

Тетяна АНАКІНА

доцент кафедри права ЄС,
кандидат юридичних наук, доцент

Любомир ЗІНЯК

завідувач науково-дослідної лабораторії
військово-юридичного інституту
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого (м. Харків, Україна),
кандидат юридичних наук

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ЯК ФУНДАМЕНТАЛЬНА ЦІННІСТЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Верховенство права визнається універсальною цінністю та засадничим принципом, що проголошується на рівні національних конституцій багатьох країн та установчих актів міжнародних організацій. Відповідно до ст. 1 Статуту ООН 1945 р. однією з цілей ООН є «здійснення мирними засобами, відповідно до принципів справедливості і міжнародного права, улагодження або вирішення міжнародних спорів або ситуацій, що можуть призвести до порушення миру». Тож верховенство права покликане забезпечувати однакове застосування і дотримання норм міжнародного права серед усіх держав світового співтовариства. Відповідно до ст. 3 Статуту Ради Європи кожний член Ради Європи обов'язково повинен визнавати принцип верховенства права, відтак його дотримання є обов'язковою умовою членства в цій організації. Верховенство права розглядається однією із фундаментальних цінностей Європейського Союзу, що є спільним конституційним надбанням його держав-членів, відповідно до ст. 2 Договору про ЄС 1992 р. (далі – ДЄС) [1].

Концепція верховенства права у правопорядку ЄС має два виміри: внутрішній та зовнішній. Внутрішній вимір охоплює модель функціонування ЄС, його відносини з державами-членами, що так само трансплюється на моделі правової організації їхньої державної влади в умовах європейської інтеграції. Зовнішній вимір пов'язаний із участю ЄС у міжнародних відносинах і форматом взаємин ЄС із третіми країнами і міжнародними організаціями, які мають поважати принцип верховенства права як умову співпраці або умову подальшого зближення.

У контексті внутрішнього виміру верховенства права як фундаментальної цінності ЄС варто звернути увагу на наступне. Відповідно до ст. 13 ДЄС верховенство права – один із принципів діяльності установ Союзу. Уся його інституційна система спрямована на те, щоб забезпечувати дотримання цінностей ЄС та забезпечувати їх поширення. Відтак на рівні Союзу запроваджено моніторинговий механізм за дотриманням принципу

верховенства права самим Європейським Союзом в особі його керівних органів. Головна роль у цьому механізмі відводиться Європейській комісії, яка традиційно позиціонується як «страж законності». Згідно зі ст. 19 ДЄС Суд ЄС покликаний забезпечувати дотримання права у процесі тлумачення і застосування установчих договорів, на основі чого він наділений повноваженнями скасовувати будь-який юридично-обов'язковий акт установ ЄС, що порушує принцип верховенства права. Так, відповідно до ст. 263 Договору про функціонування ЄС 1957 р. [1] (далі – ДФЄС) Суд ЄС переглядає правомірність законодавчих актів Ради, Комісії та Європейського Центрального Банку, а також актів Європейського Парламенту, що мають правові наслідки для третіх сторін.

Дотримання верховенства права як загального правового принципу – статутна вимога набуття членства в ЄС (ст. 49 ДЄС) та подальшого розвитку національних правових систем [2, с. 108]. Згідно з принципом нерегресії (*non-regression*), визначеного Судом Справедливості у рішенні у справі C-896/19 *Repubblika v Il-Prim Ministru* від 20.04.2021, «держави-члени не можуть знижувати рівень гарантування принципу верховенства права, у тому числі підриваючи судову незалежність, вносячи зміни до свого законодавства після вступу до ЄС. Цінність верховенства права набуває конкретного виразу у рамках принципу ефективного судового захисту, передбаченого ч. 1 ст. 19 ДЄС, та права на ефективний судовий захист та справедливий суд згідно зі ст. 47 Хартії ЄС про основоположні права 2000 р.» (п. 65). Моніторинг дотримання верховенства права здійснює у більшості випадків Європейська комісія, яка у тісній співпраці з представниками урядів держав-членів вивчає національне законодавство та правозастосовчу практику.

Порушення принципу верховенства права державою-членом може призвести до настання низки негативних наслідків. У рішенні Суду Справедливості у справі C-791/19 *European Commission v Republic of Poland* від 15.06.2021 наголошується, що «дотримання державою-членом цінностей, передбачених ст. 2 ДФЄС є умовою користування нею усіма правами, що впливають з установчих договорів» (п. 51). Найбільш суворим видом відповідальності є призупинення її членства відповідно до ст. 7 ДЄС, що передбачає призупинення її політичних прав – права голосу в Європейській Раді та Раді ЄС. Такий захід може бути застосований у разі встановлення існування постійного та істотного порушення верховенства права. 20.12.2017 Європейська комісія вперше порушила таку процедуру відносно Польщі у зв'язку із проведеною судовою реформою, однак остаточне рішення щодо введення в дію цього механізму досі не ухвалено.

