

Лекція № 1. **ЄВРОПЕЙСЬКЕ ВРЯДУВАННЯ: ПРАВОВИЙ ВИМІР**

План:

1. Європейське врядування як належне врядування (Біла книга, Комісія ЄС, 2001).
2. Європейське врядування як багаторівневе врядування (Біла книга, Комітет регіонів ЄС, 2009).
3. Європейське врядування і верховенство права.
4. Європейське врядування і права людини.

Література:

1. Договор о Европейском Союзе. Маастрихт, 7 февраля 1992 года (текст с изм. и доп. от 13.12.2007). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029.
2. Європейське врядування: Біла Книга. COM(2001) 428. URL: https://pravo.org.ua/files/konstatyuc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf.
3. Практичний порадник державного службовця з питань європейської інтеграції / уклад. Л.Л. Прокопенко, О.М. Рудік, І.Д. Шумляєва; за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 1: Європейське врядування. 44 с.
4. Теорія та практика європейського врядування: навч. посіб. / Л.Л. Прокопенко, О.М. Рудік, І.Д. Шумляєва, Н.М. Рудік. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2009. 216 с.
5. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні. *Демократичне врядування*. 2012. Вип. 9. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik9/fail/Shevchuk_B.pdf.
6. Шевчук Б. Концептуальні основи європейського врядування. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 30. С. 75-81.
7. Almer J., Rotkirch M. European Governance. An Overview of the Commission's Agenda for Reform. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 2004. 122 p.
8. Hussen D., Jermstiparsert K., Ahmad P. The importance of the Rule of Law in Governance. *Journal of University of Raparin*. 2019. Vol, 69(1). P. 73-90.
9. Taylor Z. Good Governance at the Local Level: Meaning and Measurement. *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*. 2016. № 26. Toronto: University of Toronto, 2016. 39 p. URL: https://www.researchgate.net/publication/304012216_Good_Governance_at_the_Local_Level_Meaning_and_Measurement.
10. The Committee of the Regions' White Paper on Multilevel Governance (2009/C 211/01). URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:211:0001:0027:EN:PDF>.

Текст лекції:

1. Європейське врядування як належне врядування (Біла книга, Комісія ЄС, 2001).

Європейська інтеграція передбачає не тільки визнання спільних цінностей і завдань суспільного розвитку, але й принципів та способів їх публічно-правового забезпечення та реалізації. Це, у свою чергу, зумовлює необхідність з'ясування сутності та змісту того феномену, який отримав назву «європейське врядування».

Першим і вихідним пунктом при характеристиці європейського врядування є концепція «good governance». Через відсутність адекватного україномовного замітника прикметнику «good» у назві цієї концепції, його перекладають то «добре», то «належне», а іноді навіть «ефективне». Ми віддаємо перевагу терміну «належне врядування» як такому, що найбільш точно відображає сутність і зміст даного феномену, то ж саме цей термін вживатимемо надалі.

Концепція належного врядування є доволі новою й почала використовуватися з початку 90-х років ХХ ст. Вона описує високоякісну та правильно функціонуючу публічну адміністрацію з інтегрованими елементами субсидіарності, що дозволяє долучати громадян та інституції громадянського суспільства до процесів управління державними справами, забезпечувати демократичні цінності та норми. Більше того, ця концепція підкреслює високий потенціал поєднання різних підходів до управління, вносить елемент соціально-політичної координації за допомогою соціальних мереж та вважає позитивом плюралізм зацікавлених сторін у процесах публічно-владної взаємодії.

На сьогодні майже всі крупні інституції, що розвиваються, декларують, що належне врядування є важливою складовою їх порядку денного. Узагальнюючи наявні підходи до використання терміну «належне врядування», можна стверджувати, що в його змісті найчастіше виокремлюються такі елементи, як демократія і представництво, права людини, верховенство права, цілеспрямованість розвитку, а також інклюзивність (залучення третіх осіб до процесу врядування), передбачуваність, ефективність і дієвість, транспарентність і підзвітність публічного управління. Однак на практиці виявляється, що «належне врядування» означає різні речі не тільки для різних організацій, але й для різних членів цих організацій. Як слушно зауважує з даного приводу фінська дослідниця Рейчел Гіссельквіст, елементи «належного врядування», що декларуються різними інституціями, « відображають множинну в цілому «добрих» речей, які зовсім не обов'язково йдуть разом якимось значущим чином»¹.

Значною мірою все вищесказане стосується й Європейського Союзу, який перебуває і, ймовірно, залишиться протягом багатьох наступних років, у

¹ Gisselquist R. M. Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy. *Working Paper* No. 2012/30. United Nation University; World Institute for Development Economic Research. P. 21. URL: https://www.researchgate.net/publication/239810900_Good_Governance_as_a_Concept_and_Why_This_Matters_for_Development_Policy

процесі визначення власних політико-правових стандартів. При цьому досі залишається відкритим питання, чи будуть ці стандарти скопійовані зі стандартів, розроблених у межах держав-членів або міжнародних організацій, чи будуть розроблені якісь нові стандарти, розраховані конкретно на структури ЄС. Цей багатогранний процес має назву «встановлення стандартів», і одним з його яскравих прикладів як раз і слугує концепція належного врядування в тій редакції, яку сформували інституції ЄС.

Уже під час утворення Європейських співтовариств у 1950-х роках європейська інтеграція була розпочата як суто політичний проект, що формувався, як і зовнішня політика, в урядових установах, а не в парламентах чи інституціях громадянського суспільства. В міру того як Європейські співтовариства приносили відчутні економічні вигоди, первинна політична мотивація інтеграції була замінена переважно економічною. Тим не менш, розвиток Спільного ринку привів до ініціювання офіційної політичної інтеграції (на підставі договорів) і створення Європейського Союзу. Як наслідок, ЄС почав розробляти свій власний *modus operandi* (з лат. «метод дії»), який досі ще перебуває на стадії формування. Це стосується, наприклад, того, як політичні рішення щодо європейської інтеграції оговорюються та здійснюються в державах-членах. Цей «стиль ЄС» щодо прийняття рішень не отримав закріплення в жодних офіційних документах і не впливає безпосередньо з установчих договорів ЄС. Втім беззаперечним фактом залишається те, що вимога належного врядування є важливим елементом «стилю ЄС» та європейського врядування загалом.

У розумінні належного врядування першочергове значення має розмежування понять «*government*» і «*governance*». У вітчизняній літературі обидва терміни зазвичай перекладають як «врядування», не звертаючи уваги на смислові нюанси, а вони (принаймні в контексті нашої теми) є доволі суттєвими.

Під поняттям «*government*», залежно від контексту, зазвичай розуміється виконавча влада чи державний апарат в цілому, здійснення виконавчої влади чи владна діяльність державного апарату. Натомість поняття «*governance*» передбачає, окрім цього, ще й те, що вертикальне, ієрархічне здійснення публічної влади дедалі частіше доповнюється рішеннями, пов'язаними із залученням до процесу врядування мережових структур, інституцій громадянського суспільства, тобто з горизонтальними, координаційними відносинами. У свою чергу, концепція належного врядування («*good governance*») підкреслює дієвість, ефективність публічної влади, що означає підзвітність і відповідальність уряду (в широкому сенсі) щодо витрат і ресурсів, задіяних для досягнення відповідних результатів. Перехід від «*government*» до «*governance*» означає перехід від ієрархічного управління публічними справами з боку централізованого державного апарату до врядування на основі міжсекторного партнерства і багаторівневого механізму розробки політики, що супроводжується диверсифікацією інституційних механізмів і методів управління.

