

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ ЯК ОЗНАКА ТРАНСНАЦІОНАЛІЗАЦІЇ СУЧАСНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

THE RULE OF LAW IN THE EUROPEAN UNION AS A FEATURE OF THE TRANSNATIONALIZATION OF MODERN CONSTITUTIONALISM

Забокрицький І.І.,

кандидат юридичних наук,

*асистент кафедри конституційного та міжнародного права
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»*

У статті розглянуто принцип верховенства права в Європейському Союзі як ознака транснаціоналізації сучасного конституціоналізму. Встановлено, що верховенство права захищається на двох рівнях: як в рамках правової системи ЄС, так і в кожній окремій державі – члені ЄС.

Ключові слова: верховенство права, Європейський Союз, транснаціоналізація сучасного конституціоналізму.

В статье рассмотрен принцип верховенства права в Европейском Союзе как признак транснационализации современного конституционализма. Установлено, что верховенство права защищается на двух уровнях: как в рамках правовой системы ЕС, так и в каждом отдельном государстве – члене ЕС.

Ключевые слова: верховенство права, Европейский Союз, транснационализация современного конституционализма.

The article examines the rule of law in the European Union as a feature of the transnationalization of modern constitutionalism. It is established that the rule of law is protected on two levels: both within the EU legal system and in each individual EU member state.

Key words: rule of law, European Union, transnationalization of modern constitutionalism.

Постановка проблеми. Принцип верховенства права як один з основоположних принципів конституціоналізму має велике значення в рамках Європейського Союзу, оскільки правові системи як ЄС загалом, так і його держав-членів зокрема засновані на принципі верховенства права. Принцип верховенства права в рамках Європейського Союзу досліджували такі науковці, як П. Лорен, Т. Вон Данвіц. Однак додаткового дослідження потребує розгляд принципу верховенства права як ознаки транснаціоналізації сучасного конституціоналізму.

Метою роботи є аналіз принципу верховенства права в Європейському Союзі як ознаки транснаціоналізації сучасного конституціоналізму.

Виклад основного матеріалу. Вже в преамбулі договору про ЄС ми бачимо посилання на такі універсальні цінності, як недоторкані та невід’ємні права людини, свобода, демократія, рівність та верховенство права. У ст. 2 договору зазначається, що такі цінності (серед яких є верховенство права) є спільними для держав-членів і суспільства, де плюралізм, недискримінація, толерантність, справедливість, солідарність і рівність жінок та чоловіків превалює. Принцип верховенства права в договорі про ЄС встановлений також у загальних положеннях щодо зовнішніх дій Союзу, зазначаючи, що дії Союзу на міжнародній сцені повинні керуватися принципами, які надихнули на його створення, розвитку та розширення, а також які він прагне просувати в ширшому світі, а саме принципами демократії, верховенства права, універсальності та неподільності прав людини й фундаментальних свобод, поваги до людської гідності, рівності та солідар-

ності, поваги до засад Статуту ООН та міжнародного права [1].

Отже, не випадково, що принцип верховенства права розглядають як конституційний принцип Європейського Союзу [2]. Так, П. Лорен стверджує, що якщо верховенство права розглядати як конституційний принцип сучасної Європейської правової традиції, то можна виокремити низку спільних та значущих рис. По-перше, верховенство права стало домінантною організаційною парадигмою сучасного конституційного права в усіх державах – членах Європейського Союзу, а також отримало одностороннє визнання з часів закінчення холодної війни як один з фундаментальних принципів, на яких базуються Європейські конституційні системи [2, с. 70]. Як бачимо, цей висновок П. Лорена стосується не Європейського Союзу як такого, а спільності правових традицій держав – членів ЄС. Принцип верховенства права залишається центральним для будь-якої конституційної системи, побудованої в рамках західної цивілізації. Невипадково Копенгагенські критерії, яким повинні відповідати держави, що бажають вступити до Європейського Союзу, містять як одну з вимог в рамках політичних критеріїв саме стабільність інститутів, що гарантують верховенство права¹, встановлюючи, що лише держава, здатна ефективно гарантувати дотримання вер-

¹ Копенгагенські критерії включають політичні критерії (стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, права людини й повагу до захисту прав меншин), економічні критерії (функціонування ринкової економіки та спроможність справлятися з конкуренцією й ринковими силами), а також адміністративна та інституційна спроможність ефективно імплементувати *acquis* і можливість взяти на себе зобов’язання членства [3].

