



Kyiv
School of
Economics

КИЇВСЬКА ШКОЛА ЕКОНОМІКИ

МАГІСТЕРСЬКА ПРОГРАМА З ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ВРЯДУВАННЯ

ДИПЛОМНА РОБОТА

«Застосовність Механізму співпраці та перевірки для Румунії та Болгарії (СVM)
щодо України в контексті політики розширення ЄС»

Студентка: Лавренчук Анастасія
Наукова керівниця: Рабінович Марина

Для здобуття освітнього ступеня: Магістр
за спеціальністю: 281 Публічне управління та адміністрування

Київ 2023

Зміст

АНОТАЦІЯ	3
ВСТУП	4
<i>Аналітична проблема</i>	
<i>Гіпотези</i>	
ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ	7
1. Концептуальна дискусія щодо верховенства права в політико-правовій системі Європейського Союзу	7
<i>Загальна характеристика концепції верховенства права ЄС</i>	7
<i>Зовнішня політика ЄС на підтримку верховенства права</i>	11
<i>Проблематика концепції верховенства права - практичні аспекти</i>	13
2. Імплементация механізмів та інструментів захисту верховенства права ЄС	16
<i>Внутрішня політика ЄС</i>	16
<i>Зовнішня політика ЄС</i>	18
3. SVM як один з політичних механізмів захисту верховенства права в зовнішній політиці ЄС	22
<i>Процедурні особливості SVM</i>	22
<i>Ефективність та вплив SVM на зміну політики ЄС у просуванні верховенства права</i>	25
<i>Аналіз SVM та рекомендацій ЄС, наданих Україні разом з кандидатством</i>	28
ДИЗАЙН ДОСЛІДЖЕННЯ	31
<i>Метод збору та аналізу даних</i>	
<i>Генеральна сукупність</i>	
<i>Вибірка</i>	
<i>Основні змінні</i>	
РЕЗУЛЬТАТИ	33
<i>Адаптивність та застосовність SVM у випадку України</i>	
ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДО ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ	37
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	40
ДОДАТКИ	44

Анотація. У роботі досліджується Механізм співпраці та перевірки (СVM) щодо Румунії та Болгарії як унікальний гібридний механізм захисту верховенства права ЄС, який поєднує риси інструментів просування верховенства права всередині Союзу та за його межами. Розглянуто застосовність такого перехідного механізму для України та за яких умов механізм СVM буде ефективним.

Враховано особливості євроінтеграційного шляху України, який помітно відрізняється від досвіду інших держав у контексті політики розширення ЄС. Результати нашого дослідження показують, що інструментарій СVM може бути застосований для України в контексті політики розширення ЄС за умов наявності інтенсивного діалогу між інституціями ЄС та українською владою, політичного тиску, фінансування в рамках структурних та інвестиційних фондів та чіткого плану реформ.

Ключові слова: верховенство права, СVM, застосовність, членство України в ЄС

Кількість слів: 10848

ВСТУП

Одним з наріжних каменів створення та функціонування Європейського Союзу є принцип верховенства права, передбачений в статті 2 Договору про Європейський Союз. Законодавству ЄС було надано перевагу над національним законодавством, адже запровадження принципу верховенства права на національному рівні дає можливість подальшого розвитку у зону свободи, безпеки та справедливості без внутрішніх кордонів (ст.3 Лісабонського Договору).

Підтримуючи реформу верховенства права в інших регіонах, ЄС прагне забезпечувати такий рівень поваги до фундаментальних цінностей і демократичної культури, як і в своїх державах-членах. Ці цінності лежали в основі переходу до демократії в Центральній та Східній Європі, що призвело до їхнього приєднання до Союзу через його політику розширення (Grabbe, 2005; Schimmelfennig&Sedelmeier, 2005).

Важливо, що верховенство права є не лише основоположною цінністю у конституційній структурі ЄС, але також використовується як мета зовнішньої політики та еталон для оцінки діяльності країн-кандидатів в процесі їхньої інтеграції до ЄС (Pech, 2012). А тому ЄС має на меті посилити свої зусилля щодо просування прав людини, демократії та верховенства права в усіх аспектах своєї зовнішньої діяльності.

У ЄС є політичний простір визначати, що саме закладати у визначення верховенства права, визначати його гнучкість та виконання. ЄС використовує широкий спектр механізмів для оцінки та захисту верховенства права, оскільки процес виконання вимог ЄС країною-кандидатом може бути тривалим та розтягнутим у часі. Проте у практиці ЄС є випадки, коли досягнення необхідного рівня верховенства права було забезпечено державою після того, як вона отримала статус держави-член ЄС (у випадку Румунії та Болгарії, після вступу 2007 року), завдяки створенню Механізму співпраці та перевірки (*Cooperation and Verification Mechanism, далі – CVM*), перехідного механізму, мета якого – подолати прогалину в судових стандартах та боротьбі з корупцією та забезпечити правильне застосування законодавства ЄС. CVM став унікальним гібридним механізмом захисту верховенства права ЄС, який поєднує риси інструментів просування верховенства права всередині Союзу та за його межами.

Втім, чи будуть такі політичні механізми захисту верховенства права ефективними у досягненні необхідного рівня цього принципу в Україні, яка отримала статус держави-кандидата в ЄС у червні 2022 р.?

З 2014 року Україна законодавчо затвердила незворотність курсу щодо європейської інтеграції, метою якої є набуття членства в ЄС. Так, надалі двосторонні відносини Україна-ЄС розбудовувались у форматі якісної співпраці: з 2016 початок функціонування поглибленої та всеохоплюючої зони вільної

торгівлі, затверджений план заходів з імплементації Угоди про асоціацію на 2014-2017 роки та, як наслідок – безвізовий режим 2017 року, авіаційний безвіз у 2021 році та приєднання до синхронної мережі ENTSO-E у 2022 році.

28 лютого 2022 року, під час повномасштабного вторгнення РФ, Україна подала заявку на вступ до ЄС та вже 23 червня 2022 року отримала статус держави-кандидата разом з списком з семи вимог, які держава має виконати перед початком переговорів.

Вже 6 березня 2023 року, на позачерговому засіданні уряду, Прем'єр-міністр України Денис Шмигаль повідомив про виконання всіх рекомендацій ЄС, які були висунуті про отриманні статусу кандидата і ймовірність початку переговорів про вступ вже цього року. Ймовірно, усна проміжна оцінка щодо виконаних рекомендацій, на думку Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Ольги Стефанішиної буде на засіданні Ради ЄС з загальних питань 30 травня. станом на 31 березня 2023, уряд веде активні переговори з країнами-членами ЄС щодо необхідності відкриття переговорів про вступ вже в кінці 2023 року. Ймовірно, рішення про вступ України під час, або після завершення війни буде більше «політичним», аніж «технічним».