Ідея належного врядування в межах ЄС протистоїть старому стилю

європейської інтеграції, коли правовий порядок в основному ґрунтувався на стратегії «факту, що вже відбувся», що зводила нанівець публічне обговорення та діяльність опозиції в державах-членах. Ця ідея враховує той факт, що протягом останніх десятиліть право зазнало численних змін, оскільки отримало нові напрямки розвитку й ставало дедалі більш складним. З одного боку, зросла кількість правових систем, серед яких на сьогодні виокремлюються: національні, внутрішньонаціональні (регіональні), універсальна міжнародна, регіональні міжнародні, наднаціональні й постнаціональні. З іншого боку, Європейський Союз і європейське право були створені в результаті взаємодії між приватними і публічними структурами, інституціями ЄС і державами-членами, а також групами експертів, що привело до так званого європейського врядування. Відмітною рисою права ЄС є тенденція до постійного зростання нормотворчої діяльності адміністрації, що створює дуже своєрідну правову основу. Ці підсистеми часто модифікують найбільш фундаментальні правові стандарти і впливають на правове й соціально-економічне становище громадян. Таким чином, «унікальні» правові детермінанти управління в ЄС виявляються в тому, що основним джерелом європейського права є рішення, котрі приймаються керівниками країн-членів на засіданнях Ради та доповнюються широким залученням адміністрації ЄС (передусім Європейської комісії).

У правовій системі ЄС очевидним є перехід від класичної моделі публічного управління, чітко розмежованої державними кордонами, до управління, в якому законотворча влада відділена від інституцій, котрі діють у національних державах. Класичний метод прийняття рішень, зумовлений ієрархічними, субординаційними відносинами, поступається місцем методу, котрий підкреслює взаємні, координаційні зв'язки.

Цілісне бачення європейського врядування стосовно ЄС отримало відображення в однойменній Білій книзі Європейської комісії 2001 р. ("European governance: a White Paper"). У цьому досить розлогому документі європейське врядування пов'язується передусім з належним врядуванням.

Згідно з розділом II Білої книги 2001 р. в основі належного врядування в ЄС лежать п'ять принципів: відкритість (*openness*), участь (*participation*), підзвітність (*accountability*), ефективність (*effectiveness*) та узгодженість (*coherence*). У цьому документі звертається увага на те, що кожен із перелічених принципів є важливим для більш демократичного врядування. Водночас підкреслюється, що всі ці принципи лежать в основі демократії та верховенства права в державах-членах, але поширюються на всі рівні врядування – глобальний, європейський, національний, регіональний та місцевий.

Зупинимось на змісті перелічених принципів більш детально.

Відкритість – означає, що інституції ЄС мають діяти більш гласно, разом із державами-членами активно розповідати про те, що робить ЄС і які рішення він приймає. При цьому вони повинні використовувати таку мову, котра є доступною і зрозумілою для широкого загалу. Це має особливе значення для підвищення рівня довіри до нових і складних інституцій, якими є інституції ЄС, та до рішень, які ними приймаються.

Участь – передбачає, що якість, актуальність та ефективність політики ЄС залежать від забезпечення широкої участі зацікавлених суб'єктів у всіх ланках політики – від розробки концепції до реалізації прийнятих рішень. Підвищення рівня участі, ймовірно, створюватиме більшу впевненість у кінцевому результаті та в інституціях, які розробляють політику ЄС. Така долученість значною мірою залежить від центральних урядів, котрі мають слідувати інклюзивному підходу при розробці й реалізації політики ЄС.

Підзвітність – виходить із того, що ролі тих чи інших інституцій ЄС у процесах нормотворення і правозастосування мають бути більш ясними і зрозумілими. Відповідно, кожна з інституцій ЄС має пояснити і взяти на себе відповідальність за те, що вона робить в об'єднаній Європі. Водночас існує необхідність у більшій ясності й відповідальності з боку держав-членів і всіх тих, хто бере участь у розробці й реалізації політики ЄС на будь-якому рівні.

Підзвітність органів публічної влади завжди була однією з найбільших проблем для будь-якої політико-правової системи. У цьому відношенні проблеми, що виникають в ЄС, включають прозорість процесів прийняття рішень, способи реалізації компетенції окремих суб'єктів, а також досягнення правильного балансу між підзвітністю й ефективністю. У цьому контексті легітимність пов'язана з демократією, точніше з демократичним характером політичної влади. Проблеми демократичної легітимності транснаціонального врядування й підзвітності набувають величезного значення й складності, коли суверен є не нацією однієї держави, а сукупністю спільнот усіх держав-членів.

Ефективність – означає, що політика має бути дієвою й своєчасною, забезпечуючи те, що необхідно, на основі чітких цілей, оцінки майбутнього впливу і, за можливості, минулого досвіду. Ефективність також залежить від реалізації політики ЄС співмірним чином і від прийняття рішень на найбільш підходящому (доречному) рівні.

Ефективність врядування передбачає дієву, справедливу й економну реалізацію державної політики. Ключем до ефективності може бути забезпечення належної кваліфікації людських ресурсів у публічному секторі, належної компетентності в галузі регулювання і створення системи бездоганного адміністрування. Якість публічного адміністрування чинить безпосередній вплив на економічне середовище і, таким чином, має вирішальне значення для стимулювання продуктивності, конкурентоспроможності та зростання економіки. У соціальній сфері ефективність врядування передбачає адаптацію масштабів публічного втручання до реальних соціальних потреб. Зокрема, це стосується надання первинних соціальних послуг, підвищення рівня життя, подолання бідності, забезпечення розвитку, рівноправності громадян, розвитку людських ресурсів, забезпечення соціального захисту і політики зайнятості, а також захисту довкілля та стійкого розвитку.

Узгодженість – полягає, передусім, у послідовності, наступництві й зрозумілості політики і відповідних дій. Необхідність узгодженості в ЄС дедалі зростає, адже: коло завдань зросло; подальше розширення ЄС збільшує різноманітність; такі проблеми, як клімат і демографічні зміни, виходять за межі галузевої політики, на якій ґрунтується Союз; регіональні й місцеві влади

дедалі активніше беруть участь у політиці ЄС. Узгодженість вимагає політичного керівництва і значної відповідальності з боку інституцій ЄС для забезпечення послідовного підходу в межах складної системи.

Кожен із названих принципів є важливим сам по собі. Але вони не можуть бути досягнуті за допомогою окремих, розрізнених дій. Політики вже не можуть бути ефективними, якщо вони не підготовлені, не запроваджені й не застосовуються більш інклюзивним чином (через демократію участі).

