

УДК 340.12

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.5.46>

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ЯК ОСНОВА ДОКТРИНИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ ТА КОНСТИТУЦІЙНА ІДЕНТИЧНІСТЬ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС

Шевчук С.В.,
*Голова Конституційного Суду України (2018-2019 рр.),
доктор юридичних наук,
професор кафедри загальнотеоретичного правознавства
та публічного права
факультету правничих наук
Національного Університету
«Києво-Могилянська Академія»,
член-кореспондент Національної академії правових наук України
ORCID: 0009-0000-0982-598X*

Шевчук С.В. Принцип верховенства права як основа доктрини європейської ідентичності та конституційна ідентичність держав-членів ЄС.

У дослідженні надається аналіз складових принципу верховенства права як це визначає Європейська Комісія у своїх Комунікаціях, Європейський Суд з прав людини та Суд Справедливості Європейського Союзу, а також Венеційська Комісія у своїх основних документах. Принцип верховенства права складає основу європейської ідентичності серед інших цінностей, на яких заснований ЄС згідно зі статтею 2 Договору про Європейський Союз. Тому цей принцип повинен визнаватися та діяти у межах національної правової системи України згідно з цими документами інституцій Ради Європи та Європейського Союзу та з урахуванням усталеного прецедентного права ССЕС та ЄСПЛ щодо тлумачення та застосування цього принципу. Держава-член ЄС або кандидат на вступ до ЄС не може надавати особливе та суперечливе тлумачення цього принципу з посиланням на власну конституційну ідентичність.

Кожна конституція за умов конституційної демократії має власну конституційну ідентичність, але в умовах європейської інтеграції необхідно тлумачити зміст основних цінностей ЄС гармонічно та узгоджено з національними конституціями, щоб уникнути порушення своїх зобов'язань в межах Європейського Союзу. Тому конституційна ідентичність не може протиставлятися європейській ідентичності з метою виправдання пріоритету застосування національного права (конституції) над європейським особливо щодо власного розуміння цінностей, на яких заснований Євросоюз. У якості прикладу наявності таких неоднозначних національних інтерпретацій принципу верховенства права наводиться новітня практика Конституційного Трибуналу Республіки Польща та реакція на неї зі сторони ЄСПЛ та Суду ЄС.

Цей принцип як основа правових систем країн західної правової традиції швидко набуває універсального значення після прийняття Статуту Ради Європи після Другої світової війни, де принцип верховенства права закріплений у Преамбулі. Це означатиме, що всі країни Ради Європи (зараз – 46) повинні не лише визнати цей принцип на рівні власних конституцій, а й ефективно впроваджувати його у межах національних правових систем.

Ключові слова. Договір про Європейський Союз, Європейська Комісія, Європейський Суд з прав людини, Суд Європейського Союзу, Конституційний Трибунал Республіки Польща, принцип верховенства права, Європейська ідентичність, конституційна ідентичність, Венеційська Комісія.

Shevchuk S.V. The principle of the rule of law as the basis of the doctrine of European identity and the constitutional identity of the EU Member States.

The study provides an analysis of the components of the principle of the rule of law as defined by the European Commission in its Communications, the European Court of Human Rights and the

Court of Justice of the European Union, as well as the Venice Commission in its main documents. The principle of the rule of law is the basis of European identity among other values on which the EU is founded in accordance with Article 2 of the Treaty on European Union. Therefore, this principle must be recognized and operate within the national legal system of Ukraine in accordance with these documents of the institutions of the Council of Europe and the European Union and taking into account the well established case law of the CJEU and the ECHR on the interpretation and application of this principle. An EU Member State or a candidate for accession to the EU cannot provide a special and contradictory interpretation of this principle with reference to its own constitutional identity.

Each constitution under the conditions of constitutional democracy has its own constitutional identity, but in the conditions of European integration it is necessary to interpret the content of the fundamental values of the EU harmoniously and in accordance with national constitutions in order to avoid violating one's obligations within the European Union. Therefore, constitutional identity cannot be opposed to European identity in order to justify the priority of the application of national law (constitution) over European law, especially in the sphere with regard to one's own understanding of the values on which the European Union is founded. As an example of the presence of such ambiguous national interpretations of the principle of the rule of law, the latest practice of the Constitutional Tribunal of the Republic of Poland and the reaction to it by the ECHR and the CJEU are given.

This principle, as the basis of the legal systems of countries with a Western legal tradition, quickly gained universal significance after the adoption of the Statute of the Council of Europe after the Second World War, where the principle of the rule of law is enshrined in the Preamble. This means that all Council of Europe countries (currently 46) must not only recognise this principle in their own constitutions, but also effectively implement it within their national legal systems.

Keywords. Treaty on European Union, European Commission, European Court of Human Rights, Court of Justice of the European Union, Constitutional Tribunal of the Republic of Poland, principle of rule of law, European identity, constitutional identity, Venice Commission.

Постановка проблеми. Принцип верховенства права лежить в основі діяльності інституцій Європейського Союзу, а також у їх відносинах з державами-членами Європейського Союзу, є важливим критерієм європейської інтеграції, оцінки діяльності держав-членів та їхньої внутрішньої політики. Цей принцип також виступає одним із найважливіших критеріїв співпраці та відносин з третіми країнами, і, особливо, з державами, яким надано статус кандидата на членство в ЄС, до якої зараз належить Україна. Принцип верховенства права є не лише основою конституційної системи України, а й основою правових систем усіх європейських країн – членів Ради Європи та Європейського Союзу, основою єдиного європейського правопорядку та основою європейської ідентичності, а також частиною спільної європейської конституційної традиції держав-членів ЄС.

