

*Петро Ярославович Ясінський,
аспірант відділу міжнародного права
та права Європейського Союзу
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України
ORCID: 0009-0006-9916-8111*

ДЕЯКІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЦІННОСТЕЙ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В ПРАВОВИХ СИСТЕМАХ ДЕРЖАВ

Постановка проблеми. Цінності Європейського Союзу, закріплені в ст. 2 Договору про ЄС (ДЄС), становлять засадничий елемент правового порядку Союзу та виступають обов'язковими орієнтирами для держав-членів. Проте на практиці виникає низка проблем, пов'язаних із їх неоднозначною реалізацією на національному рівні, зокрема в контексті демократичної деградації, підриву незалежності судової влади та вибіркового правозастосування. Існуючі інституційні механізми контролю – як-от процедура за ст. 7 ДЄС, щорічні звіти Європейської Комісії про стан верховенства права, бюджетний механізм умовності – не завжди забезпечують належну реакцію на порушення. Це зумовлює необхідність критичного переосмислення ефективності правових заходів, спрямованих на гарантування дотримання цінностей ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До питань, пов'язаних із *aquis* ЄС, цінностей ЄС, зверталися чимало вітчизняних науковців, зокрема Ю. Шемшученко, Л. Фалалєєва, В. Шуміло, Г. Юдківська, М. Гнатовський, Н. Оніщенко та ін. Водночас у зв'язку із отриманням Україною статусу держави-кандидата у члени деякі питання потребують глибшого теоретико-методологічного дослідження для подальшого поглиблення інтеграційних процесів.

Метою статті є дослідження змісту та нормативного статусу цінностей ЄС, а також аналіз ефективності інституційно-правових механізмів їх забезпечення у національних правових системах держав-членів.

Виклад основного матеріалу. Цінності Європейського Союзу, закріплені у ст. 2 Договору про ЄС, формують ідейну та нормативну основу правової інтеграції. Йдеться про повагу до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та прав людини. Ці цінності є спільними для всіх держав-членів і вимагають підтвердження з боку держав-кандидатів. Водночас на практиці реалізація цінностей ЄС у національних правових системах зазнає суттєвих викликів, що потребує комплексного правового аналізу.

Цінності ЄС мають конституційне значення для Союзу та слугують критерієм легітимності дій як самих інституцій ЄС, так і держав-членів [1, с. 419]. Вони утворюють своєрідне «ядро», що не лише визначає напрям розвитку правової інтеграції, а й формує стандарти допустимої поведінки для держав-членів. У правовій доктрині цінності розглядаються як засади публічного порядку ЄС, що не підлягають компромісу навіть в умовах політичного плюралізму.

Хоча загальновизнано, що «моральні та політичні цінності відіграють центральну роль у сфері публічного права», а ДЄС у ст. 2 посиляється на «цінності» Союзу, абсолютно очевидно, що під цінностями у цьому контексті розуміються саме принципи – фундаментальні принципи права ЄС. Саме таке формулювання використовувалося до Лісабонського договору. Відтак через закріплення цінностей у ст. 2 ДЄС у контексті права Європейського Союзу робиться посилання на щось значно важливіше, ніж сукупність морально-етичних декларацій. Тож Лісабонський договір інкорпорував деяку термінологічну амбівалентність, яка потенційно вводить в оману щодо їхньої нормативної природи. Проте саме ефективна імплементація цих основоположних принципів, незалежно від їхнього термінологічного визначення як цінностей, повинна посідати центральне місце у загальній парадигмі застосування права Європейського Союзу.

Ці цінності не є суто політичними орієнтирами, а мають юридично зобов'язальний характер, що впливає із самої природи ЄС як правового союзу [2, с. 135]. Вони відіграють роль «нормативного фільтра», через який повинні проходити всі інституційні та правові процеси, як на рівні ЄС, так і в межах національного суверенітету. У разі порушення цих засад з боку держав-членів можливе застосування відповідних санкцій, включно з процедурою, передбаченою ст. 7 ДЄС. Така юридична конструкція не лише підкреслює ієрархічну перевагу цінностей у системі джерел права ЄС, а й створює правовий обов'язок для кожної держави-члена забезпечувати їхню дієвість у межах національного правового порядку.

