

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ НАДНАЦІОНАЛЬНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

**Фоміна С.В.,**

*кандидат юридичних наук,*

*доцент кафедри державного будівництва*

*Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

**Фоміна С. В. Зарубіжний досвід розвитку наднаціонального конституціоналізму в Європейському Союзі.**

Сучасний конституціоналізм вибудовується від внутрішньодержавного застосування до наднаціонального рівня. Це зумовлюється багатьма чинниками, серед яких спільність цінностей держав-членів ЄС. Безсумнівно, що держави, що об'єднані певним союзом об'єднуються на підставі певних цінностей і критеріїв. Серед яких основоположні засади конституційного права, що і розглядаються в даній статті.

Першою неоспорною ознакою є верховенство права, що розглядається в статті як на рівні держав-членів ЄС так і на рівні Європейського союзу як окремої правової системи, на основі його інституційної організації. В статті розглядаються також і засоби контролю, за дотриманням принципу верховенства права. В ЄС є як суто декларативні засоби захисту у вигляді ст. 7 Договору про ЄС так і дієві, як процедура Rule of law framework, що демонструється в статті на прикладі Польщі та конфлікту, що виник навколо змін до законодавства про Верховний суд. Такий захист, є важливим, оскільки стаття 2 Договору про ЄС містить положення про обов'язковість дотримання принципу верховенства права державами, що бажають отримати членство ЄС.

Неочевидним принципом конституціоналізму є демократія, що і обґрунтовується в даній статті. Європейський Союз застосовує не тільки класичні приклади демократії, такі як представницька демократія за допомогою делегування представників до органів і інституцій Європейського союзу. Цікавою є процедура European Citizen Initiative, що виступає як акт прямої демократії, у відповідності до якої громадяни ЄС можуть безпосередньо впливати на законодавчий процес незалежно від його стадії, а також подавати ініціативи щодо вже наявних актів. Варто зазначити, що дана процедура хоч і нагадує петицію, проте відрізняється від неї в аспекті її процедурного оформлення та умов для подання такої ініціативи, що і спричинило інтерес до неї в даній статті.

**Ключові слова:** наднаціональний конституціоналізм, верховенство права, демократія, засади конституціоналізму, правова система, Європейський союз.

**Fomina S. V. Foreign experience in the development of super national constitutionalism in the European Union.**

Modern constitutionalism is built from domestic application to the supranational level. This is due to many factors, including the common values of the EU member states. There is no doubt that states united by a certain union unite on the basis of certain values and criteria. Among which are the fundamental principles of constitutional law, which are discussed in this article.

The first indisputable feature is the rule of law, which is considered in the article both at the level of EU member states and at the level of the European Union as a separate legal system, based on its institutional organization. The article also considers the means of control over the rule of law. In the EU there are purely declarative remedies in the form of Art. 7 of the EU Treaty are as effective as the Rule of law framework procedure, which is demonstrated in the article on the example of Poland and the conflict that arose over changes to the legislation on the Supreme Court. Such protection is important, as Article 2 of the EU Treaty contains a provision on the rule of law for states wishing to become members of the EU.

The unobvious principle of constitutionalism is democracy, which is substantiated in this article. The European Union uses more than just classic examples of democracy, such as representative democracy, by del-

egating representatives to the bodies and institutions of the European Union. Of interest is the procedure of the European Citizen Initiative, which acts as an act of direct democracy, according to which EU citizens can directly influence the legislative process regardless of its stage, as well as submit initiatives on existing acts. It should be noted that this procedure, although reminiscent of a petition, differs from it in terms of its procedural design and conditions for submitting such an initiative, which has aroused interest in it in this article.

**Key words:** supranational constitutionalism, rule of law, democracy, principles of constitutionalism, legal system, European Union.