Україна своїми змінами до Конституції від 7 лютого 2019 року закріпила у тексті її преамбули поняття «європейська ідентичність українського народу», що являє собою відданість нашої правової системи, на чолі якої знаходиться Конституція, цінностям Європейського Союзу. Це означає, зокрема, що ці цінності, що закріплені у статті 2 Договору про Європейський Союз, зокрема принцип верховенства права, не може тлумачитись Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції якимось по іншому, ніж це робить Суд Справедливості ЄС та Європейський Суд з прав людини з посиланням на національну конституційну ідентичність.

Ступінь дослідження. Конституційні зміни щодо європейської ідентичності актуалізували наукові дискусії щодо того, кому належить верховенство у межах національної правової системи: Конституції як нормативно-правовому акту найвищої юридичної сили, що має власну конституційну ідентичність, або право ЄС має пріоритет над усіма національними правовими актами включно з Конституцією. Сучасна доктрина конституційної ідентичності була розроблена з практичною метою обґрунтування першого підходу, та має три виміри: 1) для захисту національного та державного суверенітету в умовах європейської інтеграції та конституційного контролю за переданими повноваженнями держави-члена Європейському Союзу; 2) як засіб захисту конституції (Основного закону) від конституційних поправок, що суперечать її «вічним положенням», тобто конституційному «ядру»; 3) як засіб захисту сутнісного змісту основоположних прав від держави, особливо від неправомірних обмежень, що встановлюються законами.

Разом з цим, навіть Конституційний Суд не може надати тлумачення основних цінностей, які лежать у основі європейського та національного правопорядку, найголовнішою серед яких

є принцип верховенства права, з порушенням права ЄС в аспекті цінностей ЄС, що становлять зміст європейської ідентичності. Тому у якості прикладу наявності конфлікту між розумінням європейської та конституційної ідентичності наводиться аналіз суперечки між Конституційним Трибуналом Республіки Польща та Судом Справедливості ЄС, завдання якого полягає у захисті принципу верховенства права ЄС та європейської ідентичності.

Метою дослідження є теоретико-практичний аналіз співвідношення доктрини європейської та конституційної ідентичності в аспекті тлумачення принципу верховенства права конституційними судами, Судом Справедливості ЄС та Європейським судом з прав людини, а також Європейською Комісією та Венеційською Комісією з урахуванням новітньої судової практики.

Виклад основного матеріалу. Згідно зі статтею 2 Договору про Європейський Союз (далі – ДЄС), Союз засновується на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини, включаючи права осіб, що належать до меншин. Ці цінності, включаючи принцип верховенства права, є спільними для всіх держав-членів. Це означає, що принцип верховенства права займає центральне місце серед спільних європейських цінностей, а також є *conditio sine qua non* (невід’ємною умовою) для всього функціонування Європейського Союзу як простору свободи, безпеки та правосуддя [20].

Принцип верховенства права поступово став домінуючою організаційною моделлю сучасного конституційного права та міжнародних організацій (включаючи Організацію Об’єднаних Націй та Ради Європи) для регулювання здійснення публічної влади. Як зазначено у Комунікації Європейської Комісії до Європейського Парламенту, Європейської Ради та Ради «Нова Рамка ЄС для зміцнення верховенства права» від 11 березня 2014 року, цей принцип забезпечує, щоб усі публічні органи влади діяли в межах обмежень, встановлених законом, відповідно до цінностей демократії та основоположних прав, а також під контролем незалежних та безсторонніх судів [4]. Про принцип верховенства права йдеться у статті 2 Договору про Європейський Союз (ДЄС), а також у преамбулі до ДЄС та Хартії основоположних прав ЄС. При цьому слід мати на увазі, що згідно зі статтею 49 ДЄС, повага до верховенства права є передумовою членства в ЄС.

Така Комунікація Європейської Комісії з’явилась не випадково, а у контексті нещодавніх подій у політичному житті деяких держав-членів ЄС (зокрема, у Польщі), коли стало зрозумілим, що неповага до верховенства права несе загрозу основоположним цінностям ЄС, що знаходяться у основі європейської ідентичності. Тому Європейська Комісія розробила механізм моніторингу дотримання принципу верховенства права, спираючись на прецедентне право Суду Європейського Союзу (далі – Суд ЄС) та Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), а також на документи, розроблені Радою Європи, зокрема, спираючись на досвід Венеціанської комісії, у яких міститься перелік (невичерпний) цих принципів і, таким чином, визначають основне значення верховенства права як спільної цінності ЄС відповідно до статті 2 ДЄС. Європейська Комісія з метою надання універсальності, чіткості і передбачуваності цьому механізму розробила складовий підхід у розумінні принципу верховенства права, що складається шести елементів: законності, що передбачає прозорий, підзвітний, демократичний та плюралістичний процес ухвалення законів; правову визначеність; заборону свавілля виконавчої влади; незалежні та безсторонні суди; ефективний судовий контроль, включаючи повагу до основоположних прав та рівність перед законом [4].

