

УДК 340

Ігор Забокрицький,*канд. юрид. наук, асистент кафедри конституційного та міжнародного права
Інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»*

RULE OF LAW FRAMEWORK ЯК МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В РАМКАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Стаття присвячена аналізу Rule of law framework як механізму забезпечення верховенства права в рамках Європейського Союзу. Проведений аналіз даного механізму та можливостей його застосування, а також описаний приклад Польщі, що стала предметом оцінки Європейською Комісією в рамках Rule of law framework.

Ключові слова: Верховенство права, Європейський Союз, Rule of law framework.

Постановка проблеми. Верховенство права є основоположною цінністю та правовим принципом, на якому базуються сучасні правові системи, в тому числі і правова система Європейського Союзу. Однак, незважаючи на закріплення ст. 2 договору про ЄС цього принципу, загрози верховенству права можуть виникати в різних державах-членах ЄС. У зв'язку з цим Європейська Комісія запровадила Rule of law framework, метою якого є забезпечення верховенства права в ЄС та вирішення потенційних проблем м'яким способом та шляхом діалогу. Цей механізм та аспекти його застосування став предметом дослідження таких науковців, як М. Флетчер, Д. Коченов, Дж. Халмай, К. Ніклевіч та інші. Однак в Україні ця проблематика залишається малодослідженою. Враховуючи євроінтеграційні прагнення України, закріплені в тому числі і на конституційному рівні законом про внесення змін до Конституції України від 07.02.2019, важливим є дослідження цього механізму та його можливостей.

Метою даної статті є аналіз Rule of law framework як механізму забезпечення верховенства права в рамках Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. У зв'язку з цим важливою є наявність механізму контролю щодо дотримання верховенства права в тих чи інших державах. Ключовою для цього є процедура Європейської Комісії під назвою Rule of law framework¹, оскільки останнім часом Європейська Комісія зіткнулась із

кризовими подіями в деяких із держав-членів ЄС, що виявили системні загрози для верховенства права, а тому Комісія зреагувала прийняттям rule of law framework, ціллю якого є запобігання зростаючим загрозам верховенству права, щоб не допустити моменту, коли Європейська Комісія повинна запустити механізм, передбачений статтею 7 Договору про ЄС [1]. Відповідно до цієї статті за обґрунтованою пропозицією однієї третини держав-членів ЄС, Європейського Парламенту або Європейської Комісії Рада ЄС, діючи на основі більшості із 4/5 її членів та після отримання згоди Європейського Парламенту, може визначити, що існує чіткий ризик серйозного порушення державою-членом ЄС цінностей, визначених в ст. 2 (а до них належить і верховенство права). Перед прийняттям такого рішення Рада ЄС повинна заслухати державу-члена ЄС і може надати їй свої рекомендації, діючи відповідно до тієї самої процедури. Рада ЄС повинна також регулярно перевіряти, чи продовжують існувати підстави, на основі яких було прийняте таке рішення. Також передбачена процедура в ст. 7 (2) Договору про ЄС, згідно з якою Європейська Рада, діючи одногосно та на основі пропозиції третини держав-членів ЄС або Європейської Комісії, може визначити існування серйозного і стійкого порушення державою-членом ЄС цінностей, визначених в ст. 2 Договору, після запрошення держави-члена ЄС надати свої спостереження. Серед санкцій, які передбачає стаття 7 Договору про ЄС, є можливість прийняття рішення про призупинення прав, які випливають із застосування Договорів про ЄС, та про функціонування ЄС, включаючи право голосу представника уряду держави-члена ЄС у Раді ЄС. Однак, приймаючи

¹ Дослівно можна перекласти як механізм верховенства права; маються на увазі ті межі, лише дотримання та невихід за які може свідчити про дотримання верховенства права.

таке рішення, Рада ЄС повинна враховувати можливі наслідки такого призупинення прав щодо прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб. Окрім того, обов'язки такої держави-члена ЄС відповідно до Договорів про ЄС та про функціонування ЄС повинні залишатись у силі [2].