Попри формальну згоду на загальні цінності, окремі держави-члени вдаються до практик, що прямо суперечать духу та букві ДЄС. Наприклад, Угорщина і Польща, які були об'єктами інституційної критики та піддалися застосуванню процедур, передбачених ст. 7 ДЄС, що є механізмом контролю за дотриманням цінностей Союзу. Процедура за цією статтею має дві фази – превентивну та санкційну. Превентивна фаза, передбачена ч. 1 ст. 7, дає змогу Раді ЄС встановити наявність очевидного ризику серйозного порушення цінностей, зазначених у ст. 2 ДЄС. Це рішення приймається кваліфікованою більшістю після отримання пропозиції від третини держав-членів, Європейського Парламенту або Європейської Комісії.

У разі відсутності результату може бути активовано санкційну фазу, відповідно до ч. 2–3 ст. 7, яка передбачає одностайне визнання серйозного й тривалого порушення з подальшим призупиненням певних прав, включаючи право голосу в Раді ЄС. Саме ця процедура була ініційована проти Польщі у 2017 році та Угорщини у 2018 році, однак донині не дійшла до завершальної санкційної фази через необхідність одностайності в Європейській Раді, яку блокують союзники відповідних держав.

У Польщі й Угорщині були зафіксовані тривалі тенденції демонтажу незалежності судової гілки влади, політичного тиску на конституційні суди, обмеження свободи медіа та послаблення ролі громадянського суспільства, що й стало обґрунтуванням для застосування цієї процедури. Відтак у Польщі відбулося системне перепідпорядкування судової влади виконавчій, що супроводжувалося спробами легітимізації цих змін за допомогою риторики «національного суверенітету» [3, с. 64–65]. Подібні дії свідчать про спробу знецінити універсальний характер цінностей ЄС шляхом політичної інтерпретації загальноєвропейських засад.

Це породжує глибші виклики: з одного боку, порушується принцип лояльної співпраці ст. 4 ДЄС, а з іншого – створюється прецедент для потенційної «ерозії» цінностей і в інших державах-членах. Така ситуація вимагає від ЄС не лише правової реакції, а й стратегічного перегляду інструментів впливу, спрямованих на забезпечення структурної сумісності правових систем держав-членів із базовими цінностями Союзу.

Водночас деякий поступ спостерігається у зв'язку із діяльністю Суду ЄС, що демонструє поступову конкретизацію таких ключових цінностей, закріплених у ст. 2 Договору про ЄС, таких як «верховенство права», «незалежність судової влади» та «правова держава». Це особливо помітно у справах, пов'язаних із реформами системи правосуддя в окремих державах-членах, зокрема в Польщі, де спостерігалось зведення незалежності судів або втручання політичної влади в діяльність судової гілки. Саме у відповідь на подібні процеси були ініційовані механізми правового контролю з боку інституцій ЄС, включно з процедурою за ст. 7 ДЄС та позовами до Суду ЄС. Рішення Суду ЄС у подібних справах не лише конкретизують зміст абстрактних понять, а й надають практичні орієнтири для національних урядів щодо меж допустимості змін у судовій сфері.

У справі *Commission v. Poland* (C-619/18) [4] Суд ЄС визнав, що створення Дисциплінарної палати Верховного суду, яка отримала повноваження притягати суддів до відповідальності, суперечить принципу незалежності судової влади. Ця палата, сформована урядом та підпорядкована Міністерству юстиції, наділялася повноваженнями розглядати дисциплінарні справи проти суддів, включаючи можливість їхнього звільнення.