Отже, якщо держава – член ЄС «постійно та тривало» «тяжко» порушує основоположні цінності ЄС, що зазначені у статті 2 ДЄС, зокрема принцип верховенства права, Європейська Комісія включає механізм моніторингу та вживає заходів для застосування статті 7 ДЄС до держави-порушника. Згідно з частиною другою статті 7 ДЄС Рада у складі голів держав чи урядів, може одностайно визнати, що держава-член справді серйозно й тривало порушує принципи, зазначені в частині першій статті 6, зокрема принцип верховенства права. У разі визнання згідно з частиною другою, Рада може кваліфікованою більшістю ухвалити рішення, що зупиняє певні права відповідної держави-члена, зокрема право голосу представника уряду цієї держави-члена в Раді (частина третя статті 7 ДЄС). Фундаментальними принципами Європейського Союзу, що становлять основу європейської ідентичності, є спільні принципи всіх держав-членів – свобода, демократія, повага прав людини та основоположних свобод, верховенство права (частина перша статті 6 ДЄС).

У своїй наступній Комунікації «Подальше зміцнення Верховенства права у Союзі: поточний стан та можливі наступні кроки» від 3 квітня 2019 року, Європейська Комісія підкреслює, що верховенство права є однією з основоположних цінностей Європейського Союзу, а також відобра-

женням нашої спільної ідентичності (європейської ідентичності – Автор) та спільних конституційних традицій. Він є основою демократичної системи в усіх державах-членах, необхідною для забезпечення захисту основоположних прав [5]. Європейська Комісія повторює свій вже напрацьований елементний підхід щодо визначення змісту принципу верховенства права, і до шести елементів з попередньої Комунікації додає сьомий елемент – поділ влади [5], що пов'язано з тим, що у деяких проблемних державах – членах ЄС, законодавча та виконавча влада намагаються поставити під політичний контроль судову гілку влади.

У ширшому сенсі, корупція на високому рівні та зловживання службовим становищем пов'язані з ситуаціями, коли політична влада прагне порушити верховенство права. Структурні недоліки в судових системах, такі як недостатні гарантії незалежності судової влади, призводять до підвищеного ризику тиску на судову владу. Аналогічно, загальні недоліки в державному управлінні можуть створювати ґрунт для свавільних рішень та надавати можливості для корупції, а також обставини, за яких посадовцям може бути важче чинити опір тиску. Такі проблеми слугують індикаторами можливих проблем із верховенством права. У ширшому сенсі, корупція на високому рівні та зловживання службовим становищем пов'язані з ситуаціями, коли політична влада прагне порушити верховенство права. Структурні недоліки в судових системах, такі як недостатні гарантії незалежності судової влади, призводять до підвищеного ризику тиску на судову владу. Аналогічно, загальні недоліки в державному управлінні можуть створювати ґрунт для свавільних рішень та надавати можливості для корупції. Такі проблеми слугують індикаторами можливих проблем із верховенством права [5].

Обидві Комунікації Європейської Комісії до Європейського Парламенту, Європейської Ради та Ради (COM/2014/0158 final та COM/2019/163 final) щодо принципу верховенства права містять дуже важливий компонент – цей принцип вже не є просто ціннісною категорією морального та філософського характеру, але передовсім набором конкретних елементів, що складають суть цього принципу, сукупністю принципів (підпринципів), на дотримання яких Комісія та інші інституції ЄС перевірятимуть діяльність держав-членів, а також країн-кандидатів з метою належного виконання статей 2 та 7 ДЄС.

Окрім статті 2 ДЄС, особливо для країн-кандидатів на вступ до ЄС, як Україна, стаття 49 ДЄС зазначає, що «Будь-яка європейська держава, яка поважає цінності, зазначені у статті 2, та віддає на їх поширенню, може подати заявку на набуття членства в Союзі». Ці цінності, що зазначені у статті 2 ДЄС (повага до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини), становлять основу європейської ідентичності, найважливішою з яких є принцип верховенства права.

Отже, найкраще розуміння принципу верховенства права забезпечує визначення його складових елементів для правильного практичного застосування. З цієї точки зору, найважливішим документом для правової системи України є – Звіт про верховенство права – прийнятий Венеціанською комісією на її 86-му пленарному засіданні 25-26 березня 2011 року [18], та Контрольний список верховенства права (Мірило правовладдя), прийнятий Венеціанською комісією на її 106-му пленарному засіданні 11-12 березня 2016 року [21].

У Звіті про верховенство права (CDL-AD (2011)003rev-e) є два важливі посилання (визначення верховенства права), взяті з праць видатних юристів англосаксонського світу: професора вікторіанської епохи А. Дайсі та нашого сучасника - лорда Т. Бінгема.

Для А. Дайсі верховенство права мало три основні складові: по-перше, жодна особа не повинна бути покарана, окрім як за порушення закону, який має бути визначеним і перспективним, щоб керувати діями та угодами людей і не дозволяти їх покарання ретроспективно; дискреційні повноваження призводять до свавілля. По-друге, жодна особа не повинна бути вище закону, і усі класи повинні бути однаково підпорядковані закону. По-третє, верховенство права (у значенні основоположних прав – Автор) повинно виходити не з писаної конституції, а з «загального (судівського) права» (пункт 9).

На думку лорда Т. Бінгема, «усі особи та органи влади в межах держави, як державні, так і приватні, повинні бути зобов'язані дотримуватися публічно ухвалених законів, та мати від них переваги, що мають загальне застосування у майбутньому та публічно застосовуються в судах» (пункт 36).