Важливим є той факт, як вказує М. Флетчер, що такий механізм був запроваджений Амстердамським Договором 1999 р., коли Європейський Союз готувався до значної хвилі розширення і прийняття восьми колишніх комуністичних держав. Також наводиться аргумент, що ст. 7 була запроваджена як відповідь на звинувачення, що ЄС мав обмежену можливість втрутитись, коли його ключові принципи і цінності були порушені однією із держав-членів. Як вказує авторка, ст. 7, однак, ніколи не була активована, попри згадки про неї у випадках, коли Франція вислала тисячі Ромів у 2009 р. та коли в 2012 р. у Румунії було довге протистояння між президентом Т. Басеску та прем'єр-міністром В. Понта. Цікавим також є і твердження про те, що ст. 7 багатьма розглядається як «ядерна» опція для ЄС, санкційний механізм якої, найбільш імовірно, ніколи не буде застосований [3]. Також М. Флетчер посилається на роботу Д. Коченова на підтвердження цієї позиції [4]. Цей науковець у своїй праці щодо процедури, передбаченої в ст. 7 Договору про ЄС, доходить таких висновків. Він вказує, що помилковий погляд на ст. 7 Договору про ЄС як «ядерну опцію» призвів до спроб вирішити проблеми, які повинні бути адресовані до ст. 7 Договору про ЄС, іншими способами, такими як створення інших механізмів та підходів, припускаючи що ст. 7 не підлягає застосуванню. Так, Д. Коченов вказує, що Європейська Комісія замість того, щоб ініціювати процедуру ст. 7, запровадила свій Rule of law framework; Рада ЄС замість того, щоб працювати з іншими інституціями в рамках ст. 7, заснувала щорічний діалог щодо верховенства права; Європейський Парламент, який міг би ініціювати процедуру ст. 7, натомість приготував деталізовану пропозицію щодо того, як оновити наявну структуру гарантування дотримання цінностей; певні держави-члени ЄС замість того, щоб ініціювати ст. 7, були зайняті написанням листів до Європейської Комісії з проханням вчинити певні дії. А тому Д. Коченов вважає, що такі дещо непослідовні дії спричинили те, що угорські та польські автократи (детальніше про це ми поговоримо згодом, розглядаючи Rule of law framework від Європейської Комісії) отримали як перевагу тривалий час – роки – для посилення своїх режимів. Врешті-решт Д. Коченов робить

висновок, що увічнення міфу щодо ст. 7 як «ядерної» опції – це не шлях вперед, оскільки дає такий посил: ЄС не турбує демонтаж його власних цінностей, що лежать в основі існування Європейського Союзу [4, с. 11-12]. Схожі думки висловлює і Г. Халмай, який стверджує, що «використання верховенства права залежить від політичної волі інституцій ЄС, так само як і від їхнього бачення майбутнього ЄС» [5, с. 16].

Як бачимо, існують доволі критичні думки щодо незастосування механізму, передбаченого ст. 7 Договору про ЄС, на практиці та спроби натомість започаткувати інші способи, які б могли сприяти утвердженню верховенства права в тих державах-членах ЄС, де виникли проблеми з його дотриманням. Підтримуючи позицію Д. Коченова з юридичної точки зору, слід, однак, враховувати, що ЄС є не лише правовим, а й політичним союзом. А тому пошук шляхів вирішення того чи іншого питання не обов'язково є можливим у контексті значних політичних проблем, з яким стикнувся Європейський Союз останнім часом, особливо в контексті виходу з Європейського Союзу Великої Британії. Цілком можливо, що на прикладі Польщі і Угорщини можна було б запустити механізм, передбачений ст. 7 Договору про ЄС. Однак є значні ризики, що такий механізм міг би похитнути і той не надто стійкий баланс, який існує натеper, щодо консенсусу держав із приводу бачення майбутнього Європейського Союзу та посприяти подальшим дезінтеграційним процесам. Окрім того, слід мати на увазі, що, попри сприйняття механізму ст. 7 як «ядерної» опції, сам факт її існування і можливості застосування такого механізму здійснює певний вплив на держави-члени, в яких виникають проблеми з дотриманням верховенства права.