У свою чергу, застосування цих п'яти принципів посилює **пропорційність і субсидіарність**. Від концепції політики до її реалізації вибір рівня, на якому вчиняються дії (від рівня ЄС до місцевого) і вибір тих інструментів, які використовуються, мають бути пропорційними поставленим цілям. Це означає, що перед початком ініціативи важливо систематично перевіряти: а) чи дійсно публічні дії є необхідними; б) чи є європейський рівень найбільш підходящим; в) чи є обрані заходи пропорційними цим цілям.

Європейський Союз теж змінюється. Його порядок денний вже поширюється й на зовнішню політику, й на оборону, й навіть на міграцію та боротьбу зі злочинністю. ЄС розширюється, включаючи до свого складу нових членів. То ж він більше не оцінюється виключно за його здатністю долати торговельні бар'єри чи формувати спільний ринок; сьогодні його легітимність залежить від долученості до вироблення політики й участі в її реалізації. А це означає, що проста, лінійна модель розподілу політик зверху вниз має бути замінена дієвим колом, що ґрунтується на зворотному зв'язку, мережах та участі зацікавлених суб'єктів на всіх стадіях – від формування політики до її реалізації на всіх рівнях.

Запровадження належного врядування в ЄС передбачає такі складові:

1. Політичні механізми і процеси: публічні консультації, політичні мережі, політичні стратегії тощо.
2. Стратегічні (інституційно-правові) інструменти: право та адміністрація (апарат).
3. Тактичні (організаційно-правові) інструменти: моніторинг (нагляд), контроль, відповідальність.

Поряд із принципами належного врядування, Біла книга 2001 р. містить також основні напрямки його поліпшення, серед яких: а) забезпечення постійного спілкування з громадянами через регіональну і місцеву демократію; б) залучення громадянського суспільства; в) більш ефективні й прозорі консультації в основі формування політики ЄС; г) поєднання з мережами; д) упевненість у раді експертів; е) краще і швидше регулювання шляхом об'єднання політичних інструментів для досягнення кращих результатів; ж) суттєве спрощення права ЄС.

Серед наведеного переліку в контексті обраної нами проблематики найбільшу увагу привертає перший напрямок – **забезпечення постійного спілкування з громадянами через регіональну і місцеву демократію**. То ж розглянемо його більш докладно.

У Білій книзі 2001 р. констатується, що розширення ЄС наблизило його до регіонів, міст і місцевостей, котрі в теперішній час відповідають за

реалізацію політики ЄС від сільського господарства і структурного фінансування до екологічних стандартів. Більш активна участь регіональних і місцевих влад у політиці Союзу також відображає як їхні зростаючі повноваження в деяких державах-членах, так і більш активну участь людей і низових організацій у місцевій демократії.

Однак те, як у теперішній час працює Союз, а думку фахівців, не дозволяє забезпечити адекватну взаємодію в межах багаторівневого партнерства; партнерства, в межах якого національні уряди повністю залучають свої регіони і населені пункти (міста, селища, села) в розробку європейської політики. Регіони і населені пункти часто вважають, що, незважаючи на те, що їхня відповідальність за реалізацію політики ЄС зросла, їхня роль як виборного й представницького каналу взаємодії з громадськістю щодо політики ЄС не використовується. Існує також критика того, що законодавство, прийняте Радою та Європейським парламентом, досить часто виявляється або зайве деталізованим, або недостатньо адаптованим до місцевих умов і досвіду; різко контрастує з первинними пропозиціями, поданими Комісією.

Варто відзначити, що критика спрямована не тільки на Союз. Основна відповідальність за долучення регіонального й місцевого рівня до політики ЄС залишається і має залишатися на національних адміністраціях. Але національне (внутрішньодержавне) врядування часто сприймається як неадекватне залучення регіональних і місцевих учасників до підготовки своїх позицій щодо політики ЄС. Кожна держава-член повинна передбачити адекватні механізми для широких консультацій при обговоренні рішень ЄС і реалізації політики ЄС у територіальному вимірі. Процес розробки політики ЄС, зокрема його строки, мають дозволяти державам-членам вислухати й винести уроки з регіонального й місцевого досвіду.

Аби забезпечити краще партнерство на різних рівнях, необхідна додаткова відповідь на рівні ЄС у трьох напрямках:

1. *Участь у формуванні політики.* На рівні ЄС Комісія має забезпечити, щоб регіональні й місцеві знання й умови враховувалися при розробці політичних пропозицій. Для цього їй слід організувати систематичний діалог з європейськими й національними асоціаціями регіональних і місцевих органів влади, дотримуючись при цьому національні конституційні та адміністративні звичаї. Комісія вітає продовжувані зусилля щодо розширення співробітництва між цими асоціаціями та Комітетом регіонів. Крім того, обмін персоналом і спільне навчання між адміністраціями на різних рівнях сприятимуть кращому розумінню політичних цілей, методів роботи та інструментів один одного.

2. *Більша гнучкість.* Місцеві умови можуть ускладнити встановлення єдиного зводу правил, який би охоплював увесь Союз, навіть без надмірного ускладнення законодавства. То ж слід забезпечити більшу гнучкість у засобах, передбачених для реалізації законодавства і програм, які чинять суттєвий територіальний вплив, при збереженні рівних умов всередині внутрішнього ринку.

Комісія також виступає за перевірку того, чи може, при дотриманні існуючих положень Договору, здійснення певних політик ЄС бути краще

досягнуто за допомогою цільових тристоронніх контрактів. Такі контракти мають укладатися між державами-членами, регіонами й місцевостями, зазначеними ними з цією метою, і Комісією ЄС. Центральний уряд відіграватиме ключову роль у створенні таких контрактів і нестиме відповідальність за їх виконання. Контракт передбачатиме, що призначений субнаціональний орган у державах-членах зобов'язується здійснити певні дії з метою реалізації конкретних цілей, визначених у «первинному» законодавстві. Контракт має також включати заходи з моніторингу. Такий підхід стосується регламентів або директив у галузях, де субнаціональні органи публічної влади несуть відповідальність за їх реалізацію в межах національної інституційної чи адміністративної системи. Крім того, Комісія ЄС вже взяла на себе зобов'язання використовувати більш децентралізований підхід у майбутній регіональній політиці.

3. *Спільна узгодженість політики.* Слід враховувати територіальний вплив політики ЄС у таких сферах, як транспорт, енергетика чи охорона довкілля. Ця політика має складати єдине ціле; слід уникати логіки, що є зайве специфічною для кожного сектора. Так само рішення, що приймаються на регіональному й місцевому рівнях, повинні узгоджуватися з більш широким набором принципів, які лежать в основі більш стійкого і збалансованого територіального розвитку в межах Союзу.

Європейська комісія має намір використовувати розширений діалог з державами-членами та їхніми регіонами й містами для розробки показників, які дозволять визначити, де потрібна узгодженість. Вона буде спиратися на вже проведену роботу, таку як Європейська перспектива просторового розвитку, прийнята в 1999 році міністрами, відповідальними за просторове планування й територіальний розвиток. Ця робота щодо просування кращої узгодженості між діями щодо територіального розвитку на різних рівнях має також сприяти перегляду політики з урахуванням Стратегії стійкого розвитку.