З цього короткого визначення лорда Бінгема Венеційська комісія дійшла висновку, що концепція верховенства права складається з восьми компонентів: (1) Доступність закону (він має

бути зрозумілим, чітким та передбачуваним); (2) Питання юридичного права, як правило, повинні визначатися законом, а не на власний розсуд; (3) Рівність перед законом; (4) Влада повинна здійснюватися законно, справедливо та розумно; (5) Права людини повинні бути захищені; (6) Повинні бути передбачені засоби для вирішення спорів без надмірних витрат або затримок; (7) Судові процеси повинні бути справедливими, та (8) Дотримання державою своїх зобов'язань за міжнародним та національним правом (пункт 37).

Беручи до уваги ці класичні визначення верховенства права та відповідні акти міжнародного права, провідні документи міжнародних організацій з цього питання, включаючи прецедентне право ЄСПЛ, Венеційська комісія дійшла важливого висновку щодо шести ключових елементів – складових принципу верховенства права, які є не лише формальними, а й сутнісними у пункті 41 Звіту: (1) Законність, включаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес прийняття законів; (2) Правова визначеність; (3) Заборона свавілля; (4) Доступ до правосуддя в незалежних та безсторонніх судах, включаючи судовий перегляд адміністративних актів; (5) Повага до прав людини; (6) Недискримінація та рівність перед законом. Слід помітити у цьому зв'язку, що цей перелік повністю не співпадає з тим переліком складових принципу верховенства права, що наданий у обох Комунікаціях Європейської Комісії (зокрема відсутній принцип поділу влади), але такий перелік не може бути вичерпним, лише орієнтовним, оскільки верховенство права є живою та динамічною концепцією, що історично знаходить своє коріння у англійському загальному праві та у ідеалах конституціоналізму.

Принцип верховенства права є ключовим у визначенні змісту концепції європейської ідентичності. Ця концепція не є тотожною конституційній ідентичності і відображає пошук ідей європейської єдності. Вперше концепція європейської ідентичності була відображена в Декларації Європейської єдності (Копенгаген, 14 грудня 1973)[1], коли дев'ять країн-членів Європейських Співтовариств вирішили, що настав час розробити документ про європейську ідентичність як бачення європейської єдності, що ґрунтується на спільній спадщині, інтересах та особливих зобов'язаннях. Згідно з цією Декларацією, європейська ідентичність ґрунтується на взаємних спільних цінностях правового, політичного та морального порядку дев'яти країн, а також на збереженні багатого розмаїття їхніх національних культур. Поділяючи однакове ставлення до життя, засноване на рішучості побудувати суспільство, яке відповідає потребам людини, вони рішуче налаштовані захищати принципи представницької демократії, верховенства права, соціальної справедливості, поваги до прав людини, спільного ринку, заснованого на митному союзі, та створили інституції, спільну політику та механізми співробітництва, систему політичної співпраці з метою визначення спільних позицій та спільних дій. У цій Декларації наголошується на фундаментальних елементах європейської ідентичності.

Ці елементи європейської ідентичності, спроба узагальнення яких була надана у Декларації Дев'яти, найбільш повно викладені у статті 2 (1) ДЕС, а також у Преамбулі до Хартії фундаментальних прав ЄС («Союз засновується на неподільних універсальних цінностях людської гідності, свободи, рівності та солідарності. Його підвалинами є принципи демократії та верховенства права. Союз робить людську особистість центром своєї діяльності»). Усі ці європейські цінності, що складають основу європейської ідентичності, становлять основу Конституції України і візуалізовані змінами до преамбули Конституції щодо «європейської ідентичності українського народу» від 7 лютого 2019 року.

Ці зміни є надважливим історичним моментом зміцнення українського конституціоналізму та остаточною фіксацією геополітичного курсу нашої держави. Незважаючи на те, що усі ці європейські цінності вже містяться імпліцитно та експліцитно у Конституції України, закріплення європейської ідентичності у преамбулі дозволяє остаточно гармонізувати інтерпретацію конституційних положень з європейськими підходами, що містяться у прецедентному праві ССЕС та ЄСПЛ, а також не дозволити абсолютизувати концепцію конституційної ідентичності на шкоду майбутнім зобов'язанням України як члена ЄС.

Як зазначив з цього приводу Президент Європейського Суду з прав людини М. Гайомар з нагоди 75 річчя Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, «Конвенція стала «конституційним інструментом європейського публічного порядку». Цей порядок слід розуміти як такий, що охоплює, а не виключає національні конституційні ідентичності»[16]. Тому концепції європейської та конституційної ідентичності особливо у контексті захисту прав та свобод необхідно тлумачити узгоджено, та уникати їх протиставлення та конфліктних інтерпретацій.

Будь-яка конституція за умов конституційної демократії має власну ідентичність. Як зазначає з цього приводу професор М. Розенфельд, ідеал конституціоналізму вимагає, щоб конституції містили визначення та обмеження повноважень уряду, зобов'язання щодо дотримання верховенства права та захисту основоположних прав, і всі конституції, які відповідають цим приписам, можна вважати такими, що мають спільну ідентичність[19]. Конституційна ідентичність може існувати навіть за умов відсутності писаної конституції. Так у Сполученому Королівстві до елементів конституційної ідентичності відносяться конституційні статuti (з їх відносною стабільністю), парламентський суверенітет, принцип законності, верховенство права та децентралізація (деволюція) влади Шотландії, Уельсу та Північній Ірландії [7].