Війна суттєво пришвидшила політику розширення ЄС та в цілому створила сильну геополітичну мотивацію ЄС. Внаслідок цього, ЄС надає високий пріоритет обговоренню заяв про членство в ЄС України та Молдови, зокрема підкресливши, що це рішення є «історичним моментом, який визначає контури Європейського Союзу». Разом зі зміцненням європейської безпеки, політика розширення може стати потужним інструментом для об'єднання держав-членів ЄС навколо стратегічних цілей та прагнень в координації зовнішньої політики та політики безпеки ЄС.

Отже, **аналітичною проблемою** нашого дослідження є 1) застосовність SVM механізму для України та 2) умови, за яких механізм SVM буде ефективним в Україні

Ми виділили **дві групи гіпотез дослідження** відповідно до аналітичної проблеми:

I група:

H1 Механізм SVM є застосовним до України при набутті членства ЄС

H2 Механізм SVM не є застосовним до України при набутті членства ЄС

II група:

H1 Макрофінансова допомога ЄС позитивно впливає на ефективність застосування SVM для досягнення вимог

H2 Інтенсивний політичний діалог між ЄС та державою-членом позитивно впливає на ефективність застосування СМВ для досягнення вимог

H3 Суспільна підтримка уряду та спільне бачення громадянським суспільством необхідних реформ позитивно впливають на ефективність застосування СМВ для досягнення вимог

H4 Політичний тиск ЄС позитивно впливає на ефективність застосування СМВ для досягнення вимог

Дослідження спирається на обширний огляд академічної літератури для визначення концепції верховенства права ЄС та його промотування у зовнішній політиці, аналізу звітів СМВ Болгарії та Румунії, експертне опитування.

ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ

1. Концептуальна дискусія щодо верховенства права в політико-правовій системі Європейського Союзу

Загальна характеристика концепції верховенства права ЄС

Існує безліч думок щодо значення верховенства права, зокрема його визначають як принцип фундаментального та переконливого характеру, що походить з загальноєвропейської правової спадщини, спрямований на регулювання та здійснення публічного управління (Schermers, 2001, p.28).

Верховенство права часто характеризують як політичний ідеал, до якого має прагнути кожна правова система, незалежно від її змістовних цілей, та за яким ці системи можна оцінювати (Simmonds, 2008). Багатомірне трактування верховенства права вивчають у розрізі формальної та субстантивної концепцій.

Власне формальна концепція розглядається як своєрідна «внутрішня мораль права», що визнає право безстороннім та неупередженим, як найвищу владу в державі. Дана концепція вимагає чітку юридичну форму, методи оприлюднення та застосування правових норм. Також передбачається, що закон має бути стабільним і незмінним протягом тривалого часу та узгодженим – відображати чіткі та несуперечливі норми для їх послідовного застосування. (Fuller, 1964, p.4) Формальні концепції також часто характеризують як певною мірою політично нейтральні.

Щодо субстантивної концепції, яка навпаки розглядається як та, що містить елементи політичної моралі, розширює формальні та процедурні обмеження, ґрунтується на цінностях, що лежать в основі або походять з верховенства права. В субстантивній концепції, право має відповідати певним моральним та етичним стандартам, а закони націлені на досягнення принципів справедливості та рівності (Allan, 2001, p.37).

З огляду на різноманіття визначень верховенства права, ЄС в більшості дотримується субстантивного підходу у своїх трактуваннях. Саме на цей підхід ми надалі орієнтуємось у дослідженні.

В рамках субстантивного підходу, ЄС часто стикається з розбіжностями у трактуваннях через різні правові традиції держав-членів, конституційні системи кожної держави-члена, а також відмінність понять верховенства права та їх зв'язок з поняттями демократії та основних прав.

Еволюція сучасного поняття верховенства права ЄС відбулася як частина проєкції цінностей держав-членів всередині Союзу та за межі своїх власних кордонів. Одним з перших нормативно-правових актів, який визначив важливість принципів демократії, дотримання закону та прав людини задля збереження міжнародного миру та безпеки став Єдиний Європейський Акт 1986 року (SEA),

пряме ж посилення на верховенство права було включене в статтю 2 Маастрихтського договору (Договору про Європейський Союз), в якому визнано верховенство права як основоположну цінність, спільну для всіх держав-членів. Проте існують певні розбіжності у трактуванні та розумінні та сфері застосування у національних правових системах ЄС.

Сама концепція верховенства права була імплементована в правовий порядок ЄС з моменту його заснування, не дивлячись на його досить пізні договірні формулювання. Поняття верховенства права стало предметом множинних дискусій через своє значно широке і багатомірне трактування, але попри це, його можна і слід вважати фундаментальним та консенсусним елементом конституційної спадщини Європи (Grogan&Pech, 2020).

Формальне ж закріплення верховенства права в установчих договорах ЄС варто розглядати в політичному контексті того часу. Існування європейської інтеграції на фундаментальному рівні полягало у двох ключових аспектах: як захист від тоталітарних сил у Західній Європі та як засіб заміни анархічної міждержавної системи на засновану на правилах наднаціональну систему, головною метою якої було недопущення нової війни. Верховенство права стало фундаментальним принципом цього євроінтеграційного процесу. Головним для обох цілей було поняття ефективного ліберального правового порядку, в якому спеціалізовані наднаціональні інституції будуть наділені визначеними повноваженнями встановлювати закони та правила, які є обов'язковими для держав-членів та їхніх громадян; де порушення певного обсягу повноважень створюють в подальшому відповідні рішення та санкції; де індивідуальні свободи та права визнаються та поважаються і де буде гарантовано звернення до судового захисту (Stuart, 1977; Arnall, 2003).

Верховенство права згадується також в Статуті Ради Європи як один із трьох принципів, які складають основу будь-якої справжньої демократії зі свободою особистості та політичною свободою. Поряд з цим, стаття 3 Статуту визначає повагу до принципу верховенства права як передумову вступу нових держав-членів до Організації.

З огляду на численні посилення на принцип верховенства права та його основні компоненти, які можна знайти у праві ЄС, інституції ЄС трактують верховенство права по-різному. По суті ці дилеми є продуктом еволюції боротьби за суверенітет. У той час як інституції ЄС наголошують на важливості верховенства права ЄС і, отже, закликають держави-члени дотримуватись зобов'язань за Договорами та закріплених цінностей у статті 2 Договору ЄС, держави-члени часто протиставлять такому трактуванню верховенства права принципами субсидіарності та державного суверенітету (Carrega&Hernanz, 2013). Варто згадати про ще одне посилення на верховенство права викладене у статті 7 Договору ЄС,

відповідно до якої держави-члени можуть підпадати під санкції ЄС, якщо вони серйозно та постійно порушують принципи свободи, демократії, поваги до прав людини і основних свобод та верховенства права. Це положення було вдосконалене Ніццьким договором 2001 року щодо введення профілактичних санкцій при існуванні очевидного ризику порушення з боку держави-члена.