**Постановка проблеми.** Перехід конституціоналізму до наднаціонального рівня є запорукою розвитку і утвердження універсальних засад конституціоналізму. Тенденція їх розвитку та інтерпретація їх в Європейському союзі є цікавим досвідом балансування між правовими і політичними способами вирішення конфліктних ситуацій. Базовою цінністю конституціоналізму є верховенство права, що сприймається як обов'язкова умова для прийняття країни до членства в ЄС. Нетиповою, але важливою складовою є демократія, яку Європейський союз навчився сприймати і застосовувати не лише в класичному розумінні.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Класичні принципи конституціоналізму знайшли свій вияв у багатьох роботах вітчизняних вчених, проте вивчення новітніх тенденцій їх застосування в ЄС стало темою для досліджень Kommers D., Fletcher M., Kochenov D., Thomas von Danwitz. Саме їх роботи і стали теоретичною базою для цього дослідження.

**Мета статті** полягає в розгляді сучасних тенденцій застосування класичних принципів конституціоналізму в правовій системі ЄС як на рівні союзу так і на рівні окремих держав-членів.

**Виклад основного матеріалу.** Функціонування Європейського союзу є особливим прикладом формування наднаціонального *sui generis* утворення під час якого можна прослідкувати унікальні взаємозв'язки між державами-членами ЄС, в тому числі і щодо формування наднаціонального конституціоналізму. Сучасні тенденції конституціоналізму повинні розглядатися з огляду на базові елементи конституціоналізму: верховенство права, демократії, прав людини та розподілу влади.

Перший елемент – верховенство права є основоположним і в рамках діяльності Європейського союзу. Преамбула Договору про ЄС містить положення про свободу, демократію та верховенство права. Більше того в ст. 2 цього ж Договору передбачається, що вищезазначені цінності є спільними для держав-членів Європейського союзу та для будь-яких демократичних країн.

Вищезазначеним договором також передбачено, що цими ж принципами Європейський союз має керуватися і при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності [1]. З огляду на вищезазначене природно сприймається те, що принцип верховенства права розглядається як конституційний принцип Європейського союзу [2, с 70]. Відповідно, можна виокремити певні спільні риси. Перш за все, верховенство права як основоположний принцип функціонування держави був визнаний всіма країнами-членами ЄС і саме на ньому будуються конституційні системи європейських країн.

Важливим є те, що Копенгагенські критерії, що передбачають вимоги до держав-членів Європейського союзу містять саме вимогу про гарантування верховенства права як одну з вимог в переліку політичних критеріїв. Таким чином, встановлена імперативна вимога відповідно до якої лише держава, що визнає і гарантує дотримання принципу верховенства права може претендувати на статус країни-члена ЄС.

По-друге, принцип верховенства права не визначається вичерпно ні в конституціях, ні в актах національних судів. Це певне сукупність конкретних вимог, які індивідуалізовано до кожного випадку мають бути виконані і тільки тоді це буде вважатись дотриманням принципу верховенства права в тій чи іншій правовій системі.

По-третє, варто погодитись з П. Лореном щодо того, що англійське верховенство права, німецьке Rechtsstaat та французьке Etat de droit, як три найвпливовіші правові традиції в Європі, дають схожі відповіді на схожі запитання. Відповідно до цього положення принцип верховенства права забезпечує утвердження конституціоналізму як доктрини обмеження влади.

По-четверте, важливим є те, що розуміння верховенства права не є одноманітним, воно є динамічним, що також є спільною ознакою. Звісно, кожна країна може мати власний підхід до інституційної організації.

Наприклад підхід американської та європейської моделей конституційного контролю, в який конституційний контроль може здійснюватися як в рамках загального судочинства так і спеціально ство-

реними органами конституційного контролю – конституційними судами. Проте не зважаючи на таку відмінність, функція, яку здійснюють такі органи є однією – функція конституційного контролю.

Таким чином, вірним є те, що відмінність є у підходах до реалізації принципу верховенства права, але не у їх розумінні.

Першим аспектом верховенства права в рамках Європейського союзу є не просто декларативне визнання цього принципу державами-членами, а й наявність контролюючих органів. Важливою для цього є процедура Європейської комісії під назвою Rule of law framework [3].

Відповідно до цієї процедури за ініціативою 1/3 держав-членів ЄС, Європейського парламенту або Європейської комісії Рада Європейського союзу має право констатувати, що існують підстави вважати наявним порушення державою-членом ЄС ст. 2 Договору ( а саме цією статтею і передбачається верховенство права як одна з цінностей ЄС).