ховенства права, може стати членом ЄС. Далі П. Лорен зазначає, що верховенство права не є чітко й вичерпно визначено ні національними конституціями, ні судами [2, с. 70]. Підтримуємо цю позицію, оскільки принцип верховенства права є не абстрактним сам по собі, а сукупністю конкретних вимог, реалізація та дотримання яких може дати змогу стверджувати, що верховенство права в рамках тієї чи іншої правової системи є реально дотриманим. Окрім того, відповідність тих чи інших рішень або актів принципу верховенства права часто визначається в кожному конкретному випадку окремо, піддаючись детальному аналізу щодо відповідності вимогам верховенства права. Третьою спільною рисою П. Лорен визначає той факт, що, як це розуміється більшістю юристів та суддів, англійське верховенство права, німецьке Rechtsstaat та французьке Etat de droit, беручи три найбільш впливових правових традиції в Європі, дають схожі відповіді на схожі питання. Як зазначає автор, ці «мета-принципи» надають основу для незалежної та ефективної судової гілки влади з правом на судовий перегляд², фактично описують та стверджують підпорядкування публічної влади формальним і матеріальним юридичним обмеженням для того, щоби гарантувати примат особи та її захисту від свавільного або незаконного використання публічної влади [2, с. 70]. Як бачимо, згідно з цією рисою, виділеною науковцем, велике значення має також взаємозв'язок верховенства права з дотриманням прав людини. Також простежується роль верховенства права для утвердження конституціоналізму як доктрини обмеження влади, оскільки змістовне наповнення принципу верховенства права конкретними ознаками є критеріями оцінювання та межами, за умови яких можна говорити про дотримання принципу верховенства права. По-четверте, всі національні концепції мають як спільну ознаку динамічне розуміння верховенства права. П. Лорен зазначає, що практичні відмінності між державами – членами ЄС щодо того, як дотримання принципу верховенства права є інституціоналізованим, справді мають місце. Більш того, на його думку, конкретний список принципів, стандартів та цінностей, які втілює верховенство права, може різнитися в кожній країні, навіть незважаючи на те, що європейські правові системи поділяють використання формальних та матеріальних правових стандартів і цінностей, а також спостерігається «інтенсифікація судового перегляду» (“Judicial review” – I. 3.) [2, с. 70]. Підтримуємо частково цей аргумент, оскільки справді кожна держава може мати різні підходи до інституційної організації (що ми можемо спостерігати на прикладі американської та європейської моделей кон-

ституційного контролю, де конституційний контроль може здійснюватися як в рамках судів загальної юрисдикції, так і з утворенням спеціалізованого органу конституційного контролю, яким зазвичай є конституційний суд; однак, незважаючи на відмінності в моделях організації, функція, що виконують різні органи в рамках різних правових систем, залишається тією ж самою). Однак спірним видається твердження, що список принципів, стандартів, особливо цінностей може різнитися. Принаймні він не повинен різнитися значно з огляду на твердження, що в рамках держав – членів ЄС поєднуються спільні конституційні традиції. Більш чим очевидно, що спосіб реалізації принципу верховенства права, його інституціоналізація можуть бути відмінними. Однак якщо брати за основу верховенства права його наповнення такими елементами, як законність, правова визначеність, запобігання зловживання владою, рівність перед законом та відсутність дискримінації, доступ до правосуддя, то чи можна стверджувати, що держави, які справді сповідають принцип верховенства права, мають відмінність щодо визнання чи невизнання цих принципів як стандартів та цінностей? Зрозуміло, що принцип рівності за умови відмінних обставин та суспільного розуміння може мати різне застосування, приклади чого ми вже раніше вказували в роботі. Однак, незважаючи на такі відмінності, він залишається принципом рівності. Так само важко уявити можливість реального верховенства права без законності чи доступу до ефективного правосуддя, як й інших принципів. Таким чином, на нашу думку, більш раціонально буде говорити про відмінності в способах реалізації, але не в підходах до принципів, стандартів та цінностей. П'ятою рисою, на яку вказує П. Лорен є те, що верховенство права зазвичай розглядається не як встановлення верховенства права (як певного конкретного стану – I. 3.), а як фундаментальний принцип, до якого можуть звертатися суди для того, щоби спрямовувати їхню інтерпретацію права або використовувати як джерело, з якого вони можуть бути повністю застосовуваними в судочинстві принципами. Розглянувши ж ці риси в сукупності, П. Лорен робить висновок, що у зв'язку з їх спільністю з верховенством права можна дати позитивну відповідь на питання про те, чи можна визнавати верховенство права принципом, спільним для держав-членів, як зазначено у ст. 6 (1) Договору про ЄС [2, с. 70–71].

