосовувати практику Суду	Імперативна норма
Законопроект № 12261	Фінансові механізми	Внесення змін для забезпечення відшкодування державі витрат	Пряма законодавча вимога
Контроль КМ РЄ	Усунення системних проблем	Ініціювання комплексних законодавчих реформ	Міжнародно-правове зобов'язання

мого законодавчого коригування можна навести проекти законів, що стосуються фінансових аспектів, наприклад, законодавча ініціатива стосовно внесення змін до Закону про виконання рішень ЄСПЛ, яка мала на меті забезпечення відшкодування державі витрат, пов'язаних з виконанням рішень Суду.

Аналіз показує, що слабе місце впливу РЄ лежить не стільки у відсутності необхідних законів, скільки у функціональному провалі їх ефективного забезпечення та виконання. Хоча міжнародний вплив є досить потужним для прийняття законодавчого акта, він часто не може гарантувати добросовісну та ефективну його реалізацію адміністративними органами.

Реформу в органах прокуратури, що включала обов'язкову атестацію працівників, проведено значно під тиском міжнародних вимог. Згідно з наявною судовою практикою ключові провали цієї реформи відбулися не через недосконалість самого закону, а через адміністративну недоброчесність.

Суди скасовували рішення кадрових комісій про неуспішне проходження прокурором атестації, оскільки ці рішення були невмотивованими та необґрунтованими. До того ж критично сприймалися посилення Офісу Генерального прокурора на знищення матеріалів атестації до закінчення строку на оскарження рішень. Цей факт демонструє, що впровадження інструментів благонадійності, що вимагаються РЄ, фактично зірвано на етапі імплементації шляхом зловживань адміністративних органів. Це показує, що правові механізми впливу ПАРЕ/РЄ є потужними на етапі законотворення, але їхня ефективність зупиняється там, де починається недобросовісна адміністративна реалізація, що прямо суперечить вимозі ВК до ефективного забезпечення виконання наявних законів.

ВИСНОВКИ

Правові механізми впливу ПАРЕ на законодавчий

Список використаних джерел

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
3. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.
4. Про внесення змін до деяких законів України щодо судоустрою та статусу суддів: Закон України від 16.10.2019 № 193-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 46. Ст. 307.
5. Верховний Суд України. Постанова Великої Палати від 18.09.2018 у справі № 800/421/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76798030>.
6. Верховний Суд України. Постанова Великої Палати від 03.07.2019 у справі № 9901/12/19. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/83307525>.
7. Європейський суд з прав людини. Рішення від 26 жовтня 2000 р. у справі Кудла проти Польщі, № 30210/96.
8. Європейський суд з прав людини. Рішення від 9 січня 2013 р. у справі Олександр Волков проти України, № 21722/11.
9. Європейський суд з прав людини. Рішення Великої Палати від 23 червня 2016 р. у справі Бака проти Угорщини, № 20261/12.
10. Європейський суд з прав людини. Рішення від 5 травня 2020 р. у справі Ковеші проти Румунії, № 3594/19.
11. Європейський суд з прав людини. Рішення від 8 квітня 2014 р. у справі Національного союзу залізничників, морських та транспортних робітників проти Великої Британії, № 31045/10.
12. Європейська конвенція з прав людини (1950).
13. Венеційська комісія. Висновок щодо змін до законодавства про Верховний Суд та органи суддівського управління (Україна) CDL-AD(2019)027.
14. Венеційська комісія. Терміновий спільний висновок щодо законопроекту про зміни до законів щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського управління CDL-AD(2020)022.
15. Венеційська комісія. Контрольний список верховенства права CDL-AD(2016)007.
16. Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЕ). Резолюція 1755 (2010) «Функціонування демократичних інституцій в Україні».
17. Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЕ). Резолюція 2387 (2021) «Виконання рішень Європейського суду з прав людини».
18. Рекомендація CM/Rec(2010)12 Комітету міністрів державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та відповідальність.
19. Вища рада правосуддя. Річний звіт про діяльність за 2020 рік.
20. Міністерство юстиції України. Національна стратегія у сфері прав людини (оновлена редакція 2021 р.).
21. Буроменський М., Фулей Т. Європейський суд з прав людини та його практика. Київ, 2012. 518 с.
22. Кравчук М. Суддівське самоврядування в Україні: проблеми та перспективи реформування. *Юридична наука*. 2021. № 4. С. 15–24.
23. Петришин О.В. Судова влада в Україні: сучасний стан та напрями реформування. *Право України*. 2022. № 3. С. 48–60.

