

Шлапак Анна Віталіївна

*студентка магістратури факультету адвокатури
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Шлапак Анна Витальевна

*студентка магистратуры факультета адвокатуры
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого*

Shlapak Anna

*Student of the
Yaroslav Mudryi National Law University*

Донець Анастасія Анатоліївна

*кандидат юридичних наук, асистент кафедри міжнародного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Донец Анастасия Анатольевна

*кандидат юридических наук, ассистент кафедры международного права
Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого*

Donets Anastasia

*PhD, Assistant Professor of International Law Department
Yaroslav Mudryi National Law University*

МЕХАНІЗМ ЗАСТОСУВАННЯ ТА ЗНАЧЕННЯ СТАТТІ 7 ДОГОВОРУ ПРО ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ

МЕХАНИЗМ ПРИМЕНЕНИЯ И ЗНАЧЕНИЕ СТАТЬИ 7 ДОГОВОРА О ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

APPLICATION AND VALUE OF ARTICLE 7 OF THE TREATY ON EUROPEAN UNION

Анотація. В статті сформульовано значення цінностей Європейського союзу. Досліджено спосіб їх захисту від порушень з боку держав-членів ЄС. Проаналізовано порядок застосування статті 7 Договору про Європейський союз. Визначено процедуру застосування превентивного механізму. Сформульовано процедуру призупинення членства держави-порушниці.

Ключові слова: цінності Європейського Союзу, явний ризик тяжкого порушення, постійне і стійке порушення, призупинення права голосу, кваліфікована більшість.

Аннотация. В статье сформулировано значение ценностей Европейского союза. Исследовано способ их защиты от нарушений со стороны государств-членов ЕС. Проанализирован порядок применения статьи 7 Договора о Европейском союзе. Определена процедура применения превентивного механизма. Сформулировано процедуру приостановления членства государства-нарушителя.

Ключевые слова: ценности Европейского Союза, явный риск тяжелого нарушения, постоянное и устойчивое нарушение, приостановление права голоса, квалифицированное большинство.

Summary. The article formulates the importance of values of the European Union. The method of their protection against violations by the EU member states has been investigated. The article discusses the application of Article 7 of the Treaty on European Union. The procedure of application of preventive mechanism is determined. The procedure of suspension of membership of the offending state is formulated.

Key words: values of the European Union, clear risk of a serious breach, serious and persistent breach, suspension of voting rights, qualified majority.

Постановка проблеми. За порушення державою-членом цінностей Європейського союзу, відповідно до Договору про Європейський союз, передбачено трьох ступеневу процедуру призупинення членства, зокрема, призупинення права голосу такої держави в інституціях. Головним джерелом визначення даного механізму виступає стаття 7 наведеного договору в системному зв'язку з положеннями Договору про функціонування Європейського союзу, що визначають процедуру голосування під час встановлення порушень. Тому розуміння і аналіз положень згаданої статті має важливе значення для кожної держави, яка є членом Союзу, або має намір нею стати.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Українська література не містить ґрунтовних досліджень порядку та процедури застосування механізму призупинення членства в Європейському союзі, зокрема призупинення права голосу держави-порушниці. Під час аналізу даної проблематики наша увага була зосереджена на іноземних літературних джерелах за цією тематикою. Іноземними фахівцями, які досліджували дане питання є Dimitry Kochenov, Yasmine Kaf, Moa Arvidsson. Головною проблемою залишається відсутність ґрунтовного аналізу процедури застосування відповідальності до держави-учасниці Європейського союзу, яка порушує цінності його функціонування у вітчизняній науковій літературі. Крім того, встановлення конкретного механізму такої відповідальності має важливе значення для України, з огляду на те, що політика нашої держави має євроінтеграційний курс і така важлива категорія як «цінності» має фундаментальне значення не лише при вступі до Європейського союзу, але і протягом перебування держави у членстві.