Повертаючись до Rule of law framework, зазначимо, що ця процедура розглядається як тристадійна: оцінка Європейської Комісії; рекомендації Європейської Комісії та моніторинг виконання державою-членом ЄС рекомендацій Комісії [1]. У рамках цієї процедури Європейською Комісією було прийнято низку документів, серед яких Комунікація від Комісії до Європейського Парламенту і Ради ЄС, Новий механізм ЄС для посилення верховенства права /* COM/2014/0158 final */ [6], Рекомендація Європейської Комісії (EU) 2016/1374 від 27 липня 2016 р. щодо верховенства права в Польщі [7] та низка інших Рекомендацій Комісії щодо Польщі [8; 9; 10].

Серед цих документів загальний характер має Комунікація від Комісії до Європейського Парламенту і Ради ЄС, яка містить

відповіді на питання щодо важливості верховенства права в ЄС, впливу Rule of law framework на посилення верховенства права. У Комунікації зазначається, що верховенство права є основою будь-якої сучасної конституційної демократії, одним із основоположних принципів, що походять зі спільних конституційних традицій всіх держав-членів ЄС, та однією із головних цінностей, на яких базується ЄС. Європейська Комісія вказує, що взаємна довіра між державами-членами ЄС та їхніми судовими системами є добре розробленою для того, щоб захистити громадян від загрози верховенству права, однак останні події в деяких державах-членах ЄС продемонстрували брак поваги до верховенства права та, як наслідок, основоположних цінностей, які верховенство права прагне захищати, що є серйозним приводом для занепокоєння. Важливо також і звернути увагу на судову практику та міжнародні документи – Європейська Комісія вказує, що, хоча чіткий зміст принципів і стандартів, що випливають із верховенства права, може відрізнитись на національному рівні, судова практика Суду Справедливості ЄС та Європейського Суду з прав людини, так само як і документів, розроблених Радою Європи, базуючись на експертизі Венеційської Комісії, надають невичерпний список цих принципів² і таким чином визначають основне розуміння верховенства права як спільної цінності Європейського Союзу відповідно до статті 2 Договору про ЄС. Також Європейська Комісія вказує, що повага до верховенства права пов'язана з повагою до демократії та основоположних прав, оскільки не може бути поваги до фундаментальних прав без поваги до верховенства права та навпаки: основоположні права є ефективними лише тоді, коли вони захищаються в судовому порядку, а демократія є захищеною, якщо фундаментальна роль судової гілки влади, включаючи конституційні суди, може забезпечити свободу вираження, свободу зібрань та повагу до правил, що гарантують політичний та виборчий процес [6]. У цих твердженнях Європейської Комісії ми можемо знайти ще одне підтвердження того, що конституціоналізм, який включає в себе як невід'ємні елементи принцип верховенства права, права людини, демократію та ефективний розподіл влад, все більше транснаціоналізується. На

² До цих принципів, як вказується в Комунікації, належать законність, що включає в себе транспарентний, підзвітний, демократичний і плюралістичний процес прийняття законів; правова визначеність; заборона свавілля виконавчої влади; незалежні та неупереджені суди; ефективний судовий перегляд, включаючи повагу до фундаментальних прав та рівність перед законом.

прикладі ЄС ми бачимо звертання не лише до права Європейського Союзу як такого та цінностей, що закріплені в Договорі про ЄС, але й до документів Ради Європи та діяльності Європейського Суду з прав людини.

Важливим аргументом щодо необхідності дотримання верховенства права, як вказує Європейська Комісія, є і необхідність існування довіри у громадян ЄС та національних органів влади, оскільки рішення в цивільних та комерційних справах національного суду має автоматично визнаватись і виконуватись в іншій державі-члені ЄС, а європейський ордер на обшук, виданий щодо підозрюваного в кримінальній справі в одній із держав-членів ЄС, повинен аналогічно виконуватись в іншій [6]. Цей аргумент підкреслює важливість не лише теоретичного чи абстрактного сприйняття тих чи інших загроз верховенству права, але й реальних практичних загроз, що можуть виникнути у разі прийняття неправосудного рішення. Враховуючи все більш тісне поєднання економіки, вирішення спорів між фізичними та юридичними особами з різних юрисдикцій та визнання рішень, такі загрози верховенству права можуть вплинути на будь-яку фізичну чи юридичну особу, що має відношення до юрисдикцій з проблемами щодо верховенства права.