Підтримуємо цей висновок П. Лорена, оскільки справді, враховуючи спільність правових традицій держав – членів ЄС, можемо стверджувати, що всі з них тією чи іншою мірою виявляють відданість принципу верховенства права. Як ми зазначали раніше, конституціоналізм як доктрина обмеження влади базований на західній правовій традиції, а держави, що не лише формально, але й реально утверджують верховенство права, можуть визнаватися як такі, де існує конституціоналізм. Оскільки верховенство права є одним з ключових елементів конституціоналізму, ми можемо це спостерігати також в рамках Європейського Союзу. Можна виділити два аспекти, які покликані забезпечити дотримання цього принципу в рамках правових систем держав – членів ЄС. Перш за все це вже вищез-

² В оригіналі – “judicial review” та доктрина, згідно з якою суд має право переглядати рішення й акти виконавчої та законодавчої гілки влади, тобто здійснення функції конституційного контролю. Не випадково, що автор акцентує увагу на спільності підходів до бачення сильної судової гілки влади як основи дотримання принципу верховенства права. Очевидно, що судова гілка влади для здійснення ефективного контролю повинна мати можливість визнавати неконституційними ті чи інші акти, зокрема, у зв'язку з їх невідповідністю вимогам верховенства права. Це є ключовим для будь-якої правової системи, як національної (що ми бачимо на прикладі, який наводить автор, говорячи про спільність англійської, німецької та французької правових систем), так і на наднаціональному рівні, де принцип верховенства права розглядається не лише на рівні спільності конституційних систем держав, але й як ключовий елемент правової системи ЄС.

гадані Копенгагенські Критерії, яким повинна відповідати кожна держава, що прагне вступити в Європейський Союз, і дотримання верховенства права як одного з елементів «політичних» критеріїв вступу. Оскільки вступ держав до Європейського Союзу є процесом досить тривалим³, це дає змогу пересвідчитися в серйозності намірів держав-аплікантів та перевірити, зокрема, стан дотримання верховенства права. Крім того, більшість держав подають заявки на вступ лише в той момент, коли вони розуміють, що відповідають Копенгагенським Критеріям, отже, можуть реально, а не формально претендувати на вступ. Певною ілюстрацією може служити приклад Туреччини як держави, де існують проблеми з дотриманням верховенства права, яка подала заявку на вступ 14 квітня 1987 року, натомість все ще набула статусу держави – члена ЄС, а з огляду на останні події в Туреччині, зокрема щодо забезпечення прав людини та верховенства права⁴, перспективи приєднання Туреччини до ЄС залишаються туманними. Однак важливим залишається також другий аспект: попри те, що певні держави можуть на момент вступу відповідати Копенгагенським Критеріям (хоча тією чи іншою мірою, адже очевидно, що в різних державах існує різний стан дотримання вимог верховенства права, пов'язаний з різноманітними причинами: від правових традицій в тій чи іншій державі до питань нестабільності демократій в деяких пострадянських державах(чи державах, що перебували під впливом Радянського Союзу)), однак стан дотримання принципу верховенства права може змінюватися з часом.

Таким чином, першою складовою верховенства права в рамках Європейського Союзу є визнання цього принципу на рівні кожної окремої держави-члена.

Окрім дотримання принципу верховенства права на рівні кожної окремо взятої держави – члена Європейського Союзу, слід розглядати також другу складову принципу верховенства права в ЄС, якою є його існування та дотримання в рамках самої правової системи Європейського Союзу. Оскільки Європейський Союз містить як систему норм та принципів, так й інституційну організацію, схожу на таку в рамках окремо взятих національних держав, а також з огляду на принцип субсидіарності та існування різних видів компетенції в Європейському Союзі (зокрема, виключної компе-