Звісно, держава, що звинувачується в порушенні принципів може виступити з поясненням та отримати рекомендації від Ради ЄС, проте на цьому контроль не закінчується, а періодично перевіряється на наявність чи відсутність причини порушення даного принципу [1]. До того ж Договір містить в ст. 7 положення щодо того, що до держави-порушниці можуть бути застосовані санкції у вигляді припинення окремих прав, що належать державі відповідно до Договорів про ЄС та про функціонування ЄС.

Важливо зазначити, що впровадження ст. 7 відбулось Амстердамським договором 1999 р., як певна превентивна дія перед вступом до ЄС восьми держав, що в минулому належали до комуністичного табору. Проте варто зазначити, що ст. 7 так ні разу і не застосовувалась ЄС.

Деякі науковці і досі стверджують, що вищезгадана стаття так ніколи і не буде застосована та існує як превентивний захід у попередженні порушення основоположних принципів функціонування ЄС [4]. Підтвердженням того, що на практиці така стаття не буде використана є впровадження Rule of law framework.

Цікавий висновок робить Д.Коченов, щодо того, що міф щодо ст. 7 як «ядерної» опції – це не шлях вперед, оскільки є наступний посил – ЄС не турбує демонтаж цінностей, що лежать в його основі [5, с. 11–12].

Таким чином, вбачаємо, що в доктрині конституційного права наявні достатньо критичні думки щодо існування ст. 7 та спроб започаткувати альтернативні механізми контролю за застосуванням принципу верховенства права. Варто брати до уваги, той факт, що ЄС це не тільки правовий, а й політичний союз, а тому певні рішення можуть бути політичними з урахуванням дотримання балансу, який вже похитнувся у зв'язку з виходом Великобританії зі складу ЄС, що породжує нові сумніви на рахунок доцільності і майбутнього існування ЄС.

Повертаючись до вищезгаданої процедури Rule of law framework, доцільним вбачається зазначити, що така процедура має 3 етапи. На першому етапі відбувається оцінка Європейською комісією ситуації, що склалася, другим етапом є надання рекомендацій Європейською комісією, заключним етапом йде моніторинг виконання наданих рекомендацій [3].

Для регулювання такої процедури Європейською комісією було прийнято ряд нормативних актів: Комунікація від Комісії до Європейського парламенту і Ради ЄС «Новий механізм ЄС для посилення верховенства права», Рекомендація Європейської комісії (EU) 2016/1374 від 27 липня 2016 р. щодо верховенства права в Польщі та низка інших Рекомендацій Комісії щодо Польщі.

Саме Комунікації від Комісії до Європейського парламенту і Ради ЄС слід приділити окрему увагу, оскільки нею передбачається, що верховенство права є основою будь-якої сучасної конституційної демократії та одним з основоположних принципів, що ґрунтується на спільних конституційних традиціях усіх країн-членів ЄС.

Також переконливим аргументом Європейської комісії щодо дотримання принципу верховенства права є необхідність довіри у громадян та національних органів влади. Насамперед це важливо з огляду на те, що рішення національних судів мають визнаватись і в інших державах [6]. Цей аргумент підсилює важливість правильного застосування принципу верховенства права державою, оскільки це може вплинути на правомірність такого рішення.

Не зважаючи на це Європейська комісія зазначає, що приводами для застосування ст. 7 мають стати надважливі події, які неоднозначно констатуватимуть грубе порушення принципу верховенства права. В свою чергу Комісія надає перевагу процесу Rule of law framework, оскільки під час неї можна спільно з державою-членом з'ясувати всі обставини і в дружній обстановці вирішити конфліктну ситуацію.

Також Європейська комісія вказує на підстави для застосування механізму Rule of law framework, а саме це випадки, коли органи державної влади допускають випадки, при яких порушуються функціонування національного контролю за дотриманням принципу верховенства права.