Однак, незважаючи на такі вагомні аргументи, Європейська Комісія все ж вважає, що пороги для активації механізмів, передбачених ст. 7 Договору про ЄС, є дуже високими, і підкреслює їх значення як останнього засобу. А тому Комісія вказує, що метою Rule of law framework є пошук виходів із державою-членом, щодо якої є зауваження, для того щоб запобігти появі систематичної загрози верховенству права, яка б могла розвинути до «чіткого ризику серйозного порушення» у розумінні ст. 7 Договору про ЄС, що змусило б застосувати механізми, передбачені в цій статті [6]. Таким чином, Європейська Комісія запроваджує «м'який» механізм пошуку вирішення проблеми.

Європейська Комісія також вказує на випадки, коли буде застосовуватись даний механізм: це ситуації, коли органи державної влади держави-члена вживають заходів або толерують ситуації, які ймовірно можуть систематично та негативно впливати на цілісність, стабільність або належне функціонування інституцій та запобіжних механізмів, встановлених на національному рівні для гарантування верховенства права. Комісія також підкреслює, що цей механізм не спрямований на випадки, коли є поодинокі порушення прав людини або судові помилки, – головною метою є запобігання загрозам верховенству права, які мають

систематичний характер. Поодинокі ж випадки, на думку Комісії, мають розглядатися в рамках системи національного судочинства та в контексті контрольних механізмів, встановлених Європейською Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод, стороною якої є всі держави-члени ЄС [6]. Ці твердження Європейської Комісії, на наше переконання, є ще одним аргументом на користь транснаціоналізації конституціоналізму в рамках Європейського Союзу – ми бачимо тісне переплетення та взаємодоповнення різноманітних механізмів, що покликані запобігати порушенням прав людини та загрозам верховенства права. В ЄС це проявляється як за допомогою використання механізмів, встановлених самим Європейським Союзом, так і за допомогою Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та Європейського Суду з прав людини, що функціонує на її основі. Також Європейська Комісія узагальнює випадки, які можна вважати систематичними загрозами верховенству права: це якщо політичний, інституційний та/або правовий порядок держави-члена як такий, його конституційна структура, розподіл влад, незалежність або неупередженість судової гілки влади або її системи судового перегляду, включаючи конституційну юстицію там, де вона існує, мають піддаватися загрозам, наприклад, як результат прийняття нових заходів або широко поширених практик публічних органів влади та брак національних засобів захисту [6].

Як приклад наведемо ситуацію в Польщі, що стала предметом ґрунтовного аналізу та вжиття заходів Європейською Комісією починаючи з 2015 р. Конституційна криза в Польщі протягом цих років є значною та може бути предметом окремого дослідження³. В останній із доступних Рекомендацій Європейської Комісії [10] предметом аналізу Комісії були загрози суддівській незалежності в законах про Верховний Суд та про Національну Раду Судівництва (НРС) (п.4). Так, згідно із законом про Верховний Суд знижувався гранично допустимий вік перебування на посаді з 70 до 65 років, що призводило до відставки 31 з 83 (37 %) суддів Верховного Суду. Як вказує Європейська Комісія, така примусова відставка значної кількості чинних суддів Верховного Суду уможливило миттєве переструктурування складу Верховного Суду і може вплинути на розподіл влад, зокрема, разом з одночасни-