Виділяють певні ключові елементи поняття верховенства права, перш за все, це ідея уряду, обмеженого законом, відповідно до якого урядовці повинні діяти в рамках існуючого права (принцип законності), законодавство змінюється відповідно до встановлених процедур. Наступним елементом є своєрідна «внутрішня мораль» закону, тобто мати елементи незворотності, бути загальними (застосовуватись до кожного), а також загальнодоступними. Третім елементом є доступ до незалежної та неупередженої судової системи (Krugier, 2012, p.234).

Вперше Єврокомісія спробувала запропонувати спільну (консенсусну) концептуалізацію верховенства права у внутрішньому контексті, базуючись насамперед на висновках дослідження, раніше прийнятого Венеціанською комісією у 2011 році. Власне еталонними елементами верховенства права (за визначенням Венеціанської комісії) вважають:

А. *Законність* (верховенство закону, дотримання закону, співвідношення міжнародного та національного права, правотворчі повноваження виконавчої влади, законотворчі процедури, винятки в надзвичайних ситуаціях, обов'язок виконання закону, приватні актори відповідальні за державні завдання)

В. *Правова визначеність* (доступність законодавства, доступність судових рішень, передбачуваність законів, стабільність та послідовність права, законні очікування, відсутність зворотної сили, принципи *nullum crimen sine lege* and *nulla poena sine lege* та *res judicata*)

С. *Запобігання зловживанню (неправомірному використанню) повноважень* (закон вказує обсяг здійснення виконавчої влади)

Д. *Рівність перед законом і відсутність дискримінації* (основний принцип)

Е. *Доступ до правосуддя* (незалежність та неупередженість, справедливе правосуддя, конституційне правосуддя)

Ф. *Виклики верховенству права* (такі як корупція та конфлікти інтересів, збір даних та спостереження) (Venice Commission, 2011)

Ці показники в більшості випадків використовують як комплексний інструмент для оцінки рівня поваги до верховенства права в певній державі, але не як основне визначення верховенства права. Даний контрольний список не варто застосовувати механічно до кожного випадку, оскільки важко глобально оцінити стан верховенства права виключно за ним. Варто враховувати також оцінку внутрішніх реформ в державі, розуміння її системи та оцінку

громадянського суспільства. Контрольний список не є ані вичерпним, ані остаточним: він має на меті охопити основні елементи верховенства права.

В 2014 році Європейська комісія намагалася всебічно роз'яснити основне значення та сферу застосування верховенства права ЄС у новій Рамковій програмі щодо посилення верховенства права, запропонувавши складові визначення відповідно до практики ЄС. З тих пір Єврокомісія дещо вдосконалила визначення, запропоноване в 2014 році в іншій програмі, прийнятій у 2019 році.

В Рамковій програмі 2014 року зазначається що «принцип верховенства права гарантує, що всі державні органи діють у межах обмежень, встановлених законом, відповідно до цінностей демократії та основних прав, а також під контролем незалежних і неупереджених судів». Зокрема йдеться також про основне значення верховенства права як загальної цінності ЄС відповідно до статті 2 Договору про ЄС та неповний перелік принципів, до яких включають законність, яка передбачає прозорий, підзвітний, демократичний і плюралістичний процес прийняття законів; правову визначеність; заборону свавілля виконавчої влади; незалежні та неупереджені суди; ефективний судовий розгляд, включаючи дотримання основних прав; рівність перед законом (EU Framework to Strengthen the Rule of Law, 2014). Додаткові непрямі посилання на верховенство права через поняття цінностей ЄС також згадувалось у статтях 3, 8, 49 Договору ЄС, що стосуються розвитку відносин з іншими державами, які не входять до складу Союзу.

Хоча Єврокомісія погодилася з тим, що точний зміст принципів і стандартів, пов'язаних з верховенством права, «може змінюватись на національному рівні залежно від конституційної системи кожної держави-члена» (Venice Commission, 2014) вона також зауважила що верховенство права слід розуміти як конституційний принцип з формальними, так і з матеріальними компонентами, який за своєю суттю пов'язаний із повагою до демократії та основних прав.

ЄС застосовує трактування верховенство права достатньо ситуативно, оскільки в більшості випадків верховенство права розуміється як «практичні ідеали», які можуть бути «визначені політичними розбіжностями та напругою, яка охоплює політичне життя» та повинні бути відповідними до політичної реальності (Adams&Ballin, 2017, p.14).

Концепт верховенства права як частина системи ЄС не є універсальним, а залишається дещо відкритим, оскільки наявність простору для обговорень та співпраці є політично вигідним для інституцій ЄС у випадку дискусій щодо застосування верховенства права. Такий підхід дозволяє ЄС здійснювати лояльну зовнішню політику, а також тримати простір для діалогу.

Дотримання верховенства права є також попередньою умовою для членства в ЄС. Це значною мірою пояснює, чому верховенство права є одним з ключових

завдання для зовнішньої політики. В контексті політики розширення, верховенство права слугує певних “містком”, оскільки ЄС застосовує внутрішні поняття про верховенство права для оцінки держави та її перспектив приєднання до Союзу.

Зовнішня політика ЄС на підтримку верховенства права

Досвід інтеграції через право в ЄС та концептуалізації верховенства права став основою для відповідної зовнішньої політики.

У 1993 році в Копенгагені Європейською радою був одностайно затверджений принцип розширення ЄС. Відтоді держави-кандидати мають відповідати набору *політичних* (верховенство права, права людини, захист національних меншин), *економічних* (функціонує ринкова економіка, підтримка конкуренції) критеріїв, а також *імплементація acquis communautaire*. Варто згадати про посилання на статтю 49 Договору ЄС щодо держав, які бажають приєднатися до ЄС, закріплене Амстердамським договором офіційне використання верховенства права як принципу якого має дотримуватись держава-кандидат, яка має намір стати членом ЄС, що вкотре підкреслює важливість політичних критеріїв.

Лісабонський договір 2007 року визначає верховенство права як принцип щодо якого має бути досягнутий високий рівень співпраці в усіх сферах міжнародних відносин, для його консолідації та підтримки.

Той факт, що договори ЄС постійно пов'язують верховенство права з принципами демократичного врядування та захисту прав людини, свідчить про те, що ці принципи слід розуміти та підтримувати як взаємопов'язані та взаємозалежні. Підтримка ЄС верховенства права була включена до кількох взаємопов'язаних програм зовнішньої політики, що охоплюють безпеку та врегулювання криз (Європейська стратегія безпеки та інші) до розвитку, зовнішнього управління та розширення.