З метою забезпечення реалізації означених завдань Комісія ЄС, в контексті належного врядування, починаючи з 2002 року намагається встановити більш систематичний діалог із європейськими й національними асоціаціями регіонального та місцевого самоврядування на ранніх стадіях формування політики. Водночас мають місце спроби запустити пілотні «цільові договори» в деяких сферах, як більш гнучкий засіб забезпечення реалізації політики ЄС.

У свою чергу, Комітет регіонів намагається відіграти більш активну роль у вивченні політики, зокрема, шляхом підготовки попередніх звітів перед внесенням пропозицій Комісії, а також організовує обмін передовим досвідом про те, як місцеві та регіональні влади беруть участь у підготовчому етапі прийняття європейських рішень на національному рівні. Натомість держави-члени вивчають питання про те, як поліпшити участь місцевих і регіональних інституцій у розробці політики ЄС і сприяють використанню договірних відносин зі своїми регіонами і населеними пунктами.

2. Європейське врядування як багаторівневе врядування (Біла книга, Комітет регіонів ЄС, 2009).

Концепція багаторівневого врядування (англ. *multilevel governance, MLG*) – це теорія публічного управління і політології, пов'язана з вивченням європейської інтеграції, а саме Європейського Союзу. Розробниками багаторівневого управління були Гарі Маркс і Лісбет Хуг на початку 1990-х років.

У свої перших статтях, присвячених цій проблематиці, Г. Маркс визначав багаторівневе врядування як «систему постійних переговорів між складно-підпорядкованими органами влади на декількох риторіальних рівнях». Розробляючи це визначення, він проаналізував політики-держав-членів, особливо мережі політики, для того щоб описати як у межах багаторівневого врядування наднаціональні, національні, регіональні та місцеві уряди з'єднуються у всеосяжні територіально мережі політики. Отже, концепція багаторівневого врядування має як вертикальний, так і горизонтальний виміри. Термін «багаторівневий» означає тут зростаючу взаємозалежність органів влади (урядів), що діють на різних територіальних рівнях, а «врядування» – взаємозалежність між органами влади та неурядовими суб'єктами, що посилюється на різних територіальних рівнях.

За Білою книгою (схваленою Комітетом регіонів ЄС у 2009 р.), «багаторівневе управління» передбачає використання певного методологічного підходу, що має враховувати особливості політико-інституційної системи Європейського Союзу та специфіку інтеграційних процесів усередині ЄС. Натомість у Хартії багаторівневого врядування в Європі (*Charter for Multi-level Governance in Europe*), ухваленій Комітетом регіонів ЄС у 2014 р., цей феномен визначено як скоординовані зусилля з боку ЄС, держав-членів та місцевих і регіональних органів влади, засновані на партнерстві та спрямовані на розробку й реалізацію політики ЄС. Документом також визнається необхідність участі в регіональній політиці інших суб'єктів: бізнес-структур, інституцій громадянського суспільства, пересічних громадян тощо.

На сьогодні важливість цього підходу усвідомлена і в Україні. Більше того, розвиток багаторівневого управління є одним із важливих напрямків європейської інтеграції нашої держави. В Угоді про асоціацію, а саме в ст. 446 гл. 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво», зазначено: «Сторони сприяють взаєморозумінню та двосторонньому співробітництву у сфері регіональної політики щодо методів формування та реалізації регіональних політик, зокрема багаторівневого управління та партнерства, з особливим наголосом на розвитку відсталих територій та на територіальному співробітництві, при цьому створюючи канали зв'язку та активізуючи обмін інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства».

Поняття «багаторівневе» щодо європейського врядування відображає наявність національного, субнаціонального, наднаціонального рівнів, відповідно, держави, наднаціональні інституції, неурядові організації

розглядаються як рівні політичні актори. За логікою *MLG*–концепції вдалося з'ясувати, що виявлена множинність взаємодії рівнів управління, зумовлених горизонтально-вертикальною координацією, адміністративною конструкцією публічної влади, ступенем участі соціуму, наявністю «прошарків» (layers), управляється за допомогою неієрархічних методів, а саме, консенсусу, регуляторних мереж, діючих у різних сферах.

Принцип субсидіарності, запропонований теорією, дозволяє розмежувати сфери компетенції публічних органів влади різних рівнів із відповідним зменшенням ролі держави і паралельним посиленням ролі регіонів. Попри критику теорії за обмеженість застосування рамками європейської інтеграції та за недостатність конкретизації проблематики неурядових акторів, її перспективний поступ являє беззаперечний дослідницький інтерес для розуміння сучасних вітчизняних публічно-управлінських процесів.

Ознаками багаторівневого управління є наявність різних управлінських рівнів, компетенції яких взаємно перетинаються, але головна увага приділяється взаємодії учасників на різних рівнях управління. За таких умов виникає складна мережа взаємодій, яка охоплює всі рівні управління одночасно.

Загалом під багаторівневим управлінням розуміють практику підготовки та прийняття рішень на наднаціональному, національному, регіональному та місцевому рівнях. Хоч, відповідно до актів ЄС, існує багаторівнева структура, компетенції регіонального рівня прийняття рішень визначаються винятково національним законодавством.

Багаторівнєве управління передбачає не простий перерозподіл повноважень між різними рівнями прийняття рішень, а прийняття узгоджених рішень багаторівневими неієрархічними наднаціональними та національними установами, зокрема із залученням недержавних акторів.

Необхідно зазначити, що зміст багаторівневого управління залежить від змісту поняття «рівень». У даному випадку можливі три різні підходи. По-перше, елементи багаторівневого управління присутні при прийнятті рішень на наднаціональному рівні між різними інституціями ЄС. По-друге, елементи багаторівневого управління наявні при взаємодії інституцій ЄС, інституцій національних держав-членів ЄС та різноманітних недержавних акторів. По-третє, найбільш показово багаторівнєве управління проявляється при підготовці, прийнятті та виконанні рішень на наднаціональному та національному рівнях. Практика функціонування ЄС показує, що при підключенні до процесу прийняття рішень регіонів держав-членів ЄС, поступово утворилось три рівня підготовки та прийняття рішень: наднаціональний, національний та регіональний.

Необхідно відзначити, що існує певна суперечність у тому, що формально, згідно з установчими актами, в ЄС існує дворівнева структура, до того ж регіональний рівень прийняття рішень визначається виключно національним законодавством, а фактично в практику ЄС у різних предметних сферах залучені регіональні влади. Ст. 5 Договору про Європейський Союз (далі – ДЄС) в редакції Лісабонського договору визначає, що «згідно з принципом

субсидіарності, у сферах, що не належать до його виключної компетенції, Союз діє лише у такому обсязі й тоді, коли держави-члени не можуть належним чином досягти цілей запропонованого заходу на центральному, регіональному чи місцевому рівнях, натомість це краще здійснити на рівні Союзу з огляду на масштаби чи результати запропонованих заходів». Окрім того, ст. 4 ДЄС наголошує, що «Союз шанує рівність держав-членів перед Договорами, а також їхню національну ідентичність, властиву їхнім засадничим політичним та конституційним структурам, включно з регіональним та місцевим самоврядуванням».