ми реформами НРС. Як вказує Європейська Комісія, у зв'язку зі зменшенням віку перебування на посаді всі нові судді будуть призначені Президентом Республіки за рекомендацією новоствореної НРС, яка в основному буде представлена політичними призначенцями. Також, як вказує Комісія, примусова відставка чинних суддів Верховного Суду так само порушує питання щодо принципу незмінюваності суддів, який є ключовим елементом незалежності суддів, як це закріплено в судовій практиці Суду Справедливості та Європейського Суду з прав людини, так само як і в Європейських стандартах (п. 6). Як бачимо, для посилення своєї аргументації Європейська Комісія посиляється не лише на практику Європейського Суду Справедливості, але й на ЄСПЛ та Європейські стандарти, такі як Рекомендація CM/Rec(2010)12 Комітету Міністрів до держав-членів щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки [12]. Це ще один аргумент на користь взаємозв'язку правових норм та м'якого права системи Ради Європи і норм права Європейського Союзу, побудови їх на однакових цінностях. Європейська Комісія вказує, що судді повинні бути захищені від звільнення за допомогою існування ефективних запобіжників від втручання або тиску органів державної влади, а незмінюваність суддів протягом терміну їхніх повноважень є наслідком їхньої незалежності і таким чином складником гарантій – ст. 6 (1) Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод⁴. Комісія вказує, що судді мають бути звільнені лише індивідуально, якщо це виправдано та базується на дисциплінарній процедурі щодо їхньої діяльності, за умови дотримання всіх гарантій захисту в демократичному суспільстві. Судді не можуть бути звільнені як група, а також не можуть бути звільнені із загальних причин, які не стосуються їхньої індивідуальної поведінки. Тому Європейська Комісія робить висновок, що вищезазначені гарантії і запобіжники не дотримані в даній ситуації, а отже, становлять грубе порушення незалежності суддів Верховного Суду і розподілу влади, а отже, і верховенства права (п. 7). Як бачимо із цього висновку, є тіс-

⁴ Нагадаємо, що ця стаття встановлює право на справедливий суд, що включає право на справедливий і публічний розгляд справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом. Таким чином, будь-які посягання на незалежність суду включатимуть також і порушення права на справедливий суд, яке гарантується в рамках системи Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, а отже, і порушення принципу Верховенства Права як основоположного складника конституціоналізму.

³ Див. наприклад Niklewicz, K. (2017). Safeguarding the Rule of Law within the EU: Lessons from the Polish Experience. *European View*, 16(2), 281–291. <https://doi.org/10.1007/s12290-017-0452-8> [11]

ний взаємозв'язок між усіма принципами, що становлять основу конституціоналізму, в тому числі і між принципом розподілу влади та верховенства права. Якщо порушується баланс влади в тій чи іншій конституційній системі (що ми бачимо на основі проаналізованого Європейською Комісією закону про Верховний Суд у Польщі), то виникають і загрози верховенству права.

Також критичній оцінці Європейської Комісії підлягало право суддів Верховного Суду, які підпадали під відставку у зв'язку зі зменшеним віком допустимого перебування на посаді, зробити запит до Президента Республіки на продовження їхнього мандату. Як вказує Комісія, немає ні критеріїв, ні часу розгляду таких запитів, а також судового контролю за цим. Таким чином, ці повноваження належать до повної дискреції Президента. Крім того, Президент має право вирішувати двічі питання щодо пролонгації повноважень (кожного разу на 3 роки). Натомість, як вказує Комісія, це суперечить вищезгаданій рекомендації Комітету Міністрів, згідно з якою рішення щодо вибору та кар'єри суддів мають базуватися на об'єктивному критерії, встановленому в законі, а також має бути незалежний та компетентний орган, який значною мірою складається з представників судової гілки влади та може надавати рекомендації або давати висновки, яким слідує орган влади, що надає призначення. Також Європейська Комісія посилається на Висновок Венеціанської Комісії щодо проекту цього закону, де остання вказала, що таке повноваження Президента надає йому значний вплив на суддів Верховного Суду, які наближаються до пенсійного віку, а тому Президент як обрана політична особа не повинен мати дискреційні повноваження щодо продовження мандату судді Верховного Суду після досягнення пенсійного віку (п. 13-17; [13]. Як бачимо, серед Європейських стандартів, до яких звертається Європейська Комісія, є в тому числі і висновки Венеціанської Комісії, яка часто надає попередні висновки щодо проектів законів у державах-членах Ради Європи щодо їх відповідності конституційним стандартам.