Верховенство права використовується як мета зовнішньої політики та як еталон для оцінки дій держав-членів та держав-кандидатів. Використання верховенства права (разом зі свободою, демократією та поваги до основних прав) як критерію та стандарту для оцінки нинішніх та майбутніх членів є досить унікальним (Pech, 2009, p.63). Підтримуючи реформу верховенства права в інших регіонах, ЄС прагне забезпечити такий самий рівень поваги до фундаментальних цінностей і демократичної культури, як і в своїх державах-членах. Ці цінності лежали в основі переходу до демократії в Центральній та Східній Європі, що призвело до їхнього приєднання до Союзу через політику розширення. Це найуспішніший етап приєднання держав Центральної та Східної Європи, згідно з

Європейською комісією (European Commission, 2003). Досвід розширення є ілюстрацією сили європейської інтеграції, так і трансформаційної сили її норм щодо країн-кандидатів (Grabbe, 2005; Schimmelfennig&Sedelmeier, 2005).

Дотримання верховенства права є також попередньою умовою для членства в ЄС. Це значною мірою пояснює, чому верховенство права є одним з ключових завдань для зовнішньої політики. Держави, які прагнуть приєднатися до Союзу, мають продемонструвати практичну відданість фундаментальним цінностям ЄС на всіх етапах процесу вступу. Перший крок полягає в тому, щоб держава відповідала ключовим критеріям вступу, які визначено в Копенгагенських критеріях, включаючи «досягнення стабільності інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу та захист меншин» (European Council, 1993). Під час наступного кроку процесу вступу держава повинна продемонструвати, що вона реформувала своє законодавство, відповідно до діючих правил ЄС (35 глав *acquis communautaire*). Серед обов'язкових умов членства є імплементація та забезпечення виконання глави 23 Судова система та основні права та глави 24 Правосуддя, свобода та безпека. Подібним чином стаття 49 Договору ЄС передбачає повагу до верховенства права як передумову для членства в ЄС.

Лише ті країни, які плекають надії на вступ загалом імплементують правила ЄС у власне законодавство. Треті держави орієнтуються на правила ЄС лише у тому випадку, якщо взаємозалежність із ЄС та переговорна сила ЄС будуть високими. Подекуди Європейська політика сусідства далека від загального та систематичного впливу переговорів щодо процесу вступу країн-кандидатів, політика все ж створює вибірковий експорт правил – перш за все там, де ЄС має високу переговорну силу, а треті країни сподіваються на те, що вони будуть розглянуті для вступу в майбутньому (Schimmelfennig, 2009, p.20)

У ЄС є політичний простір визначати, що саме закладати у визначення верховенства права, визначати його гнучкість та виконання, оскільки процес досягнення необхідного рівня верховенства права країною-кандидатом може бути тривалим та розтягнутим у часі. Уроки минулих фаз розширення (особливо до Румунії та Болгарії), де виникли труднощі із імплементацією верховенства права після розширення, підштовхнули Єврокомісію прийняти новий підхід до переговорів щодо верховенства права. Незважаючи на те, що критерії та умови членства залишаються незмінними, Єврокомісія розробила індивідуальні підходи для кожної країни щодо вирішення складних питань у процесі вступу. Як наслідок, ЄС наполягає на відкритті переговорів щодо Глав 23 та 24 *acquis communautaire* ЄС набагато раніше, щоб сприяти вирішенню існуючих проблем із корупцією, організованою злочинністю та адміністративною спроможністю. Цей підхід також було відображено в переговорній базі, прийнятій у червні 2012 року

для переговорів з Чорногорією, яка твердо закріпила верховенство права в центрі процесу приєднання та заклала основи для майбутніх переговорів. (Ioannides, 2014, p.115)

За словами Генерального адвоката Менгоцці, у своєму зовнішньому вимірі верховенство права є «цінністю, яку необхідно «експортувати» за межі Союзу за допомогою переконань, стимулів і переговорів» (Case C-354/04, Opinion in Mr Mengozzi, 2006). Транснаціональні стимули є своєрідним видом зовнішнього управління на підтримку верховенства права закордоном. Така європеїзація може бути спрямована як на суспільних акторів таких як політичні партії, неурядові організації (фінансування досліджень, тощо), групи інтересів, так і на регіональні адміністрації. ЄС надає таким недержавним суб'єктам стимули для дотримання правил ЄС та/або просування проєвропейських ідей в уряд держави. ЄС може спробувати переконати цих суспільних акторів у своїх цінностях, нормах чи політичних ідеях.

Проблематика концепції верховенства права - практичні аспекти

Оскільки продовжують з'являтися нові безпекові виклики, виміри внутрішньої та зовнішньої безпеки Європи стають все більше взаємопов'язані, що впливає на розуміння та практику верховенства права. Хоча «простір свободи, безпеки та справедливості» ЄС є передусім внутрішньополітичним проєктом, який торкається прав громадян, питання міграції, надання притулку та поліцейської та судової співпраці — це також тісно пов'язане із зовнішньою діяльністю ЄС.

Судовий та адміністративний потенціал держав-кандидатів є відносно слабкішим, порівняно з державами-членами, а перехід до ліберальної демократії значно повільніший. Одним з факторів що сприяють такому явищу у процесі розширення є посткомуністична спадщина держав, оскільки вони мають слабкі інституції та політичну роздробленість, нестабільність та в більшості випадків – централізоване планування. Такі фактори також розглядаються як ті, що гальмують прогрес у реформах верховенства права (Lavenex & Schimmelfennig, 2009; Ioannides, 2014)

Окрім цього, відсутність єдиного узгодженого трактування верховенства права призводить до того, що держави реформують свої урядові структури відповідно до власної інтерпретації верховенства права.

До моменту активації Рамкової програми щодо верховенства права 2014 року з низкою висновків та рекомендацій Єврокомісії, країни-кандидати Центральної та Східної Європи (зокрема Угорщина та Польща) мали самостійно

тракувати значення демократії, верховенства права та прав людини, а також яким чином дані цінності взаємопов'язані.

До того ж, ідея «політичної Єврокомісії» сприймалася як інструмент для ефективного забезпечення верховенства права – тобто прийняття (інколи незручних) політичних рішень для забезпечення верховенства права в країнах-членах ЄС. Але ці повноваження інколи критикували як перевищення повноважень Єврокомісії, дії якої можуть сприйматися як політично вмотивовані, що в довгостроковій перспективі може призвести до ситуації, коли Єврокомісія втратить свій статус «охоронця цінностей» (Opening Statement in the European Parliament Plenary Session, 2014).

Під час розширень 1995 та 2004 років очікувалося, що держави будуть виконувати політичні та економічні умови самостійно, перш ніж їх можна буде вважати кандидатами на членство. Від них також очікувалося пристосування національних правових систем до *acquis communautaire* під час переговорів або, як це часто траплялося, під час перехідного періоду після вступу. Під час діяльності Європейської ради в Копенгагені навпаки глави держав та урядів вирішили активно контролювати та керувати процесом підготовки держав до членства, зокрема тим, що Європейська рада продовжуватиме уважно стежити за прогресом у асоційованих державах щодо виконання умов приєднання до Союзу та робити висновки щодо членства. Відтоді Європейська Рада оголосила про початок так званої передвступної стратегії, метою якої було надання плану маршруту для асоційованих держав, коли вони готуються до вступу, тобто визначення коротко- та середньострокових реформ, які називаються пріоритетами, які кандидати мають виконати у процесі вступу, постійний моніторинг прогресу кандидатів у проведенні цих реформ і, теоретично, відкладення вступу до досягнення цілей реформ. Таким чином, програмна стратегія до вступу перетворила політику розширення на політику з трансформаційною метою (Hillion, 2011, р.6).