Разом з цим, навіть в умовах європейської інтеграції держави не зникають, як і не зникає суверенітет та верховенство установчої влади народу. У Конституціях є «вічні положення», які не можуть бути скасованими або зміненими навіть за умов дотримання формальної процедури внесення конституційних змін. Так, наприклад, до доктрини німецької конституційної ідентичності входять такі елементи, як людська гідність, принцип демократії, верховенства права, соціальна та федеративна держава.

Як зазначив з цього приводу Федеральний Конституційний Суд Німеччини у справі щодо Лісабонського договору: «Основний закон прагне інтегрувати Німеччину в правову спільноту мирних і демократичних держав, він не відмовляється від суверенітету щодо вищої влади, яка зрештою належить Конституції, як втілення права народу самостійно вирішувати фундаментальні питання власної ідентичності»[13]. У межах своєї юрисдикції національні судові органи, що розглядають конституційні справи, не можуть бути позбавлені – принаймні відповідно до Основного Закону – своєї відповідальності за забезпечення дотримання меж конституційної основи, що уповноважує європейську інтеграцію та невід'ємну конституційну ідентичність [14].

Аналогічна тенденція відбувається і в конституційному праві Франції, коли науковці приділяли особливу увагу розвитку гарантій, встановлених конституційними судами як запобіжник принципу верховенства європейського права. У Франції наразі для контролю за інтеграцією права Європейського Союзу застосовуються дві конституційні доктрини: повага до конституційної ідентичності Франції та повага до основних умов для здійснення національного суверенітету. Ці останні умови розглядаються як потенційні бар'єри, які європейська інтеграція не може здолати. Разом з цим, у тексті Конституції не згадується про свою власну ідентичність[11].

Отже правова система Франції визнає лише одне обмеження щодо імплементації права ЄС у національний правопорядок. Про це нагадала Конституційна Рада Франції у своєму рішенні від 15 жовтня 2021 року, зазначивши, що застосування положення права ЄС може бути відхилено лише у випадку, якщо воно суперечить французькій конституційній ідентичності[6].

Ще у 2004 році Конституційна Рада сформулювала конституційне застереження про те, що транспозиція директиви або внесення змін до внутрішнього законодавства з метою відображення вимог регламенту не може порушувати правило чи принцип, властиві конституційній ідентичності Франції, окрім як за згодою установчої влади [10].

Конституційний Суд Італії застосовує концепцію конституційної ідентичності для обґрунтування конституційних обмежень щодо застосування права ЄС у відповідному національному законодавстві. Вона полягає у тому, що національна конституція дозволяє передачу (делегування) державних повноважень ЄС, але ця передача не означає, що можуть бути порушені фундаментальні конституційні принципи. Конституційний суд Італії першим запровадив ідею конституційної ідентичності зі своєю доктриною *controlimiti*. Хоча Суд визнав, що передача державних повноважень ЄС є обмеженням державного суверенітету Італії, він одночасно заявив, що збереже конституційний контроль за правом ЄС, оскільки такі обмеження суверенітету Італії не допускають порушення фундаментальних цінностей італійського конституційного ладу [12].

Конституційний Суд Чехії також обґрунтовує конституційну ідентичність чеським державним суверенітетом та повноваженнями установчої влади. Відповідно, делегування частини державних повноважень «може існувати лише доти, доки ці повноваження здійснюються у спосіб, сумісний зі збереженням основ державного суверенітету Чеської Республіки, та у спосіб, який не загрожує самій сутності правової держави [15].

На думку Конституційного Суду Угорщини, конституційна ідентичність як фундаментальна цінність, не була утворена, а лише визнана Конституцією, і тому не могла бути скасована міжна-

родним договором, оскільки вона дорівнює конституційній ідентичності Угорщини. Її зміст має визначатися в кожному конкретному випадку; вона не містить вичерпного переліку цінностей, таких як свобода, поділ влади, республіканська форма правління, свобода віросповідання, законність, парламентаризм, рівність перед законом, визнання судової влади та захист інших національностей, що проживають в Угорщині; вони дорівнюють сучасним та універсальним конституційним цінностям, а також досягненням історичної конституції, на якій базується угорська правова система [8].

В Україні концепція конституційної ідентичності не закріплена у тексті Конституції, а почала формуватися Конституційним Судом України імпліцитно, У Рішенні у справі про відповідність Конституції України (конституційність) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 14 липня 2021 року № 1-р/2021, в якому КСУ наголосив: «Враховуючи попереднє офіційне тлумачення статті 10 Конституції України та його розвиток, Конституційний Суд України зазначає, що правовий статус української мови як державної, закріплений у положеннях частин першої та другої статті 10 Конституції України, є водночас фундаментальною конституційною цінністю, специфічною рисою та ключовим фактором соборності Української держави та невід'ємною частиною її конституційної ідентичності» [23].