тенції, коли лише Європейський Союз може приймати рішення з тих чи інших питань), важливо, щоби принцип верховенства права був дотриманий і в самому Європейському Союзі. Ще у відомому рішенні “Parti écologiste “Les Verts” v European Parliament” зазначалося, що Європейська Економічна Спільнота⁵ є спільнотою, що базується на верховенстві права, а оскільки ні держави-члени, ні інституції не можуть уникнути питань чи заходів, вжитих ними, що відповідають Конституційній Хартії, Договору, Договір встановив повноцінну систему правових засобів та процедур, створених для того, щоби Суд Справедливості міг здійснювати контроль над законністю заходів, вжитих інституціями. Далі Суд Справедливості зазначає, що фізичні та юридичні особи таким чином є захищеними від вжиття щодо них загальних заходів, які вони не можуть оспорити безпосередньо в Суді у зв'язку зі спеціальними критеріями прийнятності. Там, де Інституції Спільноти є відповідальними за адміністративну імплементацію таких заходів, фізичні або юридичні особи можуть безпосередньо звертатися до Суду щодо вжиття таких заходів стосовно них або вжиття заходів, що мають прямий та індивідуальний вплив на них. Там, де імплементація є прерогативою національних органів влади, такі особи можуть звернутись до національних судів для того, щоби вони звернулись до Суду Справедливості для попереднього рішення [6]. Як бачимо, Суд Справедливості моделює систему, схожу на конституційний контроль, на рівні держав – членів з можливістю звертатись як безпосередньо до Суду, так і до національних судів залежно від того, які саме органи є відповідальними за вжиття тих чи інших заходів. Саме існування незалежної та неупередженої судової гілки влади є необхідним для існування верховенства права. Ці повноваження ми бачимо в чинному Договорі про Європейський Союз, ст. 19.3 якого містить повноваження Суду Справедливості ЄС, серед яких слід назвати прийняття рішень за позовами держав-членів, інституції або фізичної чи юридичної особи, прийняття попередніх рішень за запитами судів або трибуналів держав – членів щодо інтерпретації права ЄС або дійсності актів, прийнятих інституціями, прийняття рішень в інших випадках, передбачених Договорами [1]. Таким чином, Суд Справедливості виконує класичні функції, притаманні конституційній юстиції, як тлумачення актів, так і вирішення питання щодо їх дійсності.

Грунтовне дослідження принципу верховенства права у судовій практиці Європейського Суду Справедливості здійснив Т. Вон Данвіц [7]. Зокрема, науковець стверджує, що Суд визнав широкий перелік принципів, які складають невід'ємну частину верховенства права, до найбільш визначних з яких він відносить матеріальні норми, що впливають з принципу законності, принципу правової визначеності, принципу впевненості у стабільності правової ситуації, зокрема принципу пропорційності. Також він наголошує на тому, що Суд визнав низку процедурних гарантій, які

³ Можемо навести приклад Естонії, яка подала заявку на членство 24 листопада 1995 року, натомість приєдналась до ЄС 1 травня 2004 року [4]. Інші держави демонструють схожі показники. Наприклад, Австрія подала заявку 17 липня 1989 року, а вступила 1 січня 1995 року; Болгарія – 14 грудня 1995 року та 1 січня 2007 року відповідно; Хорватія – 21 лютого 2003 року та 1 липня 2013 року відповідно. Були й більш-менш короткі проміжки часу між подачею заявки на вступ та самим вступом (наприклад, у Фінляндії це зайняло менше 3 років, а саме від 18 березня 1992 року (час подачі заявки) до 1 січня 1995 року (вступ)).

⁴ Зазначено, що принцип верховенства права є конституційним принципом Туреччини [5, с. 4], однак зрозуміло, що тут можна говорити більше про формальне закріплення принципу верховенства права в тексті конституції. На думку дослідника Аль Різа Кобана, конституційне закріплення принципу приблизно відповідає вимогам принципу верховенства права. Натомість винятки судового перегляду (“Judicial review” – І. 3.) та недемократичний склад деяких конституційних органів разом з державною ідеологією, закріпленою в конституції, не дають можливості життєздатному застосуванню принципу верховенства права [5, с. 5]. Таким чином, ми можемо бачити ще одне підтвердження того, що кожна конкретна держава повинна відповідати одночасно як вимогам формального закріплення вимог верховенства права, так і реальному втіленню його в життя.

⁵ Тут і далі, оскільки це рішення було прийнято у 1986 році, коли Європейський Союз як такий ще не існував, Суд посилається на їх попередника.

є складовою верховенства права, таких як право бути заслуханим, право на захист, право на доступ до матеріалів та обов'язок належної мотивації правових актів [7, с. 1315–1316]. Т. Вон Данвіц далі проводить аналіз недавньої практики Європейського Суду Справедливості щодо верховенства права, зокрема справ, що стосуються ефективного судового захисту від обмежувальних заходів, проблеми ефективного судового захисту та невинесення рішень протягом розумного строку, законодавчої дискреції та судового розгляду, балансування фундаментальних прав та розподілу влади між інституціями Європейського Союзу [7, с. 1322–1335]. Окрема увага також приділяється забезпеченню поваги до верховенства права з боку держав – членів Європейського Союзу [7, с. 1335–1345].