Останні декілька років, Європарламент активно приймає резолюції щодо верховенства права, зокрема конкретні рекомендації для держав-членів щодо його реалізації та з питань свободи ЗМІ та громадянського суспільства. Окрім цього, резолюції не оминули питання реалізації верховенства права у країнах-кандидатах. Зокрема переглянуто методологію політики розширення, що передбачає моніторинг реалізації верховенства права в самому серці процесу приєднання. ЄС у своїх резолюціях неодноразово зазначає про важливість міжінституційної співпраці та її центральну роль у зміцненні спроможності ЄС контролювати та підтримувати верховенство права.

2021 рік став визначальним для верховенства права в Європі, оскільки він ознаменував набуття чинності Регламенту 2020/2092, що став своєрідним

регламентом регулювання умов верховенства права. Це перший в історії інструмент з умовами щодо верховенства права. Регламент дозволяє Єврокомісії пропонувати скорочення витрат ЄС державам-членам, які мають порушення верховенства права, після голосування кваліфікованою більшістю в раді ЄС. Порівняно зі ст. 7 Договору ЄС, ця процедура була вперше застосована щодо Угорщини у квітні 2022 року, за порушення верховенства права у вигляді корупції та відсутності належного судового переслідування.

Але поряд з цим, Польща теж має питання щодо незалежності судової системи, що неодноразово зазначалось у щорічних звітах ЄС (Rule of Law Report, 2022), проте з різким контрастом з Угорщиною у своїй позиції щодо російсько-української війни та надаючи підтримку у вигляді зброї, фінансової допомоги та будучи притулком для мільйонів українських біженців – Польща, ймовірно, відтермінувала «політичне» рішення Єврокомісії щодо порушення верховенства права.

Військова агресія РФ проти України підкреслила важливість демократичних цінностей, прав людини та стала викликом верховенству права. Керівним принципом ЄС залишається і надалі подальше промотування верховенства права у своїй зовнішній діяльності та його ефективна реалізація у своїй внутрішній політиці. Оскільки довіра до зовнішньої політики залежить від стану верховенства права в самому ЄС.

Війна суттєво пришвидшила політику розширення ЄС та в цілому створила сильну геополітичну мотивацію ЄС. Разом зі зміцненням європейської безпеки, політика розширення може стати потужним інструментом для об'єднання держав-членів ЄС навколо стратегічних цілей та прагнень в координації зовнішньої політики та політики безпеки ЄС. Широке використання військових інструментів проти України, Молдови та Грузії ставлять під загрозу їхню стабільність, демократичні процеси та мають прямі наслідки для безпеки ЄС (Akhvlediani, 2022, p.225).

Для подальшого посилення своїх геополітичних важелів, ЄС має визначити політику розширення як пріоритет. Існує нагальна потреба посилити політику розширення ЄС за допомогою інноваційних ідей і відійти від поточного підходу «все або нічого», коли кандидати повинні чекати кінця тривалого процесу, щоб бути інтегрованими до ЄС. Цей підхід можна замінити поетапною інтеграцією, яка винагороджує прогрес у реформах поетапними кроками інтеграції до ЄС через різні сфери політики, що означатиме більш надійний процес членства в ЄС, оснащений кращими інструментами та стимулами. Будь-яке згортання реформ також має призвести до заморожування процесу.

2. Імплементация механізмів та інструментів захисту верховенства права ЄС

Внутрішня політика ЄС

ЄС використовує широкий спектр механізмів для оцінки та захисту верховенства права. Механізми можна розділити на політичні, які по суті не мають обов'язкових наслідків, та правові.

Підхід ЄС щодо реалізації верховенства права у внутрішній політиці базується на трьох стовпах:

- 1) просування культури верховенства права в ЄС, що передбачає поглиблення спільної роботи з поширення розуміння верховенства права в Європі;
- 2) запобігання проблемам верховенства права, якщо вони виникають у державі-члені, з можливістю втручання на ранній стадії та уникаючи ризику ескалації, включаючи, зокрема, Європейський механізм верховенства права, з щорічним звітом про верховенство права;
- 3) здатність запровадження ефективної відповіді, якщо в державі-члені було виявлено проблему достатнього значення, включаючи процедуру статті 7 Договору про ЄС.

До політичних механізмів відносять Європейський механізм з верховенства права (European Rule of Law Mechanism), щорічні діалоги щодо верховенства права ЄС, які були започатковані у 2020 році та ґрунтуються на принципах об'єктивності, недискримінації та рівного ставлення до всіх держав-членів, здійснюються на основі безстороннього підходу та з повагою до національної ідентичності держав-членів (Uitz, 2019, p.3). Даний політичний механізм може забезпечити щорічний діалог між державами-членами та Комісією, Радою та Європейським парламентом, а також з національними парламентами, громадянським суспільством та іншими зацікавленими сторонами щодо верховенства права. Основою цього нового процесу є звіт про верховенство права.

Основною метою є розвиток міжінституційної співпраці, обміну передовим досвідом та обговорення нових викликів у сфері захисту верховенства права, складання щорічного звіту щодо поточної ситуації у державах-членах.

Ще одним з політичних механізмів є Комісія з верховенства права щодо процедури застосування статті 7, яку Союз може збирати для діалогу у разі серйозного порушення верховенства права та інших основоположних цінностей вказаних у статті 2 Договору ЄС. Союз може запустити механізм статті 7, який включає в себе серйозні політичні санкції, в тому числі у вигляді призупинення права голосу щодо майбутніх рішень ЄС. Цей процес має триетапну перевірку, що включає в себе: оцінку Єврокомісії щодо наявного факту порушень, рекомендації

Єврокомісії та моніторинг виконання рекомендацій Єврокомісії. Якщо рішення не знайдено в рамках верховенства права, стаття 7 Договору ЄС є останнім заходом для вирішення кризи та забезпечення дотримання країною ЄС цінностей ЄС. Стаття 7 ДЄС передбачає спеціальні механізми з далекосяжними санкціями у випадку, якщо країна ЄС не поважає фундаментальні цінності, зазначені у статті 2 Договору ЄС, включаючи верховенство права. Така процедура була вперше застосована щодо Польщі у 2016 році, відповідно до рамок верховенства права Комісія обмінялася думками з польським урядом та видала чотири рекомендації, що стосувалися легітимності відбору та призначення суддів Конституційного суду Польщі, а також висловила критику щодо реформ Верховного суду та Національної ради юстиції. В свою чергу Комісія наголосила на важливості забезпечення підтримки верховенства права у майбутніх реформах польської системи правосуддя (Briefing of the European Parliament, 2019)

Механізм співпраці та перевірки є третім політичним механізмом, який був застосований для Болгарії та Румунії у 2007 році (Cooperation and Verification Mechanism). Є тимчасовим, оскільки був створений з метою досягнення необхідного прогресу у сфері судових реформ, боротьби з корупцією (для обох держав-членів) та організованою злочинністю (для Болгарії). Механізм є «м'яким», оскільки санкції за відсутність прогресу не передбачені.