Важливим ілюстративним прикладом протиставлення конституційної та європейської ідентичності в аспекті розуміння принципу верховенства права як цінності ЄС, є рішення Конституційного Трибуналу Польщі від 7 жовтня 2021 року, де польський конституційний суд заявив, що цінності Європейського Союзу, що містяться у статті 2 ДЕС щодо верховенства права та принцип ефективного судового захисту (стаття 19 ДЕС), як їх тлумачить ССЄС, порушують Конституцію Польщі [22]. Ідея цього рішення полягає у заміні доктрини верховенства права ЄС у сенсі як розуміється цей принцип у прецедентній практиці ССЄС, на доктрину верховенства конституції, у основі якої знаходиться конституційна ідентичність. Конституційний Трибунал вважає, що тлумачення статті 19 ДЕС Судом Справедливості ЄС порушує Конституцію Польщі, оскільки таке тлумачення поширює юрисдикцію Суду на питання, що стосуються системи та організації правосуддя, які належать до суверенних повноважень Польщі. Це рішення Конституційного Трибуналу Польщі стало своєрідною відповіддю на низку рішень ССЄС щодо «незалежності Верховного Суду», «незалежності судів загальної юрисдикції» та «системи дисциплінарної відповідальності суддів» [3], де судова реформа була визнана такою, що суперечить принципу верховенству права в аспекті незалежності судів.

Рішення Конституційного трибуналу Польщі від 7 жовтня 2021 року по суті ставить під сумнів визнання цінностей Союзу та держав-членів, викладених у статті 2 ДЕС, у їх розумінні ССЄС, і тому Конституційний Трибунал Польщі дійшов парадоксального висновку, що принцип верховенства права (стаття 2 ДЕС) та ефективного судового захисту (стаття 19 ДЕС) не відповідає Конституції Польщі. Як проголошує сам Конституційний Трибунал, така несумісність визначається тією мірою, якою європейська інтеграція вступила у «нову фазу», в якій «а) інституції Європейського Союзу діють поза межами повноважень, наданих їм Республікою Польща в Договорах; б) Конституція не є верховним законом Республіки Польща; в) Республіка Польща не може функціонувати як суверенна та демократична держава» [22]. Отже у цьому рішенні Конституційний трибунал сформулював прецедент, що він буде тлумачити положення ДЕС щодо верховенства права та ефективності правосуддя самостійно, навіть всупереч прецедентному праву ЄСПЛ.

У цьому зв'язку слід згадати рішення ЄСПЛ *Xero Flor v. Poland* від 7 травня 2021 року, яке було ухвалено за п'ять місяців до вищезазначеного рішення Конституційного Трибуналу: «Відповідно до його усталеної практики з цього питання, відповідним критерієм для визначення того, чи підпадає провадження під дію статті 6 § 1 Конвенції, навіть якщо воно проводиться в конституційному суді, є те, чи є його результат вирішальним для визначення цивільних прав та обов'язків заявника» [3]. Далі ЄСПЛ проводить аналіз юридичної природи діяльності Конституційного Трибуналу та доходить наступного висновку: «Це правда, що відповідно до Конституції Конституційний Суд не здійснює правосуддя. Однак Конституція визначає Конституційний Суд як судовий орган, відповідальний головним чином за перевірку конституційності закону. Його судді користуються незалежністю під час здійснення своїх повноважень. Згідно з усталеною практикою Суду, «трибунал» характеризується у матеріальному сенсі цього терміну своєю судовою функцією, тобто вирішенням питань, що належать до його компетенції, на основі правових норм та після проведення судових процедур у встановленому порядку. Він також повинен відповідати низці додатко-

вих вимог, таких як «незалежність, зокрема виконавчої влади; безсторонність; тривалість терміну повноважень його членів» [3].

У підсумку, ЄСПЛ дійшов висновку, що провадження в Конституційному Трибуналі мало безпосереднє значення для цивільних прав заявника, тому стаття 6 § 1 має бути була застосована до провадження у Конституційному Трибуналі у цій справі [3]. Оскільки конституційну скаргу заявника розглядали судді, які були призначені з грубими та явними порушеннями процедури, Республіка Польща порушила статтю 6 ЄКПЛ.

У відповідь на рішення Конституційного Трибуналу Республіки Польща від 7 жовтня 2021 року, ССЕС (Велика Палата) 18 грудня 2025 року вирішив, що у світлі тлумачення Конституції Республіки Польща Конституційним Трибуналом (Конституційним Судом), Республіка Польща не виконала своїх зобов'язань згідно із загальними принципами автономії, верховенства, ефективності та однакового застосування права ЄС, а також згідно із принципом обов'язкової дії прецедентного права Суду, а сам Конституційний Трибунал не відповідає вимогам незалежного та безстороннього суду, створеного законом, через порушення процедур призначення трьох його членів у грудні 2015 року та його Голови у грудні 2016 року, і тому Республіка Польща не виконала своїх зобов'язань згідно з другим підпунктом статті 19(1) Договору про ЄС [9].

ССЕС безпосередньо зазначив, що прецедентне право конституційного суду держави-члена може бути предметом позову про невиконання зобов'язань, якщо це право ймовірно становитиме невиконання цією державою-членом своїх зобов'язань згідно з правом ЄС (пункт 101 Рішення). Зобов'язання, що походять зі статті 19(1) ДЕС, яка конкретизує цінність верховенства права, затверджену у статті 2 ДЕС, покладає відповідальність за забезпечення повного застосування права ЄС у всіх державах-членах та ефективного судового захисту прав осіб згідно з цим правом на національні суди та трибунали, а також на Суд Справедливості (пункт 105).