Закон про Верховний Суд містить також і низку інших загроз, на які вказує Європейська Комісія. До однієї із них належить, зокрема, нова процедура перегляду обов'язкових судових рішень: протягом

трьох років з дати набуття чинності законом, Верховний Суд може переглянути повністю або в частині будь-яке фінальне рішення, прийняте польським судом протягом останніх 20 років, в тому числі і рішення Верховного Суду, з певними обмеженнями; на думку Європейської Комісії, така екстраординарна процедура містить загрозу принципу правої визначеності, який є складовою частиною верховенства права; Комісія вказує, що це є порушенням принципу *res judicata*, та, на думку Європейського Суду з прав людини, «проста можливість існування двох поглядів на певний предмет не є підставою для перегляду»⁵ (п. 18-19).

Європейська Комісія вказала також на низку й інших порушень принципу верховенства права, що містяться в законі (п. 22-26). Але, окрім закону про Верховний Суд, порушення містяться також і в законі про НРС⁶. Як вказує Комісія, згідно зі ст. 6 закону про НРС, повноваження всіх чинних суддів-членів ВРС будуть припинені достроково, а таке дострокове припинення повноважень за рішенням законодавчої гілки влади порушує питання щодо незалежності НРС і розподілу влади. Натомість нова запропонована процедура призначення членів НРС надає широкі повноваження парламенту щодо призначення, тоді як згідно з європейськими стандартами члени таких органів мають обиратися самими суддями, а отже, це може призвести до політизації цього органу, тоді як НРС мала б служити засобом стримування в тому числі і парламенту (п. 27-35).

Врешті-решт, Європейська Комісія надала рекомендації виправити зазначені порушення, а також нагадала про не виправлені порушення, про які Європейська Комісія згадувала у своїх попередніх рекомендаціях (п. 45-51). 24 вересня 2018 р. Європейська Комісія опублікувала прес-реліз, в якому вказала, що вирішила звернутися до Європейського Суду Справедливості у зв'язку з порушеннями принципу верховенства права, створеними прийняттям нового закону про Верховний Суд [15].

Висновки

З даного прикладу можна зробити низку висновків. По-перше, приклад Польщі показує, які конкретні заходи можуть нести реальну загрозу верховенству права. Це є ще одним свідченням того, що верховенство права – не абстрактний феномен, а наповнений конкретним змістом, і загрози верховенству права можуть з'являтися у зв'язку з діями в тому числі інших гілок влади. По-друге, можна побачити політизацію загроз верховенству права. Як вже зазначалося раніше, механізм,

⁵ Європейська Комісія посилається на рішення у справ *Moreira Ferreira v. Portugal* (no. 2), 11 July 2017 (final) [14], para 62.

⁶ Національна Рада Судівництва (Krajowa Rada Sądownictwa) – орган, що виконує функції, схожі до Вищої Ради Правосуддя в Україні.

передбачений ст. 7 Договору про ЄС, багатьма сприймається як «ядерна опція», така, що має характер більше політичного впливу, ніж правового. Тому як загрози верховенству права (приклад Польщі і прийняття законів, які несуть загрозу судовій гілці влади), так і способи розв'язання проблемних ситуацій у тому числі в рамках Європейського Союзу мають значне політичне забарвлення. По-третє, Європейська Комісія, діючи в рамках Rule of law framework, звертається в своєму аналізі до Європейських стандартів верховенства права, включаючи висновки Венеціанської Комісії, рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи, Європейську Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод і рішення Європейського Суду з прав людини. Ми бачимо взаємозв'язок та захист цінностей, на яких базується Європейський Союз, на кількох рівнях. В ідеалі верховенство права повинне забезпечуватись на національному рівні. Однак, якщо на національному рівні виникають загрози верховенству права, в дію може вступити Європейський Союз, оскільки верховенство права є основоположною цінністю, на якій він базується. Окрім того, для підкріплення аргументації та застосування всіх доступних міжнародних механізмів вплив існує і на рівні системи Ради Європи, до багатьох актів органів якої звертається ЄС. Таким чином, це є ще одним аргументом на користь транснаціоналізації сучасного конституціоналізму, що може проявлятися на кількох рівнях. Причому ці рівні мають більш ускладнену структуру, ніж класичний поділ на міжнародне та національне право, оскільки навіть на міжнародному рівні ми бачимо застосування як правових норм Європейського Союзу, так і поза ним. Щодо Rule of law framework, що був запроваджений Європейською Комісією як спосіб більш м'якого впливу на держави-члени ЄС, де виникає загроза верховенству права, то зараз лише формується практика застосування цього механізму. Ідея залишається зрозумілою, оскільки в період зростання популізму та нестабільності як в окремих державах-членах ЄС, так і в самому Європейському Союзі потрібно надзвичайно обережно і виважено підходити до вирішення проблемних питань, щоб зберегти тонкий баланс між суверенітетом окремих держав та необхідністю вжиття заходів у разі суперечності практики тої чи іншої держави цінностям Європейського Союзу. На нашу думку, попри певну критику цього механізму, про який ми зазначали раніше, вплив оцінити можна як хоч і не надзвичайно ефективний, але досить позитивний завдяки привертненню уваги до проблемних питань. Натомість їх вирішення залишається значною мірою в політичному, а не у правовому полі.