Щодо правових механізмів захисту верховенства права у державах-членах, до них відносять зокрема Механізм провадження про порушення (Infringement proceedings) за статтею 258 Договору про функціонування ЄС (ДФЄС), в якому Єврокомісія уповноважена розпочинати справу проти держави-члена, яка підозрюється у порушення принципів верховенства права, які закріплені в Договорі ЄС та Хартії основних прав ЄС (статті 19 та 47 відповідно). Такі справи розпочинали щодо Угорщини (C-286/12, щодо дострокового виходу суддів на пенсію, порушення принципу пропорційності), Польщі (C-192/18, диференційований пенсійний вік суддів-жінок та чоловіків, доступ до правосуддя та засоби правового захисту). Стаття 47 Хартії, на думку обох держав-членів, не мала б застосовуватись, оскільки не було порушено жодних основних прав. Стосовно конкретних питань, Польща стверджувала, що достроковий вихід на пенсію не можна ототожнювати зі звільненням, оскільки відповідні судді продовжують отримувати свою зарплату як «суддя у відставці». Крім того, Польща стверджувала, що реформа має на меті вирівняти вік виходу на пенсію суддів зі стандартним віком виходу на пенсію. Також, Польща вказала на відсутність загальноєвропейських стандартів щодо органів суддівського самоврядування, які беруть участь у призначенні суддів. Суд ухвалив своє рішення 24 червня 2019 року, в якому він встановив, що шляхом зниження віку виходу на пенсію суддів Верховного Суду для суддів, які обіймали посади в цьому суді до 3

квітня 2018 року, і шляхом надання Президенту Республіки дискреційних повноважень щодо продовження періоду судової діяльності суддів цього суду після нещодавно встановленого пенсійного віку, Республіка Польща не виконала своїх зобов'язань згідно з другим абзацом статті 19 ДЄС (Case C-619/18).

Ще одним правовим механізмом вважають Процедуру преюдиційного рішення (The preliminary ruling procedure) за статтею 267 ДФЄС, за яким національні суди держав-членів можуть отримувати тлумачення законодавства ЄС, включаючи вказівки Суду ЄС, що дозволяє їм самостійно оцінити відповідність конкретних національних заходів законодавству ЄС. Окрім того, рішення Суду ЄС є не лише обов'язковим для держави-члена який дав запит на нього, але і для інших держав членів та їх органів влади, як прецедент (Craig, 2011, р. 475). Недотримання тлумачення права ЄС, наданого в преюдиційному рішенні, є порушенням законодавства ЄС, що може призвести до його розгляду Єврокомісією.

Відображення існуючих механізмів ЄС моніторингу, оцінки та нагляду за цінностями, згаданих в статті 2 Договору ЄС, також пролило світло на ряд методологічних проблем, які серйозно впливають на ефективність їх використання та реалізації. Вони пов'язані з їх природою як експериментальних методів управління до яких відносять «м'які» політики, Рамки координації, що використовують бенчмаркінг, обмін «передовими практиками» та процеси взаємного навчання між державами-членами на рівні ЄС. Особливі проблеми, що викликають занепокоєння, включають питання демократичної підзвітності та відсутність узгодженості з іншими існуючими законодавчими та політичними рамками ЄС.

Зовнішня політика ЄС

Амстердамський договір 1997 року підкреслив важливість політичних критеріїв і додав нове положення, яке зараз відоме як стаття 49 Договору ЄС, яка передбачає, що «будь-яка європейська держава, яка поважає цінності, зазначені в Статті 2 і віддана їх поширенню, може подати заявку, щоб стати членом Союзу». Це зобов'язання пропагувати цінності ЄС є новим, але цілком узгоджується з рішенням держав-членів ЄС використовувати Лісабонський договір 2009 року для просування верховенства права, а саме нове положення – статтю 21 ДФЄС в якій зовнішня політика ЄС повинна керуватися основними цінностями та прагнути просувати їх. Договори передбачають, що цей принцип разом з іншими основоположними цінностями ЄС є умовою прийнятності та орієнтиром приєднання, що по суті означає, що дотримання верховенства права та асиміляція

відповідних стандартів ЄС, принаймні теоретично, є попередньою умовою членства в ЄС.

Верховенство права, безсумнівно, є цінністю, яку ЄС невпинно прагне експортувати за межі Союзу за допомогою переконань, стимулів і переговорів.

Для досягнення спільних політичних цілей країни-члени ЄС надали повноваження Союзу шляхом підписання міжнародних договорів. Інституції ЄС використовують ці обмежені повноваження для ухвалення рішень і законодавчої діяльності, створюючи європейське право. країни-члени застосовують і імплементують європейське право на своїх територіях через національні інституції та процедури. Таким чином, закон працює як сполучна ланка між абстрактними політичними цілями держав-членів та їхньою колективною специфікацією на рівні ЄС, а згодом між обумовленими європейськими політиками та їх фактичною національною реалізацією.

ЄС використовує різні інструменти для підтримки верховенства права за кордоном, включаючи:

- дипломатію та політичні діалоги («м'які» інструменти),
- односторонні торгові інструменти,
- інструменти технічної та фінансової допомоги для підтримки розвитку правових та судових систем (фінансування інфраструктури та розбудови інституційної спроможності, тощо),
- місії з врегулювання криз (цивільні та військові місії для надання технічної допомоги та консультацій країнам-партнерам у таких сферах, як правосуддя, поліція та управління),
- спеціальні партнерства, що робить фундаментальні цінності ЄС основним елементом договірних відносин (Європейська політика сусідства, Східне партнерство) (Стемона, 2011, р.293)

Європеїзація є політично керованим процесом, за допомогою якого інституції ЄС, правила та процеси формування зовнішньої політики впливають на правові системи, інституційні механізми та формування колективної ідентичності держав, які не є членами ЄС. Зовнішня політика ЄС через призму європеїзації, як м'якого інструменту, полягає в тому, що концепції європеїзації переміщують увагу на взаємодію між національним рівнем і рівнем ЄС. Держави-члени можуть бути готові адаптувати свою національну зовнішню політику до цілей ЄС і дотримуватися процедурних норм, якщо це в їхніх (довгострокових) інтересах, або якщо вони будуть інтернаціоналізувати норми, відповідно до європейських цілей.