Далі Суд ЄС звертає увагу, що верховенство права становить ціннісну основу ЄС та визначає європейську ідентичність: вимоги щодо незалежності та безсторонності судів є частиною сутнісного змісту права на ефективний судовий захист та справедливий суд, що має кардинальне значення як гарантія захисту всіх прав, які особи отримують із права ЄС, а також забезпечення спільних для держав-членів цінностей, викладених у статті 2 ДЕС, зокрема цінності верховенства права. Ці вимоги, викладені, зокрема, у статті 19 Договору про ЄС, таким чином конкретизують одну з фундаментальних цінностей Європейського Союзу та держав-членів, закріплених у статті 2 Договору про ЄС, яка визначає саму ідентичність Європейського Союзу як спільного правового порядку та якої повинні дотримуватися як Європейський Союз, так і держави-члени (пункт 108).

ССЕС нагадує, що відповідно до усталеного прецедентного права щодо Договору про ЄС, останній, хоча й укладений у формі міжнародної угоди, становить конституційну хартію Співтовариства, засновану на верховенстві права (пункт 164). Цей правовий порядок, створений та розвинений наступними договорами, останнім з яких є Лісабонський договір, має власну конституційну базу та основоположні принципи, особливо складну інституційну структуру та повний набір правових норм, що забезпечують його функціонування, і користується автономією від права держав-членів та міжнародного права (пункт 166).

Посилання держави-члена на норми національного права, навіть конституційного характеру, не може підривати єдність та ефективність права ЄС. Відповідно до усталеної судової практики, наслідки принципу верховенства права ЄС є обов'язковими для всіх органів держави-члена, і, зокрема, положення внутрішнього законодавства, включаючи конституційні положення, не можуть цьому перешкоджати (пункт 171).

Однакове застосування права ЄС є фундаментальною вимогою правового порядку ЄС. Така вимога є невід'ємною частиною самого існування спільноти, заснованої на верховенстві права (пункт 173). Зокрема, зі статті 2 ДЕС випливає, що Європейський Союз ґрунтується на цінностях, таких як верховенство права, які є спільними для держав-членів у суспільстві, в якому, *inter alia*, панує справедливість (пункт 175). Стаття 2 ДЕС містить цінності, які є невід'ємною частиною самої ідентичності Європейського Союзу як спільного правового порядку, цінності, що знаходять конкретне вираження в принципах, що містять юридично обов'язкові зобов'язання для держав-членів (пункт 177).

Європейський Союз поважає національну ідентичність держав-членів, притаманну їхнім фундаментальним політичним та конституційним структурам, таким чином, що ці держави користуються певною мірою свободою дій у впровадженні принципів верховенства права, з цього

жодним чином не впливає, що це зобов'язання щодо результату, якого потрібно досягти, може відрізнятися від однієї держави-члена до іншої. Хоча вони мають окрему національну (конституційну – Автор) ідентичність, притаманну їхнім фундаментальним політичним та конституційним структурам, яку Європейський Союз поважає, держави-члени дотримуються концепції «верховенства права», яку вони поділяють, як цінності, спільної для їхніх власних конституційних традицій, і яку вони зобов'язалися завжди поважати (пункт 180).

Дійсно, на думку Суду ЄС, держави-члени ЄС самі повинні визначати свою відповідну національну (конституційну – Автор) ідентичність, статтю 4(2) Договору про ЄС не можна тлумачити таким чином, щоб вона надавала їм право односторонньо відступати від положень права ЄС, посилаючись на цю національну ідентичність (пункт 227).

Отже, ані конституційний або верховний суд держави-члена, не можуть не застосовувати норму права ЄС на тій підставі, що ця норма підриває національну ідентичність цієї держави-члена, як її визначив цей конституційний або верховний суд (пункт 229). Якщо конституційний або верховний суд держави-члена вважає, що положення вторинного права ЄС, як його тлумачить Суд, порушує зобов'язання поважати національну ідентичність цієї держави-члена, цей конституційний або верховний суд повинен зупинити провадження та звернутися до Суду з проханням про попереднє рішення відповідно до статті 267 Договору про функціонування Європейського Союзу, щоб оцінити дійсність цього положення у світлі статті 4(2) ДЄС, оскільки лише Суд має юрисдикцію визнавати акт ЄС нечинним (пункт 230).

Особливу увагу у цьому рішенні Суд ЄС приділив Декларації 17 щодо верховенства права ЄС для держав-членів ЄС від 13 грудня 2007 року, що була прийнята на Міжурядовій Конференції щодо ухвалення Лісабонського Договору. Ця Декларація підкреслює, що прецедентне право Суду ЄС має обов'язкову нормативну силу: «Конференція нагадує, що відповідно до усталеного прецедентного права Суду Справедливості Європейського Союзу, Договори та право, прийняте Союзом на основі Договорів, мають перевагу над правом держав-членів за умов, встановлених зазначеним прецедентним правом.

З прецедентного права Суду Справедливості походить, що верховенство права ЄС є наріжним принципом права Співтовариства. На думку Суду, цей принцип є невід'ємною частиною специфічної природи Європейського Співтовариства. На момент першого рішення цього усталеного прецедентного права (*Costa/ENEL*, 15 липня 1964 р., справа 6/641) у договорі не було згадки про верховенство. Це залишається незмінним і сьогодні. Той факт, що принцип верховенства не буде включено до майбутнього договору, жодним чином не змінить існування цього принципу та існуючої практики Суду ЄС» [17].