На практиці частіше застосовується механізм юридичної відповідальності держави-члена, якщо Суд ЄС визнає порушення державою своїх зобов'язань, у тому числі щодо гарантування верховенства права (ст. 260 ДФЄС) [3]. Якщо Суд визнає, що держава не виконала зобов'язання, від неї вимагається вжити необхідних заходів. Якщо ж у подальшому ця держава

не виконає рішення Суду, останній може накласти на неї зобов'язання сплатити тверду суму або пеню. У будь-якій справі, яку він розглядає, Суд також може призначити необхідні тимчасові заходи. Так, наказом від 27.10.2021 у справі C-204/21 за позовом Європейської Комісії проти Польщі Суд ЄС зобов'язав останню сплатити пеню у розмірі 1 млн. євро на день через відмову вжити заходів щодо скасування національного законодавства, яке обмежує суддівську незалежність, чим порушується принцип верховенства права.

Порушення принципу верховенства права може призводити до скорочення фінансування держави за рахунок бюджету ЄС. Зокрема, відповідно до Регламенту 2020/2092 про загальний режим щодо умов захисту бюджету Європейського Союзу від 16.12.2020 [4] Рада ЄС має право зменшити або навіть припинити виділення коштів через програми фінансування, якщо остання порушує принцип верховенства права (ст. 5).

Як зазначалося нами раніше, зовнішній вимір верховенства права пов'язаний із участю ЄС у міжнародних відносинах і форматом взаємин із третіми країнами і міжнародними організаціями. Повага і гарантування верховенства права зовнішнім партнером визнаються істотною умовою співпраці та поглиблення взаємин. Так, відповідно до ч. 1 ст. 21 ДЄС «у своїх діях на міжнародній арені Союз керується принципами, які надихнули на його створення, розвиток та розширення та які він має намір поширювати у світі», серед яких верховенство права. «Союз прагне розвивати відносини та встановлювати партнерство з третіми країнами та міжнародними, регіональними або універсальними організаціями, що поділяють» цей принцип.

Зокрема, в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС 2014 р. (далі – УА) верховенство права проголошено одним із ключових елементів цього договору (преамбула). У ст. 2 УА підкреслюється, що повага до принципу верховенства права повинна формувати основу внутрішньої та зовнішньої політики сторін і є основними елементами цієї Угоди. Статтею 3 УА наголошується, що верховенство права є одним із головних принципів для посилення відносин між Сторонами. Крім того, серед цілей відносин асоціації вказано на необхідність забезпечення верховенства права шляхом посилення співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки (п. е ч. 2 ст. 1 УА), а також підтримання політичного діалогу, який сприятиме поступовій конвергенції із зовнішніх питань безпеки для більш глибокого залучення України до Європейської зони безпеки (ст. 4 УА).

Захищаючи принцип верховенства права на міжнародній арені, ЄС може застосовувати санкції на виконання резолюцій Ради Безпеки ООН або для досягнення цілей Спільної закордонної і безпекової політики. Це пов'язано з тим, що порушення принципу верховенства права може підривати демократичні режими, призводити до масштабних порушень прав людини, що відповідно становить загрозу міжнародному миру та безпеці.

Правовою основою обмежувальних заходів є ст. 215 ДФЄС, за якою, якщо рішення, ухвалене відповідно до Глави 2 Розділу V ДЄС, передбачає припинення або обмеження, частково або повністю, економічних та фінансових відносин з однією або більше третіми країнами, Рада за спільною пропозицією Верховного представника Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки та Комісії ухвалює необхідні заходи.

Підсумовуючи, варто зазначити, що на сьогодні верховенство права як фундаментальна цінність Європейського Союзу і засадничий принцип його функціонування забезпечується низкою правових інструментів, що використовуються у межах внутрішніх правовідносин між ЄС і його державами-членами, а також при реалізації зовнішньої політики Союзу. В умовах європейської інтеграції повага до верховенства права визначає розвиток національних правових систем, а її належне забезпечення розглядається основоположною вимогою на шляху до членства в ЄС.

1. Основи права Європейського Союзу: нормативні матеріали / За ред. М. В. Буроменського. Харків: Право, 2015. 328 с.

2. Право Європейського Союзу: основи теорії : підручник. Т. М. Анакіна, Т. В. Комарова, О. Я. Трагнюк, І. В. Яковюк та ін./ за ред. І. В. Яковюка. Харків: Право, 2019. 360 с.

3. Manko R. The European Commission's annual rule of law reports. A new monitoring tool. European Parliamentary Research Service. January 2022. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698891/EPRS_BRI\(2022\)698891_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698891/EPRS_BRI(2022)698891_EN.pdf).

4. Regulation 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16.12.2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ%3AL%3A2020%3A433I%3ATOC&uri=uriserv%3AOJ.LI.2020.433.01.0001.01.ENG>.