Європеїзація в країнах-кандидатах відбувається в інший спосіб, ніж у державах-членах ЄС. З одного боку, ЄС має такі переваги як торгівля, фінансова допомога і можливість приєднання, що дозволяє ЄС встановлювати правила, які через процес європеїзації формують державну політику в країнах-кандидатах.

Спостерігається певна асиметрія взаємозалежності, яку найкраще можна спостерігати з того факту, що під час процесу вступу кандидати можуть навіть прийняти результат, який явно суперечить їхнім інтересам.

Треті держави орієнтуються на правила ЄС лише у тому випадку, якщо взаємозалежність із ЄС та переговорна сила ЄС будуть високими. Подекуди Європейська політика сусідства далека від загального та систематичного впливу переговорів щодо процесу вступу країн-кандидатів, політика все ж створює вибірковий експорт правил – перш за все там, де ЄС має високу переговорну силу, а треті країни сподіваються на те, що вони будуть розглянуті для вступу в майбутньому (Schimmelfennig, 2009, p.19).

Політика розширення, в більшості ж, стосується країн, які зараз прагнуть приєднатися до ЄС та потенційних кандидатів. Перспектива членства є потужним стимулом для демократичних та економічних реформ у країнах, які хочуть стати членами ЄС. Така зовнішня політика зміцнює політичну та економічну силу ЄС і має потужний трансформаційний вплив на треті країни. Процес вступу є суворим, через досягнення встановлених критерій та принципу власних заслуг.

На відміну від «південного розширення», коли Греція, Іспанія та Португалія стали повноправними членами на основі солідарності із зусиллями цих країн стабілізувати нові демократичні режими, Копенгагенські та Мадридські критерії з початку 1990-х років пов'язували вступ і членство в ЄС із «політичною» умовністю щодо стабільності інституцій, що гарантують демократію, верховенство права та захист прав людини та меншин. Ці критерії розглядаються як правові принципи, що впливають із первинного права ЄС, а також як основні цінності Європейського Союзу та передумови для формування постнаціональної європейської ідентичності. Крім того, здатність виконувати зобов'язання членства шляхом імплементації правового порядку ЄС, тобто *acquis communautaire*, в основному розглядається як технічна умова.

Уроки минулих фаз розширення (особливо до Румунії та Болгарії), де виникли труднощі із імплементацією верховенства права саме після розширення, підштовхнули Єврокомісію прийняти новий підхід до переговорів щодо реформ верховенства права. Незважаючи на те, що критерії та умови членства залишаються незмінними, Єврокомісія розробила індивідуальні підходи для кожної країни щодо вирішення складних питань у процесі вступу. Як наслідок, ЄС наполягає на відкритті переговорів щодо Глав 23 та 24 *acquis communautaire* ЄС набагато раніше, щоб сприяти вирішенню існуючих проблем із корупцією, організованою злочинністю та адміністративною спроможністю. Цей підхід також було відображено в переговорній базі, прийнятій у червні 2012 року для переговорів з Чорногорією, яка твердо закріпила верховенство права в центрі процесу приєднання та заклала основи для майбутніх переговорів.

Acquis communautaire, як стратегічний інструмент зовнішньої політики, залишається виключно в руках інституцій ЄС і це дозволяє «коригувати стратегічний зміст» щодо «обсягу, рішучості та гнучкості», тобто ЄС практикує стратегічну гру умовності, розтягуючи або «пересуваючи ворота» (Kochenov, 2007, р. 76). Така ситуація гратиме провідну роль для місцевих еліт, які не зацікавлені у членстві в ЄС через свої економічні інтереси, або еліт, які будуть уникати впровадження нових правил через свої політичні інтереси, якщо є загроза негативних наслідків щодо їх підтримки на виборах.[55] Однак, як деякі науковці наголошують на тому, що структура та зміст копенгагенських документів не розрізняє демократію та верховенство права, тобто під час підготовки до вступу, Комісія отримує простір для політичного маневру для більш конкретних політичних приписів у цьому процесі.

Починаючи з 2014 року, Україна отримала можливість пришвидшити ліберально-демократичні реформи, проте початок повномасштабної війни та її економічні наслідки значно уповільнили цей процес. З 2014 року, коли Угода про асоціацію між Україною та ЄС мала сильний політичний та ідеологічний вплив на постреволюційну політику, європеїзація також мала сильний «технічний» вплив на багато реформ, а також на зовнішню політику України. Ті політичні групи, які підтримували «європейський вибір», були в центрі влади, тоді як ті, хто виступав проти європеїзації, були маргіналізовані або заборонені. У 2019 році ці групи змінили Конституцію України, щоб гарантувати, що нове покоління політиків не зможе легко змінити європейський вибір. У цьому контексті «європейська інтеграція» є важливим наративом, який проявляється в політичних розколах (Minakov, 2020, р.119).

28 лютого 2022 року, під час повномасштабного вторгнення РФ, Україна подала заявку на вступ до ЄС та вже 23 червня 2022 року Україна отримала статус кандидата на вступ до ЄС разом з списком з семи вимог, які держава має виконати перед початком переговорів. Вимоги стосуються таких сфер як судова влада (2 вимоги), боротьба з корупцією (3 вимоги) та гармонізація національного права з правом ЄС у питаннях аудіовізуального законодавства та питання національних меншин. Такі вимоги дають ЄС «право тиску» на впровадження тих чи інших реформ для початку переговорів про членство України. Подібна ситуація була з безвізовим режимом у 2016 році.

Війна суттєво пришвидшила політику розширення ЄС та в цілому створила сильну геополітичну мотивацію ЄС. Внаслідок цього, ЄС надає високий пріоритет обговоренню заяв про членство в ЄС України та Молдови. Український шлях до членства в ЄС вже відрізняється від досвіду інших держав. Оскільки рішення про надання статусу кандидата було суто політичним, ймовірно, потенційний вступ до ЄС буде теж базуватися на політичній ситуації. Разом зі зміцненням європейської

безпеки, політика розширення може стати потужним інструментом для об'єднання держав-членів ЄС навколо стратегічних цілей та прагнень в координації зовнішньої політики та політики безпеки ЄС.

3. SVM як гібридний механізм промотування верховенства права

Процедурні особливості SVM

Порівняно з іншими державами Центральної та Східної Європи, Румунія та Болгарія продемонстрували найповільніший прогрес щодо прозорості та впровадження верховенства права до свого вступу у ЄС (Dimitrova&Draneva, 2001; Paradimitriou&Gateva, 2009, p.154). Під час переговорного періоду, тиск з боку ЄС у рамках його механізму висування умов членства не мав значного впливу на впровадження реформ у обох державах. Рішення про прийняття Румунії та Болгарії до ЄС було результатом «ситуативного накопичення обставин» та геополітичних міркувань ЄС середини 1990 років. Однією з таких обставин був намір будувати газопровід Nabucco, що мав проходити через ці дві держави, які мали стратегічне значення для інших держав-членів, які брали участь у цьому проекті.

