

Міжнародне право

УДК 341.24(4-67ЄС):342.7:340.13

DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.17571150>

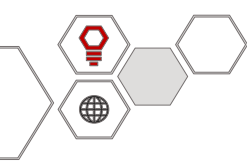
**Спеціальні процедури відповідальності за порушення цінностей
Європейського союзу відповідно до ст. 7 Договору про ЄС**

Мотиль Володимир Ігорович,
кандидат юридичних наук, LL.M., M.A.I.S.,
доцент кафедри європейського права
Львівський національний університет імені Івана Франка,
директор ТОВ Дреберіс, Україна,
<https://orcid.org/0009-0000-9470-4882>

Прийнято: 22.10.2025 | Опубліковано: 31.10.2025

Анотація. У статті аналізується поняття юридичної відповідальності, а також його особливості у міжнародному праві та праві ЄС.

Автор досліджує механізм притягнення до відповідальності за порушення основних цінностей ЄС, закріплений у ст.7. ДЄС. Досліджено механізм ст.7 ДЄС як окремі значною мірою незалежні одна від одної процедури. При цьому вказується на те, що п.1 ст. 7 має за своєю суттю превентивний, а п.2. та п.3 ст.7 санкційний характер. Основна увага приділяється процедурам, закріпленим у п.1. та п.2 ст.7 ДЄС. Автор здійснює тлумачення та проводить змістовне розмежування понять «явний ризик тяжкого порушення цінностей» та «постійне та істотне порушення цінностей», які слугують підставою для активації механізму притягнення до відповідальності за порушення цінностей.



Автор окремо аналізує практику притягнення до відповідальності держав-членів ЄС, які здійснювали порушення основних цінностей, зокрема Австрії, Угорщини та Польщі. Автор намагається дати відповідь на питання наскільки достатнім і ефективним є існуюча система притягнення до відповідальності за порушення або загрозу порушення основних цінностей ЄС. Недостатність існуючих правових підстав може становити ризик не лише для майбутнього самих цінностей, але й усього ЄС. Автор вказує на недоліки існуючого механізму в рамках ст.7 ДЄС та формулює пропозиції щодо його вдосконалення.

Наукова новизна проявляється у системному аналізі механізму, закріпленому у ст.7 ДЄС та конкретних пропозиціях щодо заміни вимоги одностайності на кваліфіковану більшість для п.2 ст. 7, зміни правил визначення кваліфікованої більшості, а також встановлення чітких термінів для імплементації рекомендацій відповідно до п.1. ст.7.

Ключові слова: цінності ЄС, порушення цінностей ЄС, відповідальність, право ЄС, стаття 7 ДЄС

Special Procedures of Responsibility for Violations of EU Values According to Article 7 TFEU

Volodymyr Motyl,

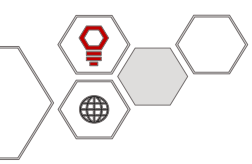
Candidate of Legal Sciences, LL.M., M.A.I.S.,

Associate Professor at the Department of European Law,

Lviv National University named after Ivan Franko, Ukraine,

<https://orcid.org/0009-0000-9470-4882>

Abstract. The article analyzes the concept of legal responsibility, as well as its features in international law and EU law. The author examines the mechanism for holding accountable those who violate the fundamental values of the EU, established

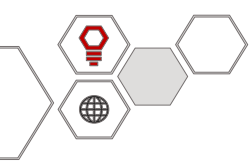


in Article 7 TFEU. The author considers the mechanism of Article 7 of the TEU as separate, largely independent procedures. It is pointed out that Article 7, paragraph 1, is inherently preventive, while Article 7, paragraphs 2 and 3, are sanctioning in nature. The procedures enshrined in paragraphs 1 and 2 of Article 7 TFEU are analyzed. The author interprets and makes a meaningful distinction between the concepts of "clear risk of a serious breach of values" and "serious and persistent breach of values", which serve as the basis for activating the mechanism of holding accountable for violation of values. The author separately studies the practice of holding EU member states accountable that have committed violations of fundamental values, in particular Austria, Hungary, and Poland. The author attempts to answer the question of how sufficient and effective the existing accountability system is case of violations or threats of violations of the EU's fundamental values. The inadequacy of existing legal grounds may pose a risk not only to the future of the values themselves but also to the entire EU. The author points out the shortcomings of the current mechanism under Article 7 TFEU and formulates proposals for its improvement.

Scientific novelty is manifested in systemic analysis of the mechanism of the Article 7 and in specific proposals to replace the unanimity requirement with a qualified majority for paragraph 2 of Article 7, changes to the rules for determining a qualified majority, as well as the establishment of clear deadlines for the implementation of recommendations in accordance with paragraph 1 of Article 7 of the TEU.

Keywords: EU values, violation of EU values, responsibility, EU law, Article 7 TEU

Постановка проблеми. Оскільки основні цінності ЄС відповідно до ст.2 становлять основу, на якій базується Європейський Союз, а також представляють собою ядро Aquis ЄС, питання дотримання цінностей як державами-членами ЄС, так 3-ми країнами, з якими ЄС укладає угоди, чи



співпрацює в іншій формі, наприклад, надаючи гуманітарну, технічну чи інші форми підтримки, набуває дедалі більшої ваги.

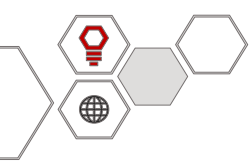
З огляду на порушення цінностей окремими державами-членами ЄС, було запроваджено нові інструменти для притягнення до відповідальності порушників цінностей ЄС, та також постало питання достатності та ефективності існуючих механізмів притягнення до відповідальності порушників цінностей.