процес України реалізуються через двоканальну систему, що охоплює як інструменти «м'якого права» (резолюції ПАРЕ), так і імперативні зобов'язання (ЄСПЛ). Превентивний експертний вплив ВК, висновки якої набувають статусу авторитетного джерела для конституційної юрисдикції, перетворює політичний тиск ПАРЕ на юридичний імператив. Імперативний зобов'язальний вплив реалізується через законодавчий механізм виконання рішень ЄСПЛ та проактивну європеїзацію прецеденту, що вимагає завчасного коригування законодавства.

Оцінювання ефективності показує, що правові механізми в Україні формально відповідають стандартам, проте їхня фактична ефективність значно підрвана внутрішніми факторами. Дослідження виявило значний розрив між законодавчим наміром (виконання міжнародних вимог) та адміністративною реалізацією. Інституційна нестабільність (на прикладі ВККС та ВРП) призводить до інституційного паралічу (2000 вакантних суддівських посад). Крім того, недоброчесна адміністративна імплементація (знищення матеріалів атестації прокурорів) нівелює цілі реформ, що були ініційовані міжнародним моніторингом.

Для забезпечення стійкого прогресу та максимального застосування правових механізмів впливу РЄ, Україні необхідно зосередитися на:

1. Пріоритетизації стабільності: уникати циклічних та радикальних законодавчих змін, які підривають інституційну дієздатність та суперечать принципу стабільності, на якому наполягає ВК.

2. Гарантуванні доброчесної реалізації: зосередити зусилля не лише на прийнятті нових законів, але й на ефективному забезпеченні виконання наявних, включаючи запровадження дієвих механізмів контролю за адміністративною добросовісністю у проведенні кваліфікаційних та дисциплінарних процедур.

24. Серебрянський Д. Концепт верховенства права у світлі практики ЄСПЛ. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2020. № 1. С. 34–45.
25. Шевчук С. Судовий захист прав людини: практика Європейського суду з прав людини. Київ, 2016. 848 с.