Суд вказав, що така система створює серйозні ризики політичного впливу на судову владу, оскільки дисциплінарні провадження можуть використовуватись як інструмент тиску на суддів у зв'язку з ухваленими ними рішеннями. У своїй постанові Суд ЄС наголосив, що відповідно до ст. 19 ДЄС усі держави-члени зобов'язані забезпечити належне функціонування правосуддя у сферах, охоплених правом ЄС. Це включає не лише наявність судових органів, а й гарантії їхньої

інституційної незалежності, зокрема, захист від зовнішнього тиску, збереження стабільності посад суддів і наявність об'єктивних процедур притягнення до відповідальності. Така незалежність є безпосереднім втіленням цінностей, закріплених у ст. 2 ДЄС, насамперед верховенства права та демократії. Суд підкреслив, що системна протидія незалежності судової влади становить загрозу не лише для функціонування національної юстиції, а й для загального правового простору ЄС, оскільки правова система ЄС базується на взаємній довірі між судовими системами держав-членів. Отже, реалізація цінностей ЄС, у тому числі через забезпечення судової незалежності, є ключовою умовою збереження єдності та ефективності Союзу як правової спільноти.

Подібні рішення мають не лише правове, а й політичне значення. Вони демонструють готовність Суду ЄС втручатися у чутливі внутрішньодержавні процеси задля захисту основоположних цінностей Союзу. Тож Суд ЄС дедалі частіше виступає арбітром між правовим порядком ЄС і політичними режимами, що намагаються відступити від демократичних стандартів [5, с. 303].

Зазначимо також, що моніторинг дотримання цінностей ЄС здійснюється через комплекс взаємопов'язаних інституційних і правових механізмів. Одним із основних є щорічний цикл «Огляд стану верховенства права» (Rule of Law Report), який започаткований Європейською Комісією у 2020 році як реакція на зростаючі загрози принципам правової держави в окремих державах-членах. Цей механізм має на меті раннє виявлення проблем і сприяння діалогу щодо їх вирішення до того, як вони переростуть у системні кризи. У межах цього процесу Комісія щорічно готує огляд по кожній державі-члену за чотирма тематичними напрямками: незалежність судової влади, антикорупційна політика, свобода і плюралізм медіа, а також інституційна система стримувань і противаг.

Комісія використовує інформацію з національних джерел, звіти міжнародних організацій (наприклад, GRECO, Венеційської комісії), а також результати консультацій з громадянським суспільством та експертами. Кожен звіт супроводжується набором рекомендацій, які мають сприяти виправленню виявлених недоліків. На наступний рік здійснюється перевірка виконання рекомендацій, що дає змогу фіксувати прогрес або, навпаки, посилювати політичний тиск. Публічний характер звітів сприяє прозорості та залученню національних парламентів до обговорення результатів. Проте звіти не супроводжуються прямими санкціями, тому ефективність цього механізму багато в чому залежить від політичної волі держав-членів діяти відповідно до отриманих зауваг.

Крім того, функціонує Механізм співробітництва і перевірки (CVM), який був створений у 2007 році як тимчасовий інструмент для Болгарії та Румунії після їх вступу до ЄС. Його мета полягає в забезпеченні сталого прогресу у сферах реформування судової системи, боротьби з корупцією та, для Болгарії – також з організованою злочинністю. Європейська Комісія двічі на рік публікує звіти про стан виконання критеріїв CVM, які містять оцінки, рекомендації та очікування щодо подальших кроків. Попри початкову тимчасовість, механізм залишався чинним понад десятиліття через тривалі структурні проблеми в цих країнах. У 2023 році CVM був офіційно завершений для обох держав, після того як Комісія визнала достатній рівень виконання відповідних зобов'язань.

Ще одним вагомим інструментом є бюджетний механізм умовності, запроваджений Регламентом 2020/2092 [6], що дає змогу обмежити доступ до коштів бюджету ЄС у разі порушення принципів верховенства права, яке може впливати на належне фінансове управління. Європейська Комісія може ініціювати застосування цього механізму, а Рада ЄС – схвалити відповідні обмеження кваліфікованою більшістю.