Політика розширення ЄС 2007 року призвела до деяких змін у зовнішній політиці ЄС. Приєднання Болгарії та Румунії викликало дискусії у національних парламентах та на громадському рівні щодо їх відповідності та готовності до членства у ЄС. Одним з таких змін стало включення захисних положень у Договір про приєднання Болгарії та Румунії (статті 37-39) та імплементація SVM, механізму умовності після вступу. Захисні положення стосувались невиконання зобов'язань, які можуть призвести до порушення функціонування внутрішнього ринку, правосуддя та вимог щодо членства до дати приєднання (01 січня 2007 року). Станом на грудень 2006 року, Комісія та держави-члени ЄС прийняли рішення про запровадження спеціального моніторингового механізму.

Механізм співпраці та перевірки (SVM) – є спеціальним механізмом для моніторингу та оцінки прогресу в реформах судової системи, антикорупційної політики та боротьби з організованою злочинністю (лише щодо Болгарії).

Оцінки Єврокомісії та формальні звіти базувались на ретельному аналізі та моніторингу, спираючись на постійний діалог між болгарською та румунською владою, контактів з громадянським суспільством, міжнародними організаціями, незалежними експертами та різними іншими джерелами. Звіти містили оцінку та рекомендації Єврокомісії до болгарської та румунської влади і доповнювались

робочим документом, який визначає детальний аналіз Комісії щодо кожного з орієнтирів SVM.

SVM зобов'язував обидві держави-члени періодично звітувати перед Комісією про впроваджені реформи та заходи, вжиті для дотримання acquis ЄС. З 2008 по 2012 рік такі звіти видавалися двічі на рік, з 2013 року видавався лише один щорічний звіт. Оцінка двох нових держав-членів відбувалась на основі ряду контрольних показників.

Контрольні показники, які мала виконати Болгарія:

1. Прийняти конституційні поправки, що усувають будь-яку двозначність щодо незалежності та підзвітності судової системи;
2. Забезпечити більш прозорий та ефективний судовий процес;
3. Продовжити реформування судової системи з метою підвищення професіоналізму, підзвітності та ефективності;
4. Проводити та звітувати про професійні позапартійні розслідування звинувачень у корупції на високому рівні;
5. Вжити подальших заходів для запобігання та боротьби з корупцією, зокрема на кордонах та в органах місцевого самоврядування. Ці заходи мають на меті вплинути на ширший спектр державних службовців за межами центрального уряду, наприклад тих, хто працює на регіональному та муніципальному рівнях;
6. Впроваджувати стратегію боротьби з організованою злочинністю, зосереджуючись на серйозних злочинах, відмиванні грошей, а також на систематичній конфіскації активів злочинців.

Контрольні показники, які мала виконати Румунія:

1. Забезпечити більш прозорий та ефективний судовий процес;
2. Створити агентство доброчесності, відповідальне за перевірку активів, несумісності та потенційних конфліктів інтересів;
3. Продовжувати проводити професійні неупереджені розслідування звинувачень у корупції на високому рівні;
4. Вжити подальших заходів щодо запобігання та боротьби з корупцією, зокрема в органах місцевого самоврядування. Ці заходи мають на меті вплинути на ширший спектр державних службовців за межами центрального уряду, наприклад тих, хто працює на регіональному та муніципальному рівнях.

Незважаючи на те, що контрольні показники залишались незмінними протягом багатьох років, перелік вимог і рекомендацій щодо кожного з них

змінювався з роками, оскільки певні питання відкидались, а нові сфери інтересів додавались до порядку денного.

SVM використовує спеціальну методологію оцінки: Єврокомісія використовує опорні точки та порівняльні показники, які є доступними в державах: основні точки включають роботу Ради Європи, ОЕСР та агентств ООН. Однак, незважаючи на провідну роль Єврокомісії, існують також інші актори, від яких залежить імплементація SVM. Рада ЄС також відіграла і продовжуватиме відігравати важливу роль у моніторингу. Після публікації кожного звіту Комісія офіційно представляє його Раді, а Рада ухвалює власні висновки щодо них. Також варто зазначити, що окремі держави-члени ЄС також відіграють певну роль у впровадженні SVM. Склад і механізми голосування в Раді на практиці дозволяють окремим державам-членам сильно впливати на рішення Ради. Підтримка SVM з боку Ради походить від позиції деяких держав-членів ЄС (зазвичай це країни-донори бюджету ЄС, такі як Німеччина, Австрія, Нідерланди, Швеція та Данія). Для порівняння прогресу в обох країнах із ситуацією в інших державах-членах, Єврокомісія також організовує місії та візити до обох країн, надсилаючи окремих експертів із держав-членів. Звіти переглядаються державами-членами, які оцінюються, для виправлення будь-яких фактичних неточностей. Ситуація в інших країнах-членах також береться до уваги для порівняння прогресу, досягнутого Болгарією та Румунією. (Carrera&Hernanz, 2013)

Відсутність прогресу щодо реформування певної сфери висвітлюється у звіті з подальшими рекомендаціями для покращення. Ніяких санкцій офіційно не передбачено після публікації звіту. Після закінчення трирічного періоду після приєднання (період активації захисних положень), єдина санкція, яку Єврокомісія може накласти на Болгарію та Румунію за недостатній прогрес у відповідних сферах, це пов'язати рівень прогресу з фінансуванням ЄС, що було зроблено принаймні один раз у 2008 році, коли ЄС призупинив передвступні фонди для Болгарії через негативні для країни наслідки пов'язані із відсутністю достатнього прогресу в SVM, таким чином стимулюючи Болгарський уряд відновити реформування визначених сфер.

SVM не має жодних часових рамок, оскільки за рішенням Комісії від 13 грудня 2006 року не передбачено будь-яких кінцевих термінів виконання набору контрольних показників. Єдина умова скасування дії SVM – досягнення всіх контрольних показників. Комісія чітко заявила у звіті за 2009 рік про прогрес Болгарії, що SVM є довгостроковим інструментом і його застосування повністю залежить від досягнутих результатів.

Зусилля Болгарії та Румунії щодо досягнення цілей SVM також підтримувались фінансуванням в рамках Європейських структурних та інвестиційних фондів. Протягом 2007-2017 років, Болгарія та Румунія були

чистими бенефіціарами фінансування ЄС, вони отримали значно більше ресурсів, ніж внесли до бюджету ЄС. Наприклад, протягом 2007–2016 років, Румунія отримала приблизно 40,5 млрд євро від ЄС (включаючи передвступні фонди) і внесла до спільного бюджету ЄС 13,6 млрд євро. Щодо