References

1. Constitution of Ukraine: Law of Ukraine No. 254k/96-VR, 28 June 1996. *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 1996. No. 30. Art. 141. (in Ukrainian).
2. On the Judiciary and Status of Judges: Law of Ukraine No. 1402-VIII, 2 June 2016. *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 2016. No. 31. Art. 545. (in Ukrainian).
3. On Execution of Judgments and Application of the Case-Law of the European Court of Human Rights: Law of Ukraine No. 3477-IV, 23 February 2006. *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 2006. No. 30. Art. 260. (in Ukrainian).
4. On Amendments to Certain Laws of Ukraine Regarding the Judiciary and Status of Judges: Law of Ukraine No. 193-IX, 16 October 2019. *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 2019. No. 46. Art. 307. (in Ukrainian).
5. Supreme Court of Ukraine. Grand Chamber Judgment of 18 September 2018 in Case No. 800/421/17. (in Ukrainian).
6. Supreme Court of Ukraine. Grand Chamber Judgment of 3 July 2019 in Case No. 9901/12/19. (in Ukrainian).
7. European Court of Human Rights. Kudla v. Poland, no. 30210/96, judgment of 26 October 2000.
8. European Court of Human Rights. Oleksandr Volkov v. Ukraine, no. 21722/11, judgment of 9 January 2013.
9. European Court of Human Rights. Baka v. Hungary, no. 20261/12, Grand Chamber judgment of 23 June 2016.
10. European Court of Human Rights. Kövesi v. Romania, no. 3594/19, judgment of 5 May 2020.
11. European Court of Human Rights. National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. the United Kingdom, no. 31045/10, judgment of 8 April 2014.
12. European Convention on Human Rights (1950).
13. Venice Commission. Opinion on the Amendments to the Legislative Framework on the Supreme Court and Judicial Governance Bodies (Ukraine) CDL-AD(2019)027.
14. Venice Commission. Urgent Joint Opinion on the Draft Law Amending Certain Laws on the Activities of the Supreme Court and Judicial Governance Bodies CDL-AD(2020)022.
15. Venice Commission. Rule of Law Checklist CDL-AD(2016)007.
16. Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE). Resolution 1755 (2010) “Functioning of democratic institutions in Ukraine”.
17. Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE). Resolution 2387 (2021) “Implementation of judgments of the European Court of Human Rights”.
18. Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities.
19. High Council of Justice of Ukraine. Annual Report 2020. (in Ukrainian).
20. Ministry of Justice of Ukraine. National Human Rights Strategy (Updated 2021 Edition). (in Ukrainian)
21. Buromenskyi M., Fulei T. The European Court of Human Rights and Its Case-Law. Kyiv, 2012. (in Ukrainian).
22. Kravchuk M. Judicial Self-Governance in Ukraine: Problems and Reform Prospects. *Legal science*. 2021. No. 4. pp. 15–24. (in Ukrainian).
23. Petryshyn O. V. Judicial Power in Ukraine: Current Status and Directions of Reform. *Law of Ukraine*. 2022. No. 3. P. 48–60. (in Ukrainian).
24. Serebrianskyi D. The Concept of Rule of Law in Light of ECtHR Case-Law. *Bulletin of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*. 2020. No. 1. pp. 34–45. (in Ukrainian).
25. Shevchuk S. Judicial Protection of Human Rights: Practice of the European Court of Human Rights. Kyiv, 2016. (in Ukrainian).

Herman FILATOV

postgraduate student, Kyiv University of Law of NAS of Ukraine; Deputy Head of the State Agency of Water Resources of Ukraine for digital development, digital transformations and digitalization

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-6651-5932>

e-mail: Filatovgerman5@gmail.com

LEGAL MECHANISMS OF PACE INFLUENCE ON THE LEGISLATIVE PROCESS OF UKRAINE

The paper examines the complex of legal and quasi-legal instruments through which the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) and its associated institutions (the Venice Commission, the European Court of Human Rights (ECtHR), the Committee of Ministers) influence the content and procedure of the legislative process in Ukraine. The purpose of the paper is the systematization of these mechanisms, a critical analysis of their legal nature (especially within the context of the soft law doctrine), and an assessment of their actual effectiveness in conditions of national implementation. The paper employs a system-structural method for classifying mechanisms; a comparative legal method for analyzing the status of Council of Europe acts and their integration into the national legal system; and a case-study method for assessing the real consequences of reforms initiated under international monitoring (in particular, judicial and prosecutorial reforms). Scientific novelty lies in the doctrinal substantiation of the quasi-obligatory nature of the Venice Commission's conclusions, transforming political monitoring by PACE into a legal imperative to avoid the unconstitutionality of laws. It is established that PACE influence functions through a two-channel system: preventive expert influence (Venice Commission) and imperative binding influence (implementation of ECtHR judgments). Although PACE resolutions are soft law, the conclusions of the Venice Commission acquire the status of an authoritative source for constitutional jurisdiction. The actual effectiveness of these mechanisms is significantly undermined by internal factors, including institutional instability (cyclical changes in the High Council of Justice (HCJ)/High Qualification Commission of Judges (HQCJ)) and administrative misconduct (failures in prosecutor certification). Practical significance and conclusions. The results of the work are of practical significance for improving the quality of legislative drafting in the Verkhovna Rada of Ukraine and harmonizing national legislation with European standards. It is determined that achieving the goals of European monitoring requires Ukraine to focus on ensuring the consistency of changes and the effective enforcement of existing laws, as well as guaranteeing the conscientious implementation of decisions.

Keywords: *Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Venice Commission, soft law, rule of law, legislative process, implementation of ECtHR judgments, judicial independence, High Qualification Commission of Judges, HQCJ*