При цьому Комісія зазначає, що до таких випадків не належать індивідуалізовані порушення принципу верховенства права при винесенні рішень суддів, насамперед комісію цікавлять системні порушення такого принципу. Одиночні випадки Комісія відносить до відання національних судів, органів конституційного контролю та органів державної влади. Поряд з цим Комісія узагальнює випадки систематичного порушення принципу верховенства права: політичний, інституційний, правовий порядок держави в цілому, діяльність органів конституційного контролю, розподіл влади, неупередженість судової гілки влади.

Цікавим є приклад Польщі, що стало прецедентом для вжиття заходів європейською комісією в 2015 році. Предметом розгляду стала загроза суддівській незалежності, а саме відповідно до закону про Верховний суд та Національну Раду Судочинства, знижувався допустимий вік перебування на посаді судді Верховного суду з 70 до 65 років.

Такі зміни в законодавстві призводило до відставки 37% суддів Верховного суду. Відповідно до висновку Європейської комісії така швидка відставка суддів дозволяє по спрощеній процедурі замінити їх, а отже, може вплинути на розподіл влади. Також, такі дії виступали порушення принципу незмінюваності суддів.

В своїй аргументації Європейська комісія посилається не лише на практику Європейського суду справедливості, а також і на практику ЄСПЛ та на Європейські стандарти, особливо на Рекомендацію CM/Rec(2010)12 Комітету Міністрів до держав-членів щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки [7]. Все це вкотре підтверджує спільність цінностей для права держав-членів Європейського союзу.

Комісія доходить до висновку, що всі принципи конституціоналізму взаємопов'язані, оскільки від порушення одного з них залежить і виконання принципу верховенства права. Це чудово демонструє приклад Польщі, оскільки захист суддів від звільнення органами державної влади є запорукою їх незалежності.

Приклад Польщі яскраво демонструє, що верховенство права – це не абстрактний феномен, а наповнений конкретним змістом, і загрози верховенству права можуть з'являтися у зв'язку з діями, зокрема, інших гілок влади. По-друге, він демонструє, що процес, декларований ст.7 є суто політичним засобом впливу, і не застосовується в таких випадках. По-третє, цей випадок продемонстрував, що Європейська комісія при вирішенні таких ситуацій звертається до міжнародних нормативно-правових актів, що дає змогу стверджувати про спільність конституційних принципів для всіх країн ЄС.

Звісно принцип верховенства права варто розглядати не лише на рівні його дотримання державами-членами ЄС, а й самим ЄС як окремої інституційної організації. Цікавим в цьому випадку є рішення *Parti écologiste «Les Verts» v European Parliament*. Під час його винесення Європейський союз ще не був створеним, проте Суд ЄС (Суд справедливості) і надалі посилається на нього, як на рішення суду-попередника. Саме в цьому рішенні декларувалось, що Європейська економічна спільнота базується на принципі верховенства права. Саме в цьому рішенні побудована система конституційного контролю з варіантом звернутись до Суду Справедливості напряду, або скористатися національними засобами захисту порушених прав [8, п. 23].

Вірним є те, що саме існування незалежної судової гілки влади є передумовою належного застосування принципу верховенства права. Це ж і демонструє приклад Польщі, оскільки порушенням принципу верховенства права було порушення незалежності судової гілки влади.

Аналогічним є і твердження щодо необхідності існування судової гілки влади в Європейському союзі. Саме це положення і містить ст. 19.3 Договору про Європейський союз. В статті передбачається існування та повноваження Суду Європейського союзу до яких входять розгляд позовів держав-членів, інституцій або фізичних чи юридичних осіб, надання інтерпретації права ЄС або висновків щодо дійсності актів, прийнятих інституціями, прийняття рішень в інших випадках, передбачених Договорами [1]. Таким чином, Суд ЄС виконує, серед інших, класичні функції, притаманні органу конституційної юстиції – тлумачення актів і вирішення питання щодо їхньої дійсності.