Необхідно зауважити, що сам характер унікального механізму ухвалення та реалізації рішень, який включає три процедури прийняття рішень в ЄС (консультації, процедура згоди, процедура спільного рішення), сприяє використанню багаторівневого управління. Загалом, визначаючи європейське багаторівневе управління, необхідно звернути увагу на те, що сучасні національні держави також застосовують багаторівневе управління. Фактично, багаторівневе управління передбачає не простий перерозподіл повноважень між різними рівнями прийняття рішень, а прийняття узгоджених рішень багаторівневими неієрархічними наднаціональними та національними установами, зокрема із залученням недержавних суб'єктів.

На сьогодні багаторівневе врядування в ЄС передбачає також широке використання мережевого врядування. *Концепція політичних мереж* є більш універсальною порівняно з концепцією багаторівневого врядування, але отримала популярність теж наприкінці ХХ ст. Існує досить багато різноманітних визначень політичних мереж. Одним із найбільш виважених можна вважати визначення німецького вченого Т. Берцель: «Політична мережа – це комплекс відносно стабільних зв'язків неієрархічної та взаємозалежної природи, який об'єднує безліч різноманітних акторів, що обмінюються ресурсами, усвідомлюючи, що кооперація полегшує досягнення спільних цілей»².

Визначаючи неієрархічний тип взаємозв'язків між різноманітними акторами, підкреслюється, що суть взаємодії між акторами не будується на підпорядкуванні. Однією з основних причин появи політичних міжорганізаційних мереж є ускладнення функціонування суб'єктів, які володіють владними повноваженнями, особливо в частині забезпечення виконання прийнятих рішень. Мережі ж скеровані на залучення саме тих суб'єктів, від яких залежить виконання прийнятих рішень. Фактично новий стиль управління побудований через залучення різноманітних суб'єктів, відстоювання власних інтересів яких можливе через врахування позицій партнерів по мережі.

Суттєвим для розуміння феномену мереж є те, що:

- 1) мережева взаємодія скерована на досягнення спільних цілей;

² Цит. за: Государственная политика и управление: учебник : в 2 ч. Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. Москва РоссПЭн, 2006. С. 239.

2) доступ до мережі визначається не лише наявністю ресурсу, але й бажанням спільно вирішувати проблеми;

3) ключова ознака мережі – це обмін ресурсами, зокрема владними.

У науковій літературі вирізняють такі види політичних мереж:

1) політичні співтовариства (policy communities);

2) професіональні мережі (professional networks);

3) міжурядові мережі (intergovernmental networks);

4) мережі виробників (producer networks);

5) проблемні мережі (issue networks).

Основними позитивними елементами функціонування мереж є: по-перше, забезпечення владних інституцій інформацією про специфіку регулювання в певних секторах діяльності; по-друге, члени мереж задіяні у виконанні прийнятих рішень; по-третє, стосовно ЄС мережі сприяють посиленню впливу Єврокомісії на національні уряди; по-четверте, мережі в ЄС відіграють більш значну роль у забезпеченні демократичного процесу, тобто інституції ЄС стають більш транспарентними.

Характерною рисою мережевого управління також є те, що воно ніде формально не врегульоване і здійснюється за фактом, тобто є неформальним. Додатковим аргументом на користь поширення мережевого управління в ЄС є те, що, по-перше, ЄС не володіє легітимним правом на насильство і не має єдиного центра владних повноважень; по-друге, національні держави, будучи членами ЄС, залишаються державами і можуть регулювати ступінь інтеграції різних політик, а отже, повноваження наднаціональних інституцій відрізняються залежно від сфери, тобто має місце асиметрія.

Підсумовуючи вищевикладене, можемо констатувати, що багаторівневе врядування – це процес неієрархічного мережевого управління, що характеризується широким залученням урядів держав-членів, регіональних та місцевих органів влади, експертів та інших неурядових суб'єктів до процесів прийняття рішень та вироблення політики. Багаторівневе врядування є характерною рисою сучасного процесу вироблення політики як на національному, так і міжнародному рівнях. Втім зростаюче значення багаторівневого врядування та регіонального й місцевого рівня управління зовсім не означає занепад загальнонаціонального рівня на якому все ще залишаються важливі повноваження держав-членів у сферах перерозподілу певних благ (держава загального добробуту), а також макроекономічної та фіскальної політик.

3. Європейське врядування і верховенство права

Поряд із принципами людської гідності, свободи, демократії, рівності та прав людини статтею 2 ДЄС верховенство права визначено як цінність, на якій заснований сам Союз і яка є «спільною для держав-членів». Однак жодне положення договорів чи законодавства ЄС ніколи не визначало, що насправді означає «верховенство права», або як цей термін стосується інших основних цінностей, перелічених у ст. 2 ДЄС. Так само, верховенство права згадується у преамбулі (але знову без визначення) Статуту Ради Європи, Європейської

конвенції про права людини та Загальної декларації прав людини ООН. Тому в аспекті розуміння сутності та змісту верховенства права як одного із засадничих принципів ЄС вихідне значення має документ під назвою «Нова рамка ЄС для зміцнення верховенства права» («A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law»), прийнятий Комісією ЄС у 2014 році³, адже саме в ньому вперше відображено офіційну й комплексну концепцію верховенства права як засадничого принципу ЄС.

Важливість цієї концептуалізації випливає з того факту, що формулювання Комісії не тільки надає загальноєвропейське визначення цієї ідеї й ідеалу, що має давнє коріння й різноманітні тлумачення в правових традиціях держав-членів, але й тому, що верховенство права – це сьогодні багатозначний термін, який жваво дискутується. У науковій літературі верховенство права проголошується панацеєю від багатьох суспільних недуг – бідності, недовіри демократичних інституцій, соціальних конфліктів тощо. Однак в міру зростання своєї популярності верховенство права стало дуже вразливим для «концептуальних перенапруг». Цей термін широко вживається політиками, дипломатами, юристами, економістами, журналістами, бюрократами і вченими, при цьому в нього вкладаються принаймні шість різних значень: 1) обмеженість державної влади правом; 2) рівність усіх перед законом; 3) правопорядок і безпека людини; 4) повага до прав власності; 5) передбачуване, доступне й ефективне правосуддя; 6) повага до основних прав з боку публічної влади.

У «Новій рамці ЄС для зміцнення верховенства права» міститься визначення верховенства права, котре однозначно визнає й підтримує основоположні принципи, закладені як у вузьких, так і широких доктринальних тлумаченнях даного принципу. У своєму поясненні місця даної концепції в рамках правопорядку ЄС, Комісія прямо проголошує, що верховенство права є «конституційним принципом, що має як формальні, так і змістовні компоненти», що повага до верховенства права «нерозривно пов'язана з повагою до демократії та фундаментальних прав» і що принцип верховенства права на практиці «є засобом забезпечення дотримання й поваги до демократії та правам людини». За словами Комісії, цей принцип включає в себе:

- законність, у т.ч. прозорий, підзвітний, демократичний і плюралістичний процес прийняття законів;
- правову визначеність;
- заборону свавілля виконавчої влади;
- незалежність і неупередженість судів;
- ефективний судовий контроль;
- повага до основних прав і рівність перед законом.