Метою статті є аналіз положень Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського союзу щодо застосування до держави, що порушила цінності функціонування Європейського союзу, процедури призупинення її членства.

Виклад основного матеріалу. Європейський союз — це наднаціональне утворення, що має євроінтеграційний характер. В основі його функціонування та організації лежать цінності, які визначені у статті 2 Договору про Європейський союз (далі — ДЕС). Союз засновано на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини, зокрема осіб, що належать до меншин. Ці цінності є спільними для всіх держав-членів у суспільстві, де панує плюралізм, недискримінація, толерантність, правосуддя, солідарність та рівність жінок і чоловіків [1]. У своїх відносинах зі світом Союз підтримує та поширює свої цінності та інтереси, сприяє захисту своїх громадян. Крім того, метою функціонування ЕС — є підтримка миру, своїх цінностей та добробуту своїх

народів. Таким чином, цінності в Європейському союзі — це широке коло понять та категорій, які охоплюють майже кожен сферу співіснування та взаємодії людини та держави в суспільстві.

Загальне поняття «цінність» було введено до наукового обігу німецьким філософом Р. Г. Лотце у XIX ст. [3, с. 106]. Термін «цінності» у словнику визначається як «те, що має важливість, значущість». Дійсно, цінності Союзу пронизують кожний етап та крок не лише самого Союзу та його інституцій, органів та агенцій, а і кожної держави-члена, або держави-кандидата у членство.

Значення цінностей полягає в тому, що, по-перше, їх дотримання є обов'язковою умовою прийняття нових членів до Європейського союзу. Така умова визначена у статті 49 Договору про Європейський союз, відповідно до якої будь-яка європейська держава, яка поважає цінності, зазначені в статті 2, та віддана їх поширенню, може подати заявку на набуття членства у Союзі. Проте, зрозуміло, що така вимога є доволі абстрактною, тому Союзом було сформовано «копенгагенські критерії», які конкретно формулюються вимоги до держави у кожній зі сфер її діяльності, з урахуванням цінностей ЕС.

По-друге, цінності враховуються при здійсненні тлумачення норм права Європейського союзу судом (аксіологічне тлумачення) та прийнятті нормативних актів. Крім того, інституційна система Союзу побудована на принципах, що сприяють поширенню цінностей, а також відносини з сусідніми країнами будуються на основі цінностей Союзу.

По-третє, цінності є обов'язковими для дотримання інституціями та державами-членами при здійсненні своєї діяльності. Все це свідчить про основоположне та фундаментальне значення цінностей Європейського союзу для функціонування цього об'єднання.

В той же час, з огляду на важливість даних категорій, необхідно створити умови та гарантії для дотримання їх кожною державою-членом, а також встановити санкції, в разі, якщо держава-член свідомо ухиляється від їх дотримання. Наприклад, в ООН державу за серйозні і постійні порушення Статуту ООН може бути виключено з організації [6, с. 6]. Тоді як в установчих документах ЕС не міститься положень про примусове виключення держави-порушниці зі складу Союзу. Все, що може зробити Союз по відношенню до держав-порушниць, — це або встановити наявність ризику порушення або тимчасово призупинити використання нею своїх окремих прав на підставі рішення, відповідно до ст. 7 ДЕС. Таким чином, захист і охорона цінностей в Європейському союзі здійснюється за допомогою механізму, що визначений в статті 7 ДЕС, а також конкретизований у статті 354 Договору про функціонування Європейського союзу.

Вперше положення статті 7 були введені Амстердамським договором. Це було пов'язано з тим,

що Європейський Союз готувався до значної хвилі розширення шляхом залучення восьми колишніх комуністичних країн [4, с. 3]. Включення статті 7 стало певним попередженням щодо порушень, адже країни-члени ЄС повинні були дотримуватися цінностей Союзу. Якщо вони цього не роблять, це повинно мати наслідки для них. Положення статті 7 були розширені в Ніццькому договорі 2001 року, і охопили ситуації, коли держава-член вважається близькою до «явного ризику тяжкого порушення» цінностей ЄС. Таким чином, на сьогодні, стаття 7 складається з трьох частин:

- (1) визначення «явного ризику тяжкого порушення»;
- (2) визначення «постійного і істотного порушення» (який не залежить від наявності попереднього визначення «явного ризику»);
- (3) рішення про накладення санкцій (що залежить від визначення «постійного і істотного порушення») [5, с. 129].