Також, з огляду на те, що Україна веде переговори про вступ до ЄС, як майбутньому члену ЄС Україні необхідно належним чином імплементувати основні цінності ЄС у національну правову систему і врахувати механізми притягнення до відповідальності за порушення основних цінностей ЄС.

Тому існує потреба в комплексному аналізі механізму відповідальності за порушення цінностей відповідно до ст. 7, визначенні основних перешкод для її ефективного застосування та формулюванні як конкретних пропозицій для вдосконалення, так і пропозиції для більш ефективної імплементації Україною основних цінностей ЄС в процесі вступу до ЄС.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Окремі аспекти цінностей ЄС та відповідальності за їх порушення досліджувались у працях таких вчених як Зайдль, Пехштайн, Серіні, Еріке, Богданди, Коченов та Печ. У вітчизняній правовій цінності досліджувались переважно в контексті конституційних цінностей, як наприклад Грищук О., або філософії права, зокрема Сливкою С., чи теорії права і держави, зокрема Рабіновичем П.М. Водночас комплексні дослідження відповідальності за порушення цінностей ЄС у вітчизняній доктрині відсутні. Тому дана робота заповнює методологічну прогалину між дослідженнями відповідальності за порушення цінностей у сфері права ЄС, міжнародного права та вітчизняними дослідженнями конституційного права і теорії права і держави.

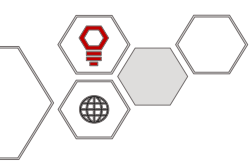
Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є аналіз спеціальної процедури відповідальності за порушення основних



цінностей ЄС відповідно до ст. 7 ДЄС, аналіз практики її застосування, визначення прогалин і проблем, а також формулювання пропозицій щодо вдосконалення існуючої процедури. Автор здійснює юридичну оцінку ефективності механізмів захисту цінностей у праві ЄС.

Виклад основного матеріалу. Юридична енциклопедія тлумачить юридичну відповідальність як «вид соціальної відповідальності, сутність якої полягає у застосуванні до правопорушників передбачених законодавством санкцій, що забезпечуються у примусовому порядку державою. Відповідальність є правовідношенням між державою в особі її органів (суду, спеціальних інспекцій тощо) і правопорушником, щодо якого застосовують юридичні санкції з негативними для нього наслідками»[4, 437]. У Великій українській юридичній енциклопедії юридична відповідальність характеризується як «передбачені санкціями норм права й гарантовані заходами державного примусу та переконання осуд і несприятливі наслідки особистого, майнового чи організаційного характеру, яких зобов'язаний зазнати правопорушник»[3, 854]. Таким чином ключовими рисами юридичної відповідальності є те, що вона представляє собою певний вид правовідносин, який передбачає настання певних негативних наслідків для правопорушника внаслідок застосування санкцій, які забезпечуються можливістю застосування примусу.

Відповідальність застосовується також і в міжнародно-правовій сфері, хоча й можливість застосування примусу, зокрема з метою примусового виконання рішень з огляду на суверенітет держав є вкрай обмеженою. Євінтов. В.І. тлумачить міжнародно-правову відповідальність як «обов'язок суб'єкта міжнародного права відшкодувати шкоду, заподіяну ним іншому суб'єктові міжнародного цього права. Вона виникає у разі порушення норм міжнародного права, міжнародно-правових зобов'язань, закріплених у договорах, звичаях, актах міжнародних організацій, які мають обов'язковий характер, рішеннях міжнародних судів та арбітражів»[3, 434]. Досить подібно міжнародну

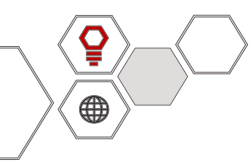


відповідальність держав трактував Денисов В.Н. у статті в Енциклопедії міжнародного права: «обов'язок держави компенсувати шкоду, завдану іншій державі в результаті здійснення нею міжнародного протиправного діяння, що може бути як незаконною дією, так і протиправним упущенням з боку цієї держави або її офіційних осіб або за певних обставин її громадян» [1, 474]. Вона виникає у разі порушення норм міжнародного права, міжнародно-правових зобов'язань, закріплених у договорах, звичаях, актах міжнародних організацій, які мають обов'язковий характер, рішеннях міжнародних судів та арбітражів» [1, 434]. Відповідно до ст. 1 Проекту Статей про відповідальність держав за міжнародні протиправні діяння, затвердженого Комісією міжнародного права у 2001 році, такі міжнародні протиправні діяння можуть включати дію, бездіяльність або їх комбінацію і мають наслідком нові правовідносини[6].

Як відомо, юридична відповідальність та можливість застосування примусу є однією з ключових властивостей права. Звичайно з огляду на те, що Європейський союз, будучи правовою спільнотою чи правовим порядком особливого характеру, хоча й наділений рядом специфічних унікальних властивостей, як наприклад наднаціональність, пряма дія права, вища юридична сила, але все таки він не є державою, а тому для забезпечення дотримання права ЄС чи для виконання рішень Суду ЄС, він не може застосовувати примус, як це роблять держави, а покладається на «добру волю» держав-членів, механізми захисту порушених прав і механізми вирішення спорів аж до виконання рішень, які закріплені в договорах ЄС[8, 258]. Тому в контексті права Європейського союзу правильно буде вести мову саме про відповідальність.