Конкретний зміст принципів та стандартів, що впливають з верховенства права, може змінюватись на національному рівні, залежно від конституційної системи кожної держави-члена. Тим не менш, прецедентне право Суду ЄС та Європейського суду з прав людини, а також документи,

³ Commission of the European Communities (2014a) 'Communication: A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law'. COM(2014) 158 Final.

ухвалені Радою Європи, зокрема спираючись на експертні висновки Венеційської Комісії, надають перелік складових верховенства права, що є фактично тотожним тому, який міститься у вищезгаданих «Нових рамках...» Комісії 2014 р. При цьому і Суд ЄС, і Європейський суд з прав людини підтвердили, що перелічені принципи не є суто формальними та процедурними вимогами. Вони є засобом для забезпечення дотримання та поваги до демократії та прав людини. Таким чином, верховенство права – це конституційний принцип, який має як формальні, так і змістовні компоненти.

Варто відзначити, що повага до верховенства права і підтримка, принаймні, достатньо ефективних інституцій і практик верховенства права формують головні атрибути сучасного, функціонуючого, легітимного політичного порядку. У цьому найбільш елементарному сенсі ставлення ЄС до концепції верховенства права суттєво нічим не відрізняється від ставлення будь-якої іншої сучасної демократичної політики.

Однак у ході сучасної європейської інтеграції верховенство права стало центральним виміром у чотирьох сферах діяльності ЄС.

По-перше, і що є найважливішим, в якості цінності, на якій ґрунтується Союз і яка є «спільною для держав-членів»; верховенство права є невід'ємною частиною «ДНК Союзу» і спільного надбання кожного з його членів. В історичній справі «Ле Верте проти Парламенту» (1986 р.) Суд уперше послався на ЄС як на «Співтовариство, що ґрунтується на верховенстві права»⁴. Так само й сьогодні функціонування Союзу як політико-правової системи спирається на презумпцію, що всі держави-члени в цілому дотримуються принципів, перелічених в ст. 2 Договору про Європейський Союз.

Там, де оспорується ця основоположна передумова й порушується взаємна довіра до умов верховенства права в одній чи кількох державах-членах, «ДНК Союзу» викривляється, і вся будівля перебуває під загрозою руйнації.

По-друге, високий рівень довіри до інститутів верховенства права у державах-членах також являє собою основу, на якій базується основний внутрішній ринок і, тим більш, та сукупність політик, що становить так званий «Простір свободи, безпеки і правосуддя». Останнє поширюється навіть на Європейський ордер на арешт (EAW), який скасував гарантії від екстрадиції для підозрюваного чи засудженого в кримінальній справі на користь загальносоюзної системи арешту й передачі за звичайним запитом будь-якої держави-члена. Принципами, які підтримують співробітництво між поліцією, прокуратурою та судовими органами в цих питаннях життя і свободи, є солідарність і взаємне визнання.

По-третє, вперше потрапивши до «ДНК європейської інтеграції» в якості внутрішнього конституційного принципу, після «холодної війни» верховенство права отримало зовнішню роль, оскільки Сівтовариство розпочало розмірковувати про розширення членства у посткомуністичному світі. Починаючи з Маастрихту (1992 р.), у ст. 49 ДЄС повага до верховенства права є критерієм прийнятності для членства в ЄС, а Копенгагенські критерії 1993 р.

⁴ Case 294/83 Parti écologiste 'Les Verts' v European Parliament [1986] ECR 1986-01339.

вимагають від кандидатів забезпечення стабільності інституцій, котрі його гарантують, в якості попередньої умови для вступу. В цьому відношенні сучасні кризи, особливо в Угорщині та Польщі, являють собою фактично провал стратегії до вступу і серйозне виправдання тих, хто непокоївся, що прихильність деяких кандидатів цінностям ЄС була неповною чи поверхневою як на момент вступу, так і в подальшому. Усе це загрожує втратою довіри до спроможності ЄС забезпечувати перетворення серед кандидатів і потенційних кандидатів і здатності впливати на демократичні перетворення в цих країнах.

Четверта й остання сфера, де верховенство права відіграє центральну роль в забезпеченні ідентичності та функціонуванні Союзу, стосується його зовнішніх відносин і самоусвідомлення як глобального суб'єкта, прихильного до поглиблення ліберального міжнародного порядку. Ст. 21 (1) Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЄС) передбачає, що дії Союзу на міжнародній арені мають підпорядковуватися принципам, які надихали його власне створення, розвиток і розширення, і які він прагне просувати у більш широкий світ, серед яких демократія і верховенство права. Це ж саме положення зобов'язує Союз створювати «партнерські відносини з третіми країнами і міжнародними, регіональними чи глобальними організаціями, котрі поділяють ці принципи».

Належне врядування й верховенство права є необхідними передумовами для виконання Порядку денного в галузі сталого розвитку на період після 2015 року і досягнення запропонованих цілей в галузі сталого розвитку, адже вони є запорукою миру і стабільності, без яких суспільства не можуть функціонувати, чи не кажучи вже про процвітання. Прагнення до прозорості й підзвітності, властиве належному врядуванню, сприяє верховенству права над корупцією, дозволяючи багатьом перевагам інших ініціатив у сфері сталого розвитку та економічного внеску досягти тих членів суспільства, хто найбільше їх потребує. Бізнес також потребує стабільності й передбачуваності належного врядування, щоб зміцнитись і процвітати, стимулюючи зростання і можливості для інших.

У випадках, коли механізми, створені на національному рівні для забезпечення верховенства права, перестають ефективно діяти, існує системна загроза верховенству права і, отже, функціонуванню ЄС як зони свободи, безпеки та справедливості без внутрішніх кордонів. У таких ситуаціях ЄС повинен діяти для захисту верховенства права як загальної цінності Союзу. Однак досвід показує, що системна загроза верховенству закону в державах-членах за будь-яких обставин не може бути ефективно вирішена інструментами, існуючими на рівні Союзу. Дії, здійснені Комісією щодо запровадження процедур порушення прав на основі ст. 258 ДФЄС, виявились важливим інструментом у вирішенні певних проблем законності. Але Комісія може запустити процедури порушень лише тоді, коли ці проблеми водночас є порушенням конкретного положення закону ЄС.

Однак виникають певні занепокоєння щодо випадків, які виходять за рамки права ЄС, і тому не можуть розглядатися як порушення зобов'язань за Договорами, але все одно становлять системну загрозу верховенству права. У цих ситуаціях можуть застосовуватися запобіжні та санкційні механізми,

передбачені ст. 7 ДЄС. Комісія входить до числа суб'єктів, наділених Договором, щоб звернутись із обґрунтованою пропозицією з метою використання цих механізмів. Стаття 7 має на меті забезпечити повагу всіх держав-членів до загальних цінностей ЄС, включаючи верховенство права. Її сфера застосування не обмежується сферами, які охоплюються законодавством ЄС, але надає повноваження ЄС втручатися з метою захисту верховенства права також у ті сфери, де держави-члени діють автономно. Як пояснено у Повідомленні Комісії про статтю 7 ДЄС, це виправдано тим, що «коли держава-член порушить основні цінності таким чином, що є достатньо серйозним для того, щоб потрапити під статтю 7, це, ймовірно, може підірвати саму основу ЄС і довіру між її членами, незалежно від сфери, в якій відбувається порушення»⁵.