У 2022 році цей механізм був уперше застосований проти Угорщини. Європейська Комісія встановила, що угорська влада допустила серйозні порушення у сфері державних закупівель, незалежності судової системи та контролю за використанням бюджетних коштів, які загрожують фінансовим інтересам ЄС. У результаті цього Угорщині було заморожено доступ до понад 6 млрд євро з фондів Європейського Союзу. Згодом угорський уряд погодився на часткові інституційні реформи, однак Європейська Комісія залишила значну частину заморожених коштів заблокованою до повного виконання вимог.

Цей прецедент свідчить про реальну можливість використання фінансових важелів для захисту цінностей ЄС, зокрема верховенства права. Він також демонструє, що поєднання юридичних процедур із фінансовим тиском може мати вагомий вплив на політичні рішення держав-членів, навіть якщо процедура за ст. 7 ДЄС залишається заблокованою через вимогу одностайності.

Додатково діє так званий інструмент діалогу з державами-членами, у рамках якого проводяться міжінституційні консультації між Європейською Комісією, Радою та Європейським Парламентом з метою підвищення прозорості, послідовності та об'єктивності моніторингу.

Попри формальну наявність інструментів, ефективність їх застосування залишається предметом дискусії, адже механізми моніторингу часто обмежуються декларативним характером і не супроводжуються належним правовим наслідком у разі виявлення системних порушень [7, с. 12–13]. Проблемою також є відсутність автоматизму у прийнятті рішень: навіть за умов очевидного порушення цінностей ЄС політична кон'юнктура може стати бар'єром для рішучих дій.

Констатуємо також, що без належного інституційного середовища та сталих механізмів контролю жодні правові зміни не забезпечують довготривалої консолідації демократичних принципів [8, с. 101–102]. Громадянське суспільство, незалежні медіа та освітні програми з прав людини відіграють вирішальну роль у вкоріненні цінностей, що задекларовані на рівні міжнародного права.

На думку Європейської Комісії, дотримання цінностей, викладених у ст. 2 ДЄС, повинно оцінюватися не лише за формальними ознаками законодавчої відповідності, а передусім через призму функціональності інституцій, політичної культури та ефективності правозастосування [9, с. 2].

Список використаних джерел / Reference

1. Kochenov D. On the Limits of Judicial Intervention: EU Rule of Law and the Union's Living Constitutionalism. *German Law Journal*. 2021. Vol. 22, Issue 3. P. 417–438. DOI: <https://doi.org/10.1017/glj.2021.19>
2. Closa C., Kochenov D. *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*. Cambridge University Press, 2016. 250 p.
3. Sadurski W. *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford: Oxford University Press, 2019. 352 p.
4. Court of Justice of the European Union. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 24 June 2019. *Commission v. Poland (C-619/18)*. ECLI:EU:C:2019:531.
5. Scheppele K. L. Autocracy under cover: EU Law and the erosion of democracy. *Journal of Common Market Studies*. 2020. Vol. 58, No. 5. P. 1001–1020. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.13078>
6. Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget. *Official Journal of the European Union*. 2020. L 433 I/1.
7. Bárd P. The effectiveness of the EU's Rule of Law Tools: The pitfalls of the political and the legal approach. In: Closa C., Kochenov D. (eds). *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*. Cambridge: CUP, 2016. P. 129–147.
8. Grabowska-Moroz B. Strengthening the Rule of Law in the EU: The Role of Civil Society. *Hague Journal on the Rule of Law*. 2022. Vol. 14. P. 89–110.
9. European Commission. 2023 Rule of Law Report: The rule of law situation in the European Union. Brussels, 5 July 2023. COM(2023) 800 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023DC0800>

Ясінський П. Я. Деякі питання реалізації цінностей Європейського Союзу в правових системах держав