2. Юридичне закріплення відповідальності за порушення цінностей ЄС

Юридичне закріплення відповідальності та впровадження окремої процедури відповідальності за порушення цінностей права ЄС є не лише важливим внеском у забезпечення стійкості фундаменту правових засад



Європейського союзу, але й підтвердженням правового характеру цінностей ЄС, закріплених у ст. 2 Договору про ЄС.

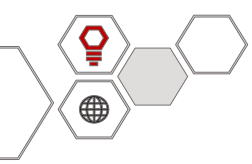
Необхідність розробки механізмів захисту цінностей ЄС була зумовлена і розширенням ЄС та входженням до нього нових країн, які мали небагато демократичного урядування, заснованого на верховенстві права. Протягом певного періоду до нових країн членів навіть застосовувались механізми моніторингу та верифікації для того, щоб допомогти їх подолати проблеми у сфері судової реформи, корупції, та боротьби зі злочинністю, зокрема щодо Румунії і Болгарії після їх приєднання у 2007 р. [13, 1310].

Іншою причиною були і порушення цінностей окремими країнами-членами ЄС. В той час як в договорах про партнерство і співробітництво, угодах про асоціацію та інших Угодах ЄС з третіми країнами, умовою співпраці була повага цінностей ЄС та зокрема повага прав людини та основних свобод і ці договори містили інструменти захисту цінностей щодо країн, з яким він співпрацював, та які перебували в процесі вступу до ЄС, а щодо країн, які вже стали членами ЄС, таких ефективних інструментів практично не існувало.

Які ж саме інструменти та механізми захисту існують в рамках Європейського Союзу для захисту цінностей, розглянемо нижче.

3. Спеціальна процедура відповідно до ст. 7 ДЄС

Історично цю спеціальну процедуру відповідальності за порушення цінностей ЄС було вперше закріплено в Лісабонському договорі, в який вона перейшла з несуттєвими змінами з Амстердамського договору та Ніццького договору, хоча в них йшла мова про принципи, а не цінності. В Ніццькому договорі було включено п.1 як систему попереднього реагування з огляду на досвід з ситуацією в Австрії. Що ж стосується експертних звітів за прикладом звіту «трьох мудреців» щодо Австрії, то така можливість була зафіксована до Лісабонської редакції, в якій цю опцію було виключено. В той час, як



Амстердамський договір запровадив процедуру відповідальності, Ніццький договір доповнив її превентивною процедурою або системою попереднього реагування відповідно до п.2 ст.7 ДЄС. Запровадження окремої процедури було зумовлено тим, що в Маастрихтському договорі не містилось положень, які давали б можливість притягувати до відповідальності у тих випадках, коли існуюча процедура за порушення договірних зобов'язань не давала можливості усунути порушення проти основ Європейського Союзу[9, 77]. Це було суттєвим поступом ЄС, оскільки такі порушення не лише підривають основи ЄС, але й взаємну довіру держав у сфері, в якій відбувається порушення цінностей[14].

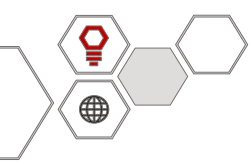
Статтею 7 запроваджено 3 окремі процедури для захисту цінностей, закріплених у Ст.2 ДЄС:

- 1) У випадку існування явного ризику тяжкого порушення державою-членом цінностей відповідно до п.1 ст. 7 ДЄС;
- 2) У випадку встановлення істотного та постійного порушення державою-членом цінностей відповідно до п. 2 ст. 7 ДЄС;
- 3) Механізм санкції, який застосовується після прийняття рішення на підставі п.3 ст.7 ДЄС.

Слід зазначити, що між процедурами відповідно до п. 1 та п.2 ст.7 немає взаємозалежності чи взаємозв'язку. Тобто для застосування процедури відповідно до п.2 ст.7 не потрібно обов'язково задіювати процедуру відповідно до п.1 ст. 7. В той же час, застосування санкцій, передбачених п.3 ст.7 можливе лише після прийняття рішення про існування постійного та істотного порушення відповідно до п.2 ст. 7[13, 1336].

3.1 Превентивна процедура відповідно до п.1 ст. 7 ДЄС

У п.1. ст. 7 зазначається наступне: «1. За обґрунтованою пропозицією однієї третини держав-членів Європейського Парламенту або Європейської Комісії Рада, діючи більшістю у чотири п'ятих її членів, після отримання згоди

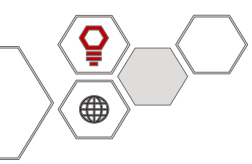


Європейського Парламенту може встановити, що існує явний ризик тяжкого порушення державою-членом цінностей, зазначених у статті 2. Перш ніж прийняти таке рішення, Рада заслуховує відповідну державу-члена та може направити їй рекомендації, діючи відповідно до тієї ж процедури» [14].

П.1 ст. 7 представляє за своєю суттю превентивний механізм, який має не допустити до порушення цінностей ЄС. Його мета – спонукати державу члена до діалогу з інституціями ЄС і таким чином запобігти порушенням цінностей, коли лише існує явна загроза такого порушення[13, 1316].