Висновки. Доктрина конституційної ідентичності, що визнається практично усіма європейськими країнами та статтю 4 (2) ДЄС, не може бути протиставлена європейській ідентичності, і має тлумачитись узгоджено з міжнародними зобов'язаннями у межах процесу європейської інтеграції. Європейська Комісія демонструє комплексний підхід на прикладі розуміння складових елементів принципу верховенства права, що складає основу європейської ідентичності. Національними судами включно з конституційними не може бути надане якесь інше, кардинально відмінне тлумачення цього принципу від прецедентного права Суду ЄС та ЄСПЛ з посиланням на доктрину національної конституційної ідентичності. Теж саме стосується змісту й інших цінностей, що перелічені у статті 2 ДЄС та у Преамбулі Хартії основоположних прав ЄС, на яких заснований Європейський Союз.

Україна вже має статус держави-кандидата на вступ до ЄС, і тому Конституційний Суд та суди загальної юрисдикції не можуть застосовувати і тлумачити норми та цінності Конституції України, що становлять основу нашої європейської ідентичності, зокрема принцип верховенства права, всупереч усталеному прецедентному праву ССЄС та ЄСПЛ, з посиланням на власну конституційну ідентичність та на принцип найвищої юридичної сили Конституції, що закріплений у частині другій статті 8 Конституції України. Саме для цього були внесені зміни до Преамбули Конституції України щодо європейської ідентичності українського народу 7 лютого 2019 року.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Bulletin of the European Communities. December 1973, No 12. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities. «Declaration on European Identity», p. 118-122.

2. Case of Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:\[%22001-210065%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:[%22001-210065%22]).
3. CJEU, Grand Chamber, 24 June 2019, Commission / Poland, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531; CJEU, Grand Chamber, 5 November 2019, Commission v Poland, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924; CJEU, Grand Chamber., 15 July 2021, Commission v Poland, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.
4. Communication from The Commission to The European Parliament, The European Council and The Council “A new EU Framework to strengthen the Rule of Law”, COM/2014/0158 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52014DC0158>.
5. Communication from The Commission to The European Parliament, The European Council and The Council “Further strengthening the Rule of Law within the Union State of play and possible next steps”, 2019. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52019DC0163>.
6. Cons. const., Decision No. 2021-940 QPC of 15 October 2021, Société Air France.
7. Craig P., “Constitutional Identity in the United Kingdom. An Evolving Concept”, in C. Calliess and G. van der Schyff (eds.), *Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020, 288 a.f. (284-302).
8. Drinoczi T. Constitutional Identity in Europe: The Identity of the Constitution. A Regional Approach (2020), in German Law Journal (2020), 21, pp 105-130.
9. European Commission v Republic of Poland, CJEU, Grand Chamber, 18 December 2025, ECLI identifier: ECLI:EU:C:2025:975. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A62023CJ0448&brid=nrKdZ8Qbtwp-pURYTiZiSQ>.
10. Francesco Martucci Primacy, Identity and ultra vires: forging the Union through the law without foregoing the rule of law In RED 2021/2 N° 3, p. 19 Publisher Groupe d'études géopolitiques.
11. Guerrini, M. (2023). Identité constitutionnelle et conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. Revue française de droit constitutionnel, 136(4), 911-934. <https://doi.org/10.3917/rfdc.136.0911>.
12. Judgement of the Corte Costituzionale of 18 December 1973, *Frontini*, n° 183/1973, ECLI:IT:COST:1973:183, para. 21.
13. Judgment of the Bundesverfassungsgericht of 30 June 2009, Lissabon, BVerfGE, 2 BvE 2/08. Para 340. URL: http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html.
14. Judgment of the Bundesverfassungsgericht of 30 June 2009, Lissabon, BVerfGE, 2 BvE 2/08. Para 336. URL: http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html.
15. Judgment of the Ústavní soud of 8 March 2006, *Sugar Quotas III*, Pl. US 50/04, consideration under 4.B.
16. Message from Mattias Guyomar President of the European Court of Human Rights The European Convention on Human Rights, a Conscience of Europe Strasbourg, 4 November 2025. URL: <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/message-20251104-guyomar-eng>.
17. Official Journal L 115 , 09/05/2008 P. 0344 – 0344. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/lis_2008/fna_1/dcl_17/oj/eng.
18. Report on the rule of law, European Commission For Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2011)003 rev-e URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e).
19. Rosenfeld M. (2012), p. 757. Constitutional Identity, in The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law (Oxford University Press), p. 756-776.
20. Šišková Naděžda. The EU Concept of the Rule of Law and the Procedures de lege lata and de lege ferenda for its Protection: ICLR, 2019, Vol.19, No.2, p. 116. URL: https://www.researchgate.net/publication/339171522_The_EU_Concept_of_the_Rule_of_Law_and_the_Procedures_de_lege_lata_and_de_lege_ferenda_for_its_Protection.
21. The Rule of Law Checklist, European Commission For Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2016)007. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e).
22. Trybunał Konstytucyjny, Assessment of the conformity to the Polish Constitution of selected provisions of the Treaty on European Union, 7 October 2021, K 3/21.
23. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» № 1-п/2021 від 14 липня 2021 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-21#Text>.