Список використаних джерел:

1. European Commission: Rule of Law Framework. URL: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/rule-law-framework_en
2. 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>
3. Maria Fletcher. Article 7 sanctions: a legal expert explains the EU's 'nuclear option'. URL: <http://theconversation.com/article-7-sanctions-a-legal-expert-explains-the-eus-nuclear-option-81724>
4. Dimitry Kochenov. Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU. EUI Working Paper LAW 2017/10, 13 p. URL: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46345/LAW_2017_10.pdf?sequence=1
5. Halmaj, G. Hague J Rule Law (2018). <https://doi.org/10.1007/s40803-018-0077-2>
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/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52014DC0158>
7. Commission Recommendation (EU) 2016/1374 of 27 July 2016 regarding the rule of law in Poland C/2016/5703. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1518450844513&uri=CELEX%3A32016H1374>
8. Commission Recommendation of 26 July 2017 regarding the rule of law in Poland, C(2017) 5320 final. URL: http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=46116
9. Commission Recommendation of 21 December 2016 regarding the rule of law in Poland complementary to Commission Recommendation (EU) 2016/1374. URL: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/rule-law-framework_en
10. Commission Recommendation of 20 December 2017 regarding the rule of law in Poland complementary to Commission Recommendations (EU) 2016/1374, (EU) 2017/146 and (EU) 2017/1520. URL: http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc_id=49107
11. Niklewicz, K. (2017). Safeguarding the Rule of Law within the EU: Lessons from the Polish Experience. *European View*, 16(2), 281–291. <https://doi.org/10.1007/s12290-017-0452-8>
12. 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>
13. Opinion 904/2017 CDL(2017)035 of the Venice Commission on the draft act amending the Act on the National Council of the Judiciary, on the draft act amending the Act on the Supreme

Court proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts ('CDL(2017)035'), and Opinion 892/2017 CDL(2017)037 of the Venice Commission on the Act on the Public Prosecutor's Office as amended ('CDL(2017)037'). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)031-e)

14. *Moreira Ferreira v. Portugal* (no. 2), 11 July 2017 (final). URL: <https://lovdata.no/static/EMDN/emd-2012-019867.pdf>

15. European Commission - Press release Rule of Law: European Commission takes next step in infringement procedure to protect the independence of the Polish Supreme Court. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4987_en.htm

Статья посвящена анализу Rule of law framework как механизма обеспечения верховенства права в рамках Европейского Союза. Проведен анализ данного механизма и возможностей его применения, а также описан пример Польши, ставшей предметом оценки Европейской Комиссией в рамках Rule of law framework.

Ключевые слова: Верховенство права, Европейский Союз, Rule of law framework.

The article is devoted to the analysis of the Rule of law framework as a mechanism for ensuring the rule of law within the framework of the European Union. The analysis of this mechanism and the possibilities of its application, as well as the example of Poland, which became the subject of evaluation by the European Commission within the Rule of law framework, is described.

Key words: Rule of Law, European Union, Rule of law framework.