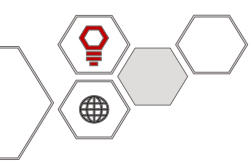
Відповідно до п.1 ст.7 ДЄС Рада ЄС може встановити існування «явного ризику тяжкого порушення державою-членом цінностей, зазначених у статті 2». Для цього до неї має звернутись з обґрунтованою пропозицією Європейська Комісія або 1/3 держав-членів. Слід зауважити, що при визначенні 1/3 голосів, голос держави, щодо якої ініціюється процедура, відповідно до ст. 354 ДФЄС не враховується. Утримання членів, які присутні особисто, або представлених членів не перешкоджає ухваленню рішень Європейського Парламенту. Для прийняття такого рішення Рада має отримати згоду Європейського парламенту і заручитись підтримкою 80% голосів її членів. Перед прийняттям такого рішення Рада заслуховує державу-члена, яку обвинувачують, і може направити їй рекомендації. Слід зауважити, що для ініціювання процедури відповідно до п.1 ст. 7 ДЄС задіюється найбільша кількість інститутів ЄС, оскільки в процедуру відповідно до п.2 ст.7 ДЄС Рада не задіяна в той час як механізм санкцій, передбачений п.3 ст.7 може застосовувати виключно Рада, а інші інститути у цей процес не задіяні.

Поки що п. 1 ст.7 активувався двічі в грудні 2017 року Комісією щодо Польщі[15], а також у вересні 2018 року Європейським парламентом щодо Угорщини[16], що буде детальніше проаналізовано нижче. П.2. та п.3 цієї статті на момент написання роботи не задіювались.



Хоча достатньої практики у застосуванні цієї статті ще не сформувалось, більшість науковців сходиться на думці, що процедура, прописана у даній статті може бути застосована у випадку порушення цінностей, зазначених у першій частині статті: людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини, оскільки вони є більш чітко визначеними. Що ж стосується цінностей, які згадані у другій половині статті, то вони досить тісно пов'язані з цінностями у першій частині, або ж з них випливають. Скажімо рівність передбачає недискримінацію, толерантність чоловіків та жінок, а правосуддя є складовою верховенства права.

Потребує уточнення які саме дії чи бездіяльність держав-членів можуть становити «явний ризик», а також які саме порушення можуть вважатись «тяжкими». Деякі пояснення були сформульовані Комісією. На її думку, явний ризик повинен бути потенційним, а не умовним, тобто він повинен матеріалізуватись, а також ризик повинен стосуватись саме тяжкого порушення. Прикладом такого ризику може бути, наприклад прийняття законодавства, яке скасує процесуальні гарантії для забезпечення цінностей у воєнний період. Застосування такого законодавства становитиме «тяжке порушення» в сенсі п.1 ст.7, а прийняття такого законодавства становитиме «явний ризик», навіть якщо набуття ним чинності передбачене на період воєнного стану. Ще до того, як такий ризик матеріалізується, Комісія повинна надсилати відповідній державі попередження, здійснюючи постійний нагляд за ситуацією і не чекаючи на перші прояви наприклад ксенофобської політики. Що ж стосується тяжкості порушення, то вона визначається залежно від цілі і результату порушення. Так, ціллю можуть бути певні соціальні групи, наприклад національні чи релігійні меншини, а результатом – порушення однієї чи декількох цінностей, закріплених у ст.6 ДЕС[14]. На думку Катаріни Серіні, для того, щоб порушення можна було кваліфікувати як тяжке, має відбутись порушення його суті або ядра. Якщо в результаті такого порушення відпадають певні ключові елементи, наприклад



демократичні вибори, то тоді відбувається порушення базової функції самої цінності[11, 123].

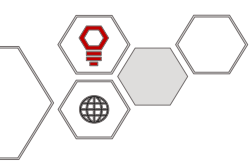
3.2 Санкційна процедура відповідно до п.2 ст.7 ДЄС

Відповідно до п.2. ст.7 « Європейська Рада, діючи одностайно на пропозицію однієї третини держав-членів або Комісії та після отримання згоди Європейського Парламенту, може встановити існування постійного та істотного порушення однією з держав-членів цінностей, зазначених у статті 2, запропонувавши відповідній державі-члену подати свої пояснення»[2].

Таким чином, Європейська рада діючи одностайно може встановити існування постійного та істотного порушення цінностей, однією з держав членів.

Постає також питання - які саме порушення, можуть становити постійне та істотне порушення цінностей? З буквального тлумачення випливає, що під категоріє постійних не підпадають одиничні випадки чи заходи, а порушення повинні мати системний характер, повторюватись та стосуватись спільних цінностей. Що ж стосується окремих чи одиничних випадків, то вони в даному випадку не повинні залишатись поза увагою, однак тут більша роль відводиться національним системам захисту прав і основних свобод, а також правозахисному механізму Європейської конвенції з прав людини 1950 року[14].

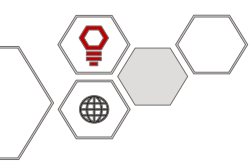
До того ж постійні порушення може стосуватись лише тих порушень, які вже відбулись і мали місце раніше, а не тих, які відбуваються вперше. Тобто факти порушень повинні повторюватись чи тривати протягом певного періоду часу, це може бути, наприклад, певна політична або адміністративна практика або законодавство. Підтвердженням факту порушення державою, який може братись до уваги наявність однакового типу порушень протягом тривалого періоду часу і їх засудження міжнародними органами чи інституціями, як наприклад, Європейським судом з прав людини, Парламентською Асамблеєю Ради Європи, ОБСЄ або Комісією з прав людини ООН можуть бути



підтвердженням постійності та системності порушень, особливо якщо держава не вживає заходів для їх усунення. Важливим джерелом може слугувати велика кількість скарг до Комісії чи Європейського парламенту[14]. Важливе значення мають також щорічні звіти про стан дотримання основних прав людини в країнах членах ЄС[17] та звіти Комісії щодо верховенства прав, які включають розділи щодо окремих держав. У 2019 р. Радою ЄС в рамках Ради із загальних справ було запроваджено діалог з верховенства права. Важливе значення має затверджений резолюцією Європейського парламенту від 7 жовтня 2020 року Механізм з демократії, верховенства права та основних прав[18]. В рамках цього механізму запроваджується щорічний моніторинговий цикл, в рамках якого країнам-членам можуть формулюватись рекомендації разом з планами-графіками та цілями для рекомендації. Невиконання цих рекомендацій відповідно до п.6 цього може мати наслідком застосування процедури, передбаченою ст. 7 ДЄС, а також застосування механізму захисту бюджету при недотриманні верховенства права(механізму умовності) [18].