Як бачимо, питання верховенства права досить часто виникають в рамках прийняття рішень Європейським Судом Справедливості. Частина з них перегукується з «традиційними» правовими гарантіями, що є, зокрема, предметом розгляду як національних судів, так і Європейського Суду з прав людини (наприклад, ухвалення рішень протягом розумного строку). Частина з них впливає зі специфіки правової системи Європейського Союзу (наприклад, розподіл влади в рамках Європейського Союзу чи забезпечення поваги до верховенства права з боку держав-членів Європейського Союзу). Зрозуміло, що питання дотримання вимоги принципу верховенства права (як загалом, так і певних конкретних його елементів) може бути предметом окремого дослідження з огляду на його масштабність.

Зрештою, Т. Вон Данвіц доходить таких висновків. По-перше, на його думку, навіть в демократичних суспільствах, де верховенство права дотримується як принцип, не є очевидним, що верховенство права буде дотримане, коли законодавство має стикатися з новими викликами. Він стверджує, що демократична природа й публічна транспарентність політичного процесу не є достатніми для того, щоби забезпечити верховенство права, оскільки навіть в демократичних суспільствах інколи потрібна відвага, щоби чинити опір політичним та публічно домінуючим очікуванням, коли верховенство права опиняється під загрозою. По-друге, він звертає увагу на підвищену роль порівняльної аргументації (більш детально ми розглянемо цей аспект в інших розділах цього дослідження). По-третє, верховенство права не є статичним поняттям, адже воно зростає та змінює свій профіль разом з еволюцією суспільства у зв'язку з економічними, соціальними, технологіч-

ними та політичними факторами [7, с. 1346]. Погоджуємося з цими висновками. Загроза верховенству права у зв'язку з політичними процесами часто можна простежити також на прикладі окремих держав, тому ключовою є роль незалежної судової гілки влади для забезпечення гарантій верховенства права. Так само поняття верховенства права є не абстрактним, а наповненим конкретним змістом, що може змінюватися залежно від розвитку суспільства.

Отже, другою складовою верховенства права разом із необхідністю дотримання цього принципу на рівні кожної окремо взятої держави – члена Європейського Союзу є його існування на рівні правової системи ЄС як такої. Верховенство права є визнаним однією з цінностей, на яких базується Європейський Союз як такий. Для забезпечення його існування необхідні достатні повноваження у незалежних інституцій, які складають механізм влади в ЄС. Такою інституцією є Європейський Суд Справедливості як представник судової гілки влади на протиположному більш політизованому іншим інституціям ЄС. Саме він покликаний відігравати ключову роль у забезпеченні верховенства права, а його повноваження нагадують ті, що притаманні органам конституційної юстиції в окремо взятих державах. Протягом своєї діяльності Європейський Суд Справедливості утвердив практику захисту принципу верховенства права, вказуючи на необхідність судового контролю над актами інших інституцій Європейського Союзу.

Висновки. Таким чином, ми можемо спостерігати дворівневу систему захисту верховенства права в рамках Європейського Союзу, а саме на рівні держав-членів та на рівні самого ЄС. Верховенство права не є замкнутим явищем в рамках окремої держави, адже воно є транснаціональною цінністю, спільною для більшості держав, що сповідають ідеали конституціоналізму. Окрім того, тісне переплетення захисту верховенства права на рівні держав – членів ЄС, самого Європейського Союзу, а також системи Ради Європи та Європейського Суду з прав людини показує, що інструментарій, який застосовується для гарантування верховенства права є справді багатоаспектним та складним. Незмінним, однак, залишається факт того, що важко уявити комплексне бачення сучасного верховенства права, не звертаючись до міжнародних та наднаціональних інституцій, тому це є ще одним аргументом на користь транснаціоналізації сучасного конституціоналізму, що особливо чітко простежується в рамках Європейського Союзу.

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/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>.
2. Laurent P. The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union (April 28, 2009). *Jean Monnet Working Paper Series*. 2009. No. 4. URL: <https://ssrn.com/abstract=1463242>; <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1463242>.
3. European Commission – Enlargement – Accession criteria. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.
4. Enlargement of the European Union. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Enlargement_of_the_European_Union.
5. Çoban A.R. The Rule of Law in Turkey, in Matthias Koetter / Gunnar Folke Schuppert, *Understandings of the Rule of Law in various Legal Orders of the World*. 2010. URL: <http://wikis.fu-berlin.de/download/attachments/29557481/Coban+Turkey.pdf>.
6. Parti écologiste “Les Verts” v European Parliament, Judgment of the Court of 23 April 1986, Case 294/83. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61983CJ0294>.
7. Von Danwitz T. The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ, 37 *Fordham Int'l L.J.* 1311. 2014. URL: <https://ir.lawnet.fordham.edu/ij/vol37/iss5/7>.