Цікавим дослідженням з тлумачення принципу Верховенства права в практиці Суду ЄС здійснив Т. Вон Данвіц, який виокремив основні складові принципу верховенства права, зокрема, принцип законності, принцип правової визначеності, принцип впевненості у стабільності правової ситуації, прин-

цип пропорційності, право бути заслуханим, право на захист, право на доступ до матеріалів справи, обов'язок належної мотивації судових рішень [9, с. 1315–1316]. З цього випливає, що верховенство права містить в собі другу складову – дотримання його на рівні правової системи ЄС у вигляді посилення на нього в нормативних актах ЄС, його дотримання в інституційній організації, застосування принципу в правовій системі, тлумаченні і використанні його Судом ЄС.

Пропонуємо приділити увагу і демократії як найменш очевидного принципу конституціоналізму. Не зважаючи на це, в ст. 2 Договору про ЄС згадується також і про демократію. Систематизувати положення Договору про демократію можна наступним чином: можливість представництва громадян в Європейському Парламенті, опосередковане представництво в Раді ЄС, Європейській Раді, процедура European Citizen Initiative (відповідно до цієї процедури мінімум один мільйон громадян ЄС має право подати ініціативу Європейській комісії, подати відповідну пропозицію щодо питань, коли громадяни ЄС вважають, що правовий акт Союзу є необхідним для цілей імплементації Договорів).

Саме на останньому вияву демократії варто зупинити увагу. Для старту такої процедури необхідна ініціатива 7 різних громадян 7 різних держав-членів ЄС. Така процедура є аналогом петиції, проте є набагато складнішою. Саме завдяки процедурі European Citizen Initiative громадяни Європейського союзу можуть безпосередньо вплинути на законодавчий процес на будь-якому етапі – від початку подання ініціативи до фіналізації її у нормативному акті. Крім того ініціатива може подаватись і щодо вже наявного нормативного акту.

Таким чином, ця ініціатива крім традиційних форм демократії залучає громадян ЄС до впливу на законодавчий процес ЄС не лише шляхом представницької демократії.

**Висновки.** Принцип верховенства права не розглядається в межах лише національного законодавства. Це є транснаціональною засадою конституціоналізму. Сукупний розгляд верховенства права Європейським союзом, його інститутами та державами-членами дає підстави вважати що цей принцип є складним та багатоаспектним, в деяких моментах навіть багаторівневим, але однозначно є невід'ємною частиною сучасного конституціоналізму.

Європейський союз в діяльності Європейської комісії забезпечує нагляд за дотриманням державами-членами цього принципу, по-перше Договір про ЄС містить декларативну ст.7 про застосування санкцій для держав, які будуть ігнорувати принцип верховенства права та більш діючу процедуру Rule of law framework. Другим, неочевидним аспектом сучасного конституціоналізму ЄС є демократія, яка крім традиційних форм виявляється в достатньо цікавій процедурі European Citizen Initiative, свого роду схожій на подання петиції, проте з особливими умовами її створення та подання, що ще раз підтверджує зацікавленість ЄС в залученні громадян безпосередньо до формування законодавства.

### Список використаних джерел:

1. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=celex:12012M/TXT>. ( дата звернення: 18.06.2022).
2. Kommers D. German Constitutionalism: A Prolegomenon. Scholarly Works. 98 p.
3. European Commission: Rule of Law Framework. URL: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effectivejustice/rule-law/rule-law-framework\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effectivejustice/rule-law/rule-law-framework_en). (дата звернення: 18.06.2022).
4. Fletcher M. Article 7 sanctions: a legal expert explains the EU's 'nuclear option'. <http://theconversation.com/article-7-sanctions-a-legal-expertexplains-the-eus-nuclear-option-81724>. ( дата звернення: 18.06.2022).
5. Kochenov D. Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU. EUI Working Paper LAW. 2017. No. 10. P. 3–13.
6. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A new EU Framework to strengthen the Rule of Law COM/2014/0158 (final). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/ALL/?uri=CELEX:52014DC0158> ( дата звернення: 18.06.2022).
7. Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities. URL: <https://rm.coe.int/16807096c1> ( дата звернення: 18.06.2022).
8. Case Parti écologiste "Les Verts" v. European Parliament URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61983CJ0294>. ( дата звернення: 18.06.2022).
9. Thomas von Danwitz. The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ. 2014. 1311 p.