Можуть братись до уваги також звіти неурядових міжнародних організацій, як наприклад Міжнародної Федерації прав людини, Amnesty International чи Human Rights Watch. Такі звіти та система моніторингу, яка сформувалась на європейському та міжнародному рівні слугує певною мірою також системою раннього попередження. Запроваджена Комісією система щорічних звітів про основні права в ЄС містить також розділи по окремих державах. Такі звіти можуть вказувати на ситуації, які можуть призвести до загрози порушення або порушення цінностей відповідно до ст. 7 ДЄС[14].

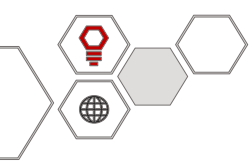
3.3. «Загроза тяжкого порушення» та «існування постійного та істотного порушення» цінностей як умови застосування п.1 та п.2 ст.7 ДЄС



Що стосується умови «істотності» відповідно до п.1 ст.7 чи «тяжкості» відповідно до п.2 ст.7, то як видається вона є спільною як для механізму запобігання передбаченого п.1 ст.7, так і механізму покарання ст.7, а отже юридичний зміст поняття істотності у п.2 ст.7 ДЄС є аналогічним змісту поняття важкості, закріпленому у п.1 ст. 7 ДЄС. Тобто ці терміни використовуються як синоніми.

Щоб визначити серйозність порушення, необхідно брати до уваги низку критеріїв, включаючи мету та результат порушення. Стосовно мети порушення, наприклад, можна розглянути вразливі соціальні групи, як у випадку національних, етнічних чи релігійних меншин чи іммігрантів, які постраждали від протиправних національних заходів. Результат порушення може стосуватися одного або кількох принципів, зазначених у статті 6. Навіть якщо для активації статті 7 достатньо, щоб була порушена одна із цінностей або існує загроза порушення, одночасне порушення кількох значення можуть свідчити про серйозність порушення[14]. Прикладами таких системних важких порушень може бути ворожа до ЄС політика держави-члена, чи регулярне невиконання рішень Суду ЄС.

Для цього до Ради мають знову ж таки звернутись Комісія або 1/3 держав членів, а Європейський парламент як раніше для встановлення ризику порушення цінностей має надати свою згоду на підставі п.1 ст. 2 ДЄС, де зазначається наступне: «1. За обґрунтованою пропозицією однієї третини держав-членів Європейського Парламенту або Європейської Комісії, Рада, діючи більшістю у чотири п'ятих її членів, після отримання згоди Європейського Парламенту може встановити, що існує явний ризик тяжкого порушення державою-членом цінностей, зазначених у статті 2. Перш ніж прийняти таке рішення, Рада заслуховує відповідну державу-члена та може направити їй рекомендації, діючи відповідно до тієї ж процедури». [2].



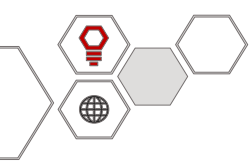
Як бачимо, бар'єр для того, щоб розпочати процедуру і встановити лише загрозу тяжкого порушення цінностей є досить високим і ще вищим для встановлення факту постійного та істотного порушення цінностей. Це очевидно становить і становитиме надалі перешкоди для забезпечення ефективного дотримання цінностей країнами-членами ЄС, а тому потребує змін і «зниження бар'єру».

У випадку активації процедури відповідно до п.1 ст.7 держава-член має право бути заслуханою і їй слід направити усі факти на яких базується обвинувачення.

У випадку встановлення загрози порушення цінностей Рада може сформулювати обов'язкові до виконання рекомендації. Такі рекомендації повинні містити чіткі вказівки на усунення порушень і запобігати погіршенню ситуації[11, 190]. Після прийняття рішення про загрозу порушення цінностей Рада повинна спостерігати за розвитком ситуації у відповідній країні-члені. Ситуація може як покращитись і призвести до скасування рішення про наявність загрози порушення цінностей, так і до погіршення ситуації і подальших заходів. Слід зазначити, що оскільки пріоритетною ціллю ст.7 ДЄС є запобігання порушенням, то подальші заходи можуть включати заходи як політичного, так і дипломатичного характеру[14].

Подальші заходи юридичного характеру зазначені у п.2. ст. ДЄС: «Європейська Рада, діючи одностайно на пропозицію однієї третини держав-членів або Комісії та після отримання згоди Європейського Парламенту, може встановити існування постійного та істотного порушення однією з держав-членів цінностей, зазначених у статті 2, запропонувавши відповідній державі-члену подати свої пояснення».

Слід відразу зазначити, що якщо відповідно до ст. 354 ДФЄС кваліфікована більшість голосів у 4/5 Ради є досить високим бар'єром для активації процедури відповідно до п.1. ст.7, то одностайність Європейської ради



для п.2 ст.7 є майже нездоланною перешкодою. З огляду на це, цілком обґрунтовано висловлюються припущення, що саме ця обставина спонукала Комісію у 2017 році порушити процедуру відповідно до п.1 ст.7, а не п.2 ст.7[13, 1317]. Ситуація може стати ще складнішою коли порушників є декілька і вони взаємо допомагають один одному, як це було у випадку з Польщею і Угорщиною, про що детальніше йтиметься далі.