Тим не менш, запобіжний механізм, передбачений статтею 7 (1) ДЄС може бути застосований лише в разі «явного ризику серйозного порушення», а механізм санкціонування статті 7 (2) ДЄС – лише в разі «серйозного та постійного порушення з боку держави-члена» цінностей, викладених у ст. 2 ДЄС. Пороги активації обох механізмів статті 7 ДЄС є дуже високими і підкреслюють характер цих механізмів як крайній захід.

Останні події в деяких державах-членах показали, що ці механізми не завжди підходять для швидкого реагування на загрози верховенству закону в державі-члені. Існують ситуації, коли загрози, пов'язані з верховенством права, не можуть бути ефективно усунені існуючими інструментами. То ж стало очевидним, що крім процедур, пов'язаних із порушеннями, та механізмів, передбачених статтею 7 ДЄС, необхідна нова Рамка ЄС для зміцнення верховенства права як ключової спільної цінності ЄС, котра доповнюватиме ті механізми, які вже існують на рівні Ради Європи для захисту верховенства права.

Така Рамка була розроблена Комісією в 2014 р.⁶ Вона відображає як цілі ЄС щодо захисту своїх основоположних цінностей, так і досягнення подальшого ступеня взаємної довіри та інтеграції у сфері свободи, безпеки та справедливості без внутрішніх кордонів. Створюючи нову Рамку для зміцнення верховенства права, Комісія прагнула забезпечити чіткість і підвищити передбачуваність дій, які можуть бути запрошені в майбутньому, гарантуючи при цьому однакове поводження з усіма державами-членами.

Якщо є чіткі вказівки на системну загрозу верховенству права в державі-члені, Комісія розпочинає структурований обмін з цією державою-членом. Процес базується на таких принципах:

- орієнтація на пошук рішення шляхом діалогу із зацікавленою державою-членом;
- забезпечення об'єктивної та ретельної оцінки ситуації, про яку йдеться;
- дотримання принципу рівного ставлення до держав-членів;

⁵ Communication from the Commission of 15 October 2003: Respect for and promotion of the values on which the Union is based, COM(2003) 606 final.

⁶ Commission of the European Communities (2014a) 'Communication: A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law'. COM(2014) 158 Final.

- зазначення швидких та конкретних дій, які можуть бути вжиті для подолання системної загрози та уникнення використання механізмів статті 7 ДЕС.

Процес складається, як правило, з трьох етапів: оцінка Комісії, рекомендація Комісії та подальша подача рекомендацій. Європейський Парламент та Рада регулярно й ретельно інформуються про прогрес, досягнутий на кожному з етапів.

З метою отримання експертних знань з окремих питань, що стосуються верховенства права в державах-членах, Комісія може, зокрема, на етапі оцінки, звернутися до зовнішньої експертизи, в тому числі від Агентства ЄС з основних прав. Така зовнішня експертиза може, зокрема, допомогти забезпечити порівняльний аналіз існуючих правил та практики в інших державах-членах з метою забезпечення рівного ставлення до держав-членів на основі загального розуміння верховенства права в ЄС.

Залежно від ситуації, Комісія може вирішити звернутися за порадою та допомогою до членів судових мереж ЄС, таких як мережа голів верховних судів ЄС, Асоціація рад державних та вищих адміністративних юрисдикцій ЄС або Судової ради. Комісія вивчає разом із цими мережами, як можна було б швидко надати таку допомогу та чи потрібні певні домовленості для цього.

Комісія, як правило, і у відповідних випадках звертається за порадою до Ради Європи та/або її Венеціанської комісії та координує свій аналіз з ними у всіх випадках, коли питання також знаходиться під їх розглядом та аналізом.

4. Європейське врядування і права людини

За визначенням Генерального секретаря ООН, верховенство права є «принципом врядування, згідно з яким всі особи, установи і структури, публічні й приватні, у тому числі сама держава, функціонують під дією законів, які були публічно прийняті, рівною мірою виконуються й незалежно реалізуються судовими органами та які сумісні з міжнародними нормами й стандартами в галузі прав людини»⁷. Для цього, на його думку також необхідні заходи, що забезпечують дотримання принципів примату права, рівності перед законом, відповідальності перед законом, неупередженого застосування законів, поділу влади, участі в прийнятті рішень, правової визначеності, недопущення свавілля і процесуальної та правової транспарентності. У суспільствах неможливо забезпечити верховенство права, якщо не забезпечений захист прав людини, і навпаки, захист прав людини не може бути забезпечений у суспільствах без ефективного верховенства права. Верховенство права – це механізм здійснення прав людини, що сприяє втіленню принципу прав людини в життя.

Забезпечення верховенства права є невід’ємним елементом роботи щодо закріплення економічних, соціальних і культурних прав у національних

⁷ Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах: доклад Генерального секретаря ООН от 23.08.2004. URL: <https://undocs.org/ru/S/2004/616>.

конституціях, законах і положеннях. Коли права захищені законом чи забезпечується інший правовий захист таких прав, верховенство права, в разі недотримання таких прав або неправомірного використання державних ресурсів, надає засоби правової допомоги.

Хоча нормативно-правову основу принципу верховенства права забезпечують узгоджені на міжнародному рівні права людини, норми і стандарти, він має бути тісно пов'язаний із національним контекстом, включаючи його культурні, історичні й політичні реалії. Тому держави дійсно мають свій власний національний досвід у галузі розвитку своїх систем верховенства права. Тим не менш, як це підтверджено в резолюції 67/1 Генеральної Асамблеї ООН, існують спільні елементи, що впливають з міжнародних норм і стандартів.

Сам ЄС заснований на повазі прав людини, а також на повазі людської гідності, свободи, демократії, рівності та верховенства права. Відповідно до копенгагенських критеріїв, всі країни-кандидати в ЄС повинні мати стабільні інститути, які гарантують повагу до прав людини та верховенства закону, якщо вони хочуть вступити до ЄС.

ЄС розробив досить потужну правову основу для захисту основних прав у Союзі та просування прав людини в широкому світі. Як зазначено в ДЄС, ЄС заснований на повазі до прав людини (включаючи права осіб, які належать до меншин), людської гідності, свободи, демократії, рівності та верховенства права, а його внутрішня і зовнішня політика керуються цими принципами. У межах ЄС зобов'язання, викладені в установчих договорах, також гарантуються національними конституціями, а на рівні ЄС – Хартією основних прав, що була прийнята в 2000 р. і закріплює особисті, громадянські, політичні, економічні та соціальні права, якими користуються всі особи, які проживають в ЄС. Коли Лісабонський договір набув чинності в 2009 р., Хартія набула такого ж юридичного значення, що й договори, тобто все законодавство ЄС має бути сумісним з договорами та Хартією. Права, викладені в Хартії, є обов'язковими для інституцій та органів ЄС, а також національних урядів, які повинні їх дотримуватися під час імплементації законодавства ЄС або діяти в його межах. У даному контексті ще раз нагадаємо, що згідно зі ст. 7 ДЄС, відповідні інституції ЄС можуть вживати заходів у випадках, коли існує «явний ризик серйозного порушення цінностей ЄС» з боку держави-члена або коли є серйозне і постійне порушення цінностей ЄС, як це визначено у ст. 2 ДЄС.