У статті досліджується правова природа цінностей Європейського Союзу, закріплених у статті 2 Договору про ЄС, та особливості їх реалізації у національних правових системах держав-членів. Розкрито зміст цінностей як фундаментальних принципів, що становлять ядро європейського правопорядку та мають нормативно-зобов'язальний характер. Особлива увага приділена аналізу процедур контролю за дотриманням цінностей, зокрема процедурі, передбаченій статтею 7 ДЄС, а також механізмам моніторингу, які здійснюються Європейською Комісією: Rule of Law Report, бюджетний механізм умовності та ін. Наведено приклади порушення принципу верховенства права в Польщі та Угорщині, що стали підставою для застосування санкційних інструментів. Проаналізовано практику Суду ЄС, який виступає ключовим тлумачем і гарантом цінностей Союзу, зокрема у справі C-619/18 щодо судової реформи в Польщі. У статті обґрунтовано, що ефективна реалізація цінностей ЄС потребує не лише формального дотримання *acquis*, а й політичної волі, інституційної спроможності та взаємної довіри між державами-членами. Зроблено висновок про необхідність зміцнення механізмів відповідальності за порушення ціннісних засад ЄС.

Ключові слова: цінності Європейського Союзу; правовий порядок ЄС; верховенство права; правова держава; імплементація; стаття 2 ДЄС; стаття 7 ДЄС; механізми контролю; Суд ЄС; інституційний моніторинг.

Yasinskyi P. Ya. Selected Issues of the Implementation of European Union Values in National Legal Systems

The article explores the legal nature, content, and practical implementation of the values of the European Union (EU) as enshrined in Article 2 of the Treaty on European Union (TEU). These values – respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law, and human rights, including the rights of minorities – constitute the normative foundation of the EU's legal order and serve as essential criteria for both Member States and candidate countries. The paper substantiates that, in the legal doctrine of the EU, values are not merely political declarations but binding legal principles, which function as a constitutional core of the Union and as benchmarks for assessing the legitimacy of national reforms.

Special attention is paid to the mechanisms of control and monitoring established to ensure compliance with these values. The article examines the procedure outlined in Article 7 TEU, which encompasses both preventive and sanctioning phases, and analyzes the practical difficulties in its implementation, particularly in the cases of Hungary and Poland. The author identifies key legal and political obstacles that prevent the final stage of the Article 7 procedure from being activated, particularly the requirement for unanimity in the European Council.

The paper also assesses the evolving role of the Court of Justice of the European Union (CJEU) in interpreting and enforcing EU values. Particular emphasis is placed on the CJEU's ruling in *Commission v. Poland* (C-619/18), where the Court found violations of judicial independence due to structural reforms that undermined the separation of powers. The judgment illustrates how the CJEU operationalizes the rule of law as a concrete and enforceable standard, and how judicial independence is directly tied to the mutual trust underpinning the EU's legal space.

The article further analyzes the institutional monitoring instruments developed by the European Commission, including the annual Rule of Law Report and the conditionality mechanism outlined in Regulation 2020/2092. These tools are examined for their capacity to influence national legal reforms, their preventive function, and their potential as sanctioning instruments, especially in the context of budgetary constraints. The first application of the conditionality mechanism against Hungary in 2022 is highlighted as a precedent illustrating the interplay between legal enforcement and political will.

The article concludes that safeguarding the EU's founding values requires not only legal instruments but also the political readiness of Member States to collaborate. Without shared commitment and effective enforcement mechanisms, the EU risks the erosion of its constitutional identity. Therefore, the realization of Article 2 TEU values must be central to all institutional processes and supported by coherent legal and political responses to systemic breaches.

Key words: European Union values; EU legal order; rule of law; constitutional state; implementation; Article 2 TEU; Article 7 TEU; enforcement mechanisms; Court of Justice of the EU; institutional monitoring; national legislation; political and legal challenges.

DOI: 10.33663/2524-017X-2025-16-504-508