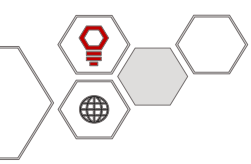
Таким чином, в той час як існування загрози цінностям ЄС встановлює Рада, встановлення порушення цінностей відноситься до компетенції Європейської Ради. Як і в п.1 передбачається згода Європейського парламенту. Ініціативою порушення процедури володіє одна третина держав-членів та Комісія.

На відміну від п.1. для задіяння процедури ст.2 порушення цінностей мають вже відбутись, а не просто повинна існувати загроза їх порушення в майбутньому.

3.4 Санкційна процедура відповідно до п.3 ст.7 ДЄС

Для прийняття рішень на про запровадження санкцій на підставі п.3 ст. 7 відповідно до п. 4 Ст. 74 є Регламенту Європейського парламенту, необхідна його згода. Він може також внести свої рекомендації чи пропозиції змін, щодо запровадження санкцій. Рада надає відповідній державі-члену можливість надати свої пояснення і представити позицію, однак держава не зобов'язана їх подавати. Як бачимо, тут можна прослідкувати деякі подібності до процедури за порушення договірних зобов'язань, закріплених у ст.258-260 ДЄС. Якщо визначений Радою термін для подачі пропозиції державою спливе, то процедура може рухатись далі і Європейська Рада може прийняти рішення про наявність постійного та істотного порушення цінностей.

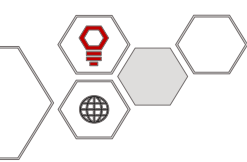
У разі прийняття рішення Європейською радою про порушення цінностей Рада відповідно до п.3 ст.7 діючи кваліфікованою більшістю може застосувати



санкції: призупинити певні права відповідної держави-члена, що впливають із застосування Договорів, включаючи право голосу представника уряду держави-члена у Раді¹. Хоча при застосуванні таких санкцій мають враховуватись їх вплив на фізичних і юридичних осіб, але їх застосування не звільняє державу-члена, щодо якої вони застосовуються, від зобов'язань за Договором. Слід мати на увазі, що при призупиненні права голосу держави-порушника мають застосовуватись положення ст. 354 Договору про Функціонування Європейського Союзу на підставі п.5 ст. 7 ДЄС, тобто необхідна згода Ради ЄС кваліфікованою більшістю відповідно до п. 3 ст. 238 ДФЄС. Кваліфікована більшість відповідно до цієї статті визначається як принаймні 72 % членів Ради, які представляють держави-члени, що охоплюють принаймні 65 % населення Союзу. Якщо ж не усі члени Ради беруть участь у голосуванні, то відповідно до п.3 цієї статті кваліфікована більшість визначається як принаймні 55 % членів Ради, які представляють держави-члени, що беруть участь у голосуванні і що охоплюють принаймні 65 % населення цих держав. При цьому Блокувальна меншість повинна включати в себе кількість членів Ради, які представляють понад 35 % населення держав-членів, які беруть участь у голосуванні, плюс один член.

Санкції можуть включати як позбавлення права участі в голосування, права виступу чи право дорадчого голосу[10, 219]. Важливо, щоб при цьому дотримувався принцип пропорційності, тобто спочатку застосовуватись менш жорсткі заходи і лише якщо вони не дали бажаного результату, тоді більш жорсткі. Тобто застосування цієї статті не означатиме відразу позбавлення усіх прав в усіх органах ЄС. Хоча в тексті статті згадується позбавлення права голосу в Раді, висловлюються міркування, що такі обмеження можуть включати також

¹Слід **зазначити**, що також і ст. 8 Статуту Ради Європи передбачає позбавлення права голосу і навіть виключення зі членів Ради Європи у випадку грубого порушення «принципу верховенства права та прав людини. Однак, на момент написання роботи, ця стаття, як і санкція статті 7 ДЄС, поки ще не застосовувались Рада постійно перевіряє, чи продовжують існувати підстави для такого рішення.



позбавлення голосу і в інших органах та інститутах ЄС, зокрема в Європейському парламенті[10, 219].

Таблиця 1

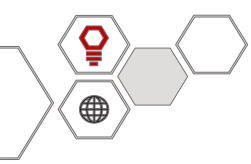
Схема процедурного алгоритму ст. 7 ДЄС

Характер процедури	Стан	Ініціатива	Прийняття рішення	Результат
Превентивний відповідно до п.1 Ст.7 ДЄС	загроза тяжкого порушення цінностей встановлює рада	1/3 держав-членів у Раді, ЄП, Комісія	4/5 голосів Ради та згода ЄП	Попередні рекомендації без санкцій і без кінцевих термінів
Санкційний відповідно до п.2 та п.3 Ст.7 ДЄС	існування постійного та істотного порушення цінностей встановлює Європейська рада	1/3 держав-членів у Раді, Комісія	Європейська Рада одностайно, згода ЄП	Обов'язкові рекомендації та санкції за підтримки Радою кваліфікованою більшістю 4/5 Активация п.3 Ст 7 з можливістю позбавлення права голосу в Раді

Схема процедурного алгоритму ст. 7 ДЄС

Досить цікавим є питання чи можуть таку державу виключити з ЄС. Слід зазначити, що даною процедурою такої можливості безпосередньо не передбачено, однак можливість виходу з ЄС передбачена у п.1 ст.50 ДЄС. Для цього однак передбачається необхідність звернення самої держави-члена і повідомлення про такий намір Європейської Ради.