Для забезпечення та захисту основних прав ЄС зобов'язаний і може вживати заходів щодо боротьби з дискримінацією, в т.ч. шляхом прийняття законодавства проти дискримінації за ознакою віросповідання, інвалідність та сексуальна орієнтація у таких сферах, як зайнятість. Запропонована горизонтальна антидискримінаційна директива має охопити ще нерозглянуті підстави дискримінації та запровадити принцип рівного поводження за межами ринку праці, незалежно від віку, втрати працездатності, сексуальної орієнтації чи ставлення до релігії. Однак ця пропозиція ще не досягла необхідної однотайності всередині Ради.

Європейський суд у Люксембурзі, до якого можуть звернутися окремі

громадяни, компанії та організації, відіграє важливу роль у відстоюванні прав людини та забезпеченні того, щоб європейське законодавство тлумачилося та застосовувалось однаково у всіх державах-членах.

Правова база ЄС узгоджується з міжнародними актами про права людини. Дійсно, установчі договори зобов'язують ЄС дотримуватися міжнародного права, сприяти повазі до Статуту ООН та приєднатися до Європейської конвенції про права людини. ЄС є учасницею останнього договору ООН про права людини – Конвенції про права інвалідів.

Держави-члени ЄС також мають істотні індивідуальні зобов'язання відповідно до міжнародних договорів та угод з прав людини, деякі з яких виходять за рамки законодавства ЄС. Всі вони є учасниками Статуту ООН та більшості договорів про права людини. Вони також є стороною ЄСПЛ, це означає, що люди можуть звернутися до Європейського суду з прав людини Ради Європи у Страсбурзі, якщо їх права порушені

Поточною основною програмою фінансування, присвяченою захисту та просуванню основних прав в ЄС, є Програма прав, рівності та громадянства з обсягами фінансування на 2014-2020 роки у 439 473 000 євро. Інші програми фінансування, пов'язані із захистом та просуванням основних прав в ЄС, включають європейські структурні та інвестиційні фонди та, зокрема, Європейський соціальний фонд, який сприяє соціальній інтеграції шляхом покращення доступу жінок до навчання та участі на ринку праці, допомоги випускникам початкових шкіл, мігрантам, ромам, інвалідам та іншим маргіналізованим групам. Програма правосуддя спрямована на забезпечення ефективного застосування законодавства ЄС у цивільному та кримінальному судочинстві. Програма зайнятості та соціальних інновацій (EaSI) протидіє бідності та соціальній ізоляції та сприяє якісній зайнятості; програма «Європа для громадян» допомагає підвищити обізнаність про ЄС та його цінності та історію. Фонд притулку, міграції та інтеграції (AMIF) допомагає полегшити наслідки міграційної кризи.

Європейський інструмент демократії та прав людини (EIDHR), в основному підтримує та захищає суб'єктів громадянського суспільства, які пропагують права людини та демократію. Важливою особливістю цього інструменту є те, що згода відповідного уряду не потрібна.

Інші інструменти фінансування, що стосуються прав людини, включають Інструмент співробітництва з розвитку (DCI), Інструмент, що сприяє стабільності та миру (IcSP), Європейський інструмент сусідства (ENI) та Європейський фонд розвитку (EDF). Крім того, ЄС зобов'язався поступово інтегрувати підхід, заснований на правах, у всі свої програми розвитку, спираючись на інструментарій, розроблений Комісією у 2014 році. Європейський фонд демократії є приватним фондом, який підтримується ЄС та його державами-членами. Бюджет на 2014-2020 роки у розмірі 2,3 млрд. євро для спільної зовнішньої політики та політики безпеки (СЗППБ) охоплює деякі заходи, що стосуються прав людини, зокрема цивільне управління кризовими ситуаціями.

Варто відзначити, що відповідно до рамок ЄС, більшість країн-членів ЄС

мають високу оцінку в аспекті поваги до цих цінностей у порівнянні з рештою світу. Наприклад, всі країни-члени ЄС були кваліфіковані як «вільні» у звіті «Freedom House» за 2018 рік, хоча деякі з них нещодавно зазнали відхилення. Таку позицію держав-членів ЄС підтвердив Індекс демократії «The Economist Intelligence Unit Democracy 2018», який включає в себе повагу до громадянських свобод. Згідно з цим індексом, усі країни-члени ЄС є або «повними», або «неповними» демократіями, але показники, як правило, погіршуються порівняно з попереднім роком.

Інші рейтинги, які зосереджуються на конкретних правах і свободах, таких як свобода преси, показують, що ситуація серед країн-членів ЄС набагато різноманітніша. Відповідно до Всесвітнього індексу свободи преси на 2019 рік, дев'ять держав-членів ЄС опинилися серед 15 країн з найвищим рейтингом за свободу преси. Однак шість держав-членів все ще відчувають значні проблеми, і ситуація в одній державі-члені ЄС, Болгарії, класифікується як «погана». Зростання у деяких державах-членах популістських партій, деякі з яких закликають до нападу на меншини та обмеження прав жінок, ставить під загрозу основні права в ЄС. Міграційна криза також спричинила значне навантаження на зобов'язання держав-членів ЄС з прав людини.

Європейське врядування має потужний потенціал для дій у галузі прав людини. В ЄС створена належна інфраструктура для реалізації фундаментальних прав, але вона все ще потребує подальшого розвитку для вирішення як старих, так і нових завдань. Неоднорідність стандартів у галузі прав людини між державами-членами ЄС, а також окремі відступи від цих стандартів, що мали місце останніми роками, також викликають стурбованість. ЄС прийняв кілька знакових директив для захисту конкретних аспектів основних прав, таких як Директива про рівність у сфері зайнятості та Директива про права громадян.

Європейські громадяни сприймають права людини як одну з найбільш важливих для них цінностей і як одну з цінностей, які найкращим чином представляє сам ЄС. Зі списку з 12 цінностей, перерахованих службою «Standard Eurobarometer 88» у 2017 році, тільки мир був визнаний більш важливим. У середньому 42% європейців вважають права людини однією з трьох найбільш важливих для них цінностей, а 33% – однією з трьох, які найкращим чином представляють ЄС. Однак сприйняття особистої важливості прав людини істотно відрізняється серед держав-членів. Права людини є найбільш важливою цінністю для найбільшої частки громадян на Кіпрі (62%) і в Швеції (60%), а для найменшої – в Чеській Республіці (32%), Хорватії (33%) та Угорщині (34%). Незважаючи на те, що це друга за значимістю особиста цінність для громадян ЄС в цілому, вона очолила рейтинг у дев'яти державах-членах, а саме в Бельгії, Кіпрі, Італії, Литві, Польщі, Португалії, Румунії, Іспанії та Швеції.