Отже, превентивний механізм ч. 1 ст. 7 ДЄС може бути активізований у випадку «явного ризику тяжкого порушення», натомість механізм санкціонування ч. 2 ст. 7 ДЄС — лише у випадку «постійного і істотного порушення» державою-членом цінностей, викладених у статті 2 ДЄС. Така побудова існує для того, щоб Рада могла надати рекомендації та оголосити попередження державі-порушницю, перш ніж «істотне порушення» фактично здійсниться.

На нашу думку, можна виділити 3 основні процедури:

1) процедура щодо «явного ризику тяжкого порушення». На практиці дане поняття тлумачиться в кожному випадку окремо. Проте, у разі, якщо суб'єкти-ініціатори (1/3 держав-членів, Європейський парламент, або Європейська комісія [1]) вважають, що таке порушення існує, вони повинні викласти це у обґрунтованому висновку та надати необхідну інформацію і докази.

Держава-порушниця може бути заслухана, після чого, якщо буде доведено, що є «явний ризик тяжкого порушення», Рада (голосуючи більшістю у 4/5, за попередньою згодою з Європейський парламентом [1]) констатує це та видає рекомендації по усуненню такого порушення, встановлює термін для їх виконання, і слідкує за ним [5, с. 130].

Прикладом в даному випадку можна назвати ситуацію, яка сталася у Польщі в кінці 2017 року. Внаслідок проведення судової реформи, парламентом Польщі було прийнято закони, які послабили систему стримувань та противаг і дали змогу уряду Польщі втручатися в роботу суддівського корпусу. Таким чином, було встановлено наявність «явного ризику тяжкого порушення», зокрема недотримання принципу верховенства права, Радою було винесено рекомендації щодо поліпшення ситуації та надано Польщі три місяці на їх втілення.

2) процедура «постійного і стійкого порушення». Ця процедура є складнішою за попередню і має

відмінні ознаки. По-перше, вона не може бути ініційована Європейським парламентом, по-друге, складним видається одностайне голосування в Раді. Ця складність є логічною, оскільки просте порушення статті 2 ДЄС є недостатнім для активації ч. 2 ст. 7 ДЄС [4, с. 9]. Постійність означає системний характер (2 рази і більше), а істотність порушення означає, що установи відповідної держави-члена не можуть самі по собі успішно вирішити проблема невиконання цих цінностей [4, с. 10].

Сама процедура застосування цієї статті передбачає, що ініціатором може бути 1/3 держав-членів або Комісія, після чого за наявності обґрунтованої інформації та доказів, заслухавши країну-порушницю, Рада має діяти одностайно для встановлення постійного та істотного порушення.

До речі, тут держави-учасниці вигадали певний механізм тиску на Європейський союз. Зокрема, Угорщина заявила, що у разі якщо до Польщі буде застосована процедура ч. 2 ст. 7 ДЄС, то вона голосуватиме «проти» і по факту у Раді не буде змоги оголосити про наявність постійного і істотного правопорушення. Аналогічне заявила і Польща. Таким чином, Союз не зможе застосувати процедуру ч. 2 ст. 7 ДЄС.

Основне призначення, на нашу думку, цієї частини статті полягає не лише в тому, що основним результатом успішного застосування ч. 2 ст. 7 ДЄС є проголошення постійного і істотного порушення державою-членом, а й в тому, що це робить майбутні санкції реальними та можливими, на відміну від ч. 1 ст. 7 ДЄС.