Процедура містить як юридичну, так і політичну складову, оскільки в ній задіяні і політичні інституції Європейського. Разом з тим вона виявилась на практиці недостатньо ефективною, оскільки передбачає досить високий бар'єр для її запуску, зокрема кваліфіковану більшість у 72% голосів Ради, що представляють принаймні 65% населення Союзу, відповідно до п.2 ст.238 ДЄС,

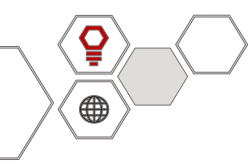


та однастайність Європейської Ради. З іншого боку, для держави, яка навмисно порушує цінності і не має політичної волі для того, щоб швидко виправитись, стаття містить можливості для зловживання та затягування процедури, зокрема через звернення до Суду ЄС, погрози виходу з ЄС тощо, при тому, що в процесі ситуація із дотриманням цінностей всередині держави-порушника може навіть погіршуватись. Яскравим підтвердженням цього є Угорщина щодо якої дана процедура застосовується починаючи з 2018, а також Польща.

Процедура закріплена у ст.7 стала інструментом для забезпечення цінностей ЄС, однак на практиці вона застосовувалась лише декілька раз, а процедура п.2 ст.7 поки що взагалі не застосовувалась. Також проявилось ряд труднощів щодо застосування цієї процедури попри проблеми з дотриманням цінностей, або навіть «кризу цінностей». Як бачимо, ініціювати цю процедуру не складно, але її перебіг і реалізація за нинішніх умов є досить складними. Відсутність закріплених термінів для імплементації рекомендацій чи кількість слухань, має наслідком те, що процедури можуть затягуватись на роки і не обов'язково ведуть до покращення ситуації з дотриманням цінностей. Суттєвою перешкодою для застосування п.2 є вимога однастайності Європейської ради, що робить її застосування майже неможливою, особливо якщо порушників є 2 або більше і вони взаємно «допомагають» один одному. З огляду на ці обставини можна погодитись з твердженням про те, що механізм захисту, закріплений у ст.7 не можна вважати надзвичайно ефективним[13, 1312-1313][7, 514-515]. Тому для більш ефективного захисту цінностей існує потреба у вдосконаленні існуючих процедур, а також у застосуванні і розробці інших механізмів.

Висновки

Підсумовуючи, слід зазначити, що процедури відповідальності в рамках ст.7, активізовувалась лише декілька раз. Процедура за п.1 ст.7 щодо Польщі



була ініційована за пропозицією Комісії в той час як процедуру щодо Угорщини було активовано за ініціативою Європейського парламенту

Процедури, порушені Комісією проти Польщі і Угорщини не покращили ситуації, оскільки порушення цінностей продовжувалось і поширювалось на інші сфери. Як показують голосування в Європейському парламенті такі порушення мали наслідком те, що все більша кількість депутатів голосували за резолюції, які фіксували явний ризик тяжких порушень цінностей ЄС.

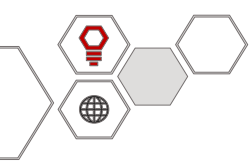
В Польщі порушення були передусім пов'язані з верховенством права та її ключовою складовою - незалежністю судової системи, а також свободою медіа. В Угорщині, проблемні сфери охоплювали також і порушення прав людини та загрозу функціонуванню демократичних інститутів.

Також порушники взаємно допомагали один одному використовуючи механізми та процедури в рамках ЄС для того, щоб, з одного боку, перешкодити застосування механізмів відповідальності за порушення принципів ЄС, а також зробити ці механізми менш жорсткими.

Таким чином механізми захисту цінностей права ЄС, закріплені у ст.7 ДЄС, не відповідають актуальним викликам і потребам правового регулювання, вимагають подальшого вдосконалення, зокрема з врахуванням можливостей взаємодії декількох порушників цінностей.

З метою оптимізації спеціального механізму ст.7, видається за доцільне замінити у п.2 ст.7 ДЄС вимогу одностайності Європейської ради на кваліфіковану більшість у 4/5 або 2/3 голосів. Для цього п.2 ст.7 необхідно змінити наступним чином:

«Європейська Рада, діючи кваліфікованою більшістю у 4/5(2/3) голосів на пропозицію однієї третини держав-членів або Комісії та після отримання згоди Європейського Парламенту, може встановити існування постійного та істотного порушення однією з держав-членів цінностей, зазначених у статті 2,



запропонувавши відповідній державі-члену подати свої пояснення». Ст.236 ДФЄС необхідно доповнити наступним пунктом:

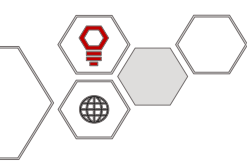
«рішення, щодо встановлення постійного та істотного порушення цінностей, зазначені у частині 2, статті 7 Договору про Європейський Союз». кваліфікована більшість визначається відповідно до пункту (b) частини 3 статті 238 цього Договору». При цьому для визначення кваліфікованої більшості мають застосовуватись правила ст. 238 ДФЄС на підставі ст. 235 ДФЄС

Щодо п.1 ст.7, відсутність чітких термінів для імплементації рекомендацій мала наслідком затягування процедури з одночасним погіршенням ситуації в країнах-порушниках. З огляду на це, вважаємо на доцільне запровадити чіткі терміни для імплементації рекомендації шляхом внесення доповнення до п.1 ст.2, або передбачити таке право за Радою, з одного боку, і обов'язок імплементації за країною-порушницею протягом визначеного терміну, з іншого боку. Відсутність імплементації, неповна або несвоєчасна імплементація рекомендацій Ради відповідно до п.1 ст.7 повинна мати наслідком активацію п.2 ст.7 ДЄС.

Таким чином, процедури закріплені у ст. 7 ДЄС потребують суттєвого доопрацювання для підвищення ефективності механізму притягнення до відповідальності порушників цінностей. Вдосконалення цього механізму суттєво зміцнить основи, на яких базується Європейський Союз.

Наявність юридичної відповідальності є, на нашу думку, підтвердженням правової природи основних цінностей ЄС [19].

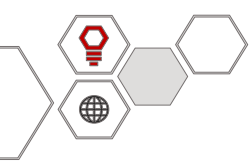
Україні в процесі вступу до ЄС варто більше детально вивчати досвід країн членів ЄС щодо імплементації основних цінностей ЄС, в тому числі і негативний, як наприклад, в Угорщині чи в Польщі[20] [21]. Це дасть змогу уникнути активації механізмів притягнення до відповідальності за порушення цінностей, які застосовуються щодо держав, які порушують цінності ЄС. Також доцільно було б більше уваги приділити імплементації цінностей, передусім на



конституційному рівні. Такі кроки вимагали б більш чіткого закріплення основних цінностей ЄС у Конституції України, врахування їх змісту Конституційним судом України при офіційному тлумаченні Конституції і законів України, а також в процесі правозастосування судами загальної юрисдикції.

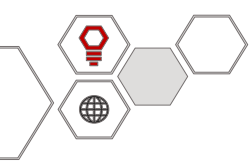
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Енциклопедія міжнародного права: у 3 т./редкол.: Ю.С. Шемшученко, В.Н. Денисов (співголови) та ін., Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Т.1. А-Д. К.:Академперіодика, 2014. 920 с.
2. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text URL: (дата звернення 05.09.2025)
3. Олейников С.М. Юридична відповідальність // Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. – Х.: Право, 2016 – Т.3: Загальна теорія права/редкол. О.В. Петришин (голова) та ін.: Нац. Акад. прав. наук України; Ін-т д-ви і права ім. Корецького НАН України; Нац. юр. ун-т ім. Ярослава Мудрого. 2017. С.854-860.
4. Шемшученко Ю.С. Відповідальність юридична // Юридична енциклопедія: в 6 т./Редкол. Ю.С. Шемшученко (від.ред.) та ін. – К.: Укр. Енцикл., 1998. Т.1: А-Г. – С. 437.
5. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union - Respect for and promotion of the values on which the Union is based. COM(2003) 606 final
6. Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, 2001.



https://legal.un.org/ilc/textsinstrument/englishcommentaries/9_6_2001.pdf URL:
(Дата звернення: 15.09.2025)

7. Kochenov D., Pech L. Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality. *European Constitutional Law Review*, (2015), 11, P. 512–540.
8. Oppermann T. *Europarecht*. 2. Auflage. München: Verlag C.H.Beck, 1999. 934 S.
9. Pechstein in: Streinz R. *EUV/AEUV*, 2.Auflage. München: Verlag C.H. Beck, 2012. S.77-81.
10. Seidl J. Beitrittsverfahren und Sanktionen als Sicherungsmechanismen für die Werte der Europäischen Union. Dissertation zur Erlangung des Grads einer Doktorin der Rechtswissenschaft (Dr. iur.) an der Universität Erfurt, Staatswissenschaftliche Fakultät, 2017. – 357 S.
11. Serini, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder
12. Rechtsstaatsprinzip. *Schriften zum Europäischen Recht (EUR)*, Band 141, Berlin: Duncker and Humblot, 2009. S.123. 303 S.
13. Michal Tomášek, Václav Šmejkal і колектив авторів. Коментар до Договору про функціонування ЄС, Договору про ЄС та Хартії основоположних прав ЄС. Прага: Wolters Kluwer ČR, 2024. 1780 с.
14. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union - Respect for and promotion of the values on which the Union is based, (COM/2003/0606 final)
15. Proposal for a Council Decision on the determination of a clear risk of a serious breach by the Republic of Poland of the rule of law (COM(2017) 835 final, 20.12.2017)
16. European Parliament resolution of 12 September 2018 calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the



existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded (2017/2131(INL))

17. REPORT on the situation of fundamental rights in the European Union – annual report 2022 and 2023. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0376_EN.html (дата звернення: 28.08.2025)

18. The establishment of an EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, P9_TA(2020)0251 URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0251_EN.pdf (дата звернення: 28.08.2025)

19. Volodymyr Motyl. The Concept and Legal Nature of EU Values. *Review of European and Comparative Law*. 2025 Vol. 60, No. 1, 7–25. URL: <https://doi.org/10.31743/recl.17770> (дата звернення: 28.08.2025)

20. Matteo Bonelli. Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice. *European Constitutional Law Review*, Volume 18 , Issue 1 , March 2022 , pp. 30 – 58 URL: <https://doi.org/10.1017/S1574019622000049> (дата звернення: 28.08.2025)

21. Catherine Dupré. Hungary's attacks on human dignity: Article 2 TEU and the foundations of democracy in the European Union. *European Law Journal*, Volume 30, Issue 3. September 2024. pp. 255-463 URL: <https://doi.org/10.1111/eulj.12526> (дата звернення: 28.08.2025)