Правовою підставою призупинення членства держави в ЄС є встановлення факту постійного та істотного порушення цінностей, на яких ґрунтується Союз [6, с. 6]. Остаточне рішення про призупинення членства ухвалюється Радою ЄС, її кваліфікованою більшістю [1]. Призупинення членства держави у ЄС передбачає також позбавлення право голосу представника уряду держави-члена у Раді. Вживаючи таких заходів, Рада враховує можливі наслідки такого призупинення для прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб.

Для цілей статті 7 Договору про Європейський Союз, що стосується призупинення певних прав, що випливають із членства у Союзі, члени Європейської Ради або Ради, які представляють відповідну державу-члена, не беруть участі у голосуванні, а відповідна держава-член не враховується під час обрахунку однієї третини або чотирьох п'ятих держав-членів, зазначених у частинах 1 та 2 вказаної статті [2]. Це є логічним з огляду на те, що таку державу-члена притягують до відповідальності. Крім того, під час голосування спостерігається особливий порядок формування більшості Ради. Зокрема, кваліфікована більшість визначається відповідно до пункту (b) частини 3 статті 238 цього Договору, де зазначається, що кваліфікована більшість визначається

як принаймні 72 % членів Ради, які представляють держави-члени, що беруть участь у голосуванні і що охоплюють принаймні 65 % населення цих держав [2].

Висновки. Цінності Європейського союзу — це основоположні категорії, які пронизують всю сферу його функціонування. Значення цінностей проявляється в тому, що вони відіграють важливу роль під час здійснення процедури прийняття держави у члени Союзу, під час здійснення аксіологічного тлумачення Судом Європейського союзу, під час взаємовідносин Союзу з іншими державами. Проте, головна ознака цінностей — це необхідність їх дотримання державами-членами під час здійснення своєї діяльності. Для створення умов такого дотримання та попередження порушень з боку держав-учасниць європейською спільнотою було розроблено механізм статті 7 Договору про Європейський союз.

Таким чином, Європейський союз, зацікавлений в тому, щоб його цінності були впроваджені в по-

літику держави-члена, або хоча б дотримані, ввів механізм статті 7 ДЄС. Цей механізм має декілька процедур, які дозволяють за наявності ризику порушення, або наявності реального порушення приймати необхідні обмеження щодо держави-порушниці. Ці процедури мають різних ініціаторів, різні процеси встановлення порушення, проте одне є спільним — об'єкт порушення — цінності Європейського союзу, які є орієнтиром для функціонування не лише держав-членів, але і інших держав в світі.

Говорячи про дану процедуру необхідно сказати, що для Європейського союзу проаналізований механізм є складним з огляду на наступне. По-перше, складний процедурний характер через залучення до участі трьох основних інституцій Союзу та держав-членів. По-друге, спрацьовування застосування механізму статті 7 призводить до складного політичного становища. Тому, на практиці дана стаття та її механізм приводився у дію лише один раз по відношенню до Польщі.

Література

1. Міжнародний документ: Договір про Європейський союз від 07.02.1992 [Електронний ресурс]: офіційний веб-сайт — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_029
2. Договор о функционировании Европейского Союза / Право Европейского Союза [Электронный ресурс]. — 2011. — Режим доступа: <http://eulaw.ru/treaties/tfeu>.
3. Сакало О. Є. Європейські цінності: сутнісні основи та практичне втілення / О. Є. Сакало [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dspace.pnpu.edu.ua/bitstream/123456789/4335/1/Sakalo.pdf>
4. D. Kochenov, Busting the Myths Nuclear: A commentary on Article 7 TEU, in EUI Working Papers, LAW 2017/10 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.cadmus.eui.eu.
5. The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance / András Jakab, Dimitry Kochenov // Oxford University Press, 2017. — 540 p.
6. Некоторые правовые аспекты выхода государства из Европейского Союза / Н. В. Топорнин // Международное публичное и частное право. — 2015. — № 6 (87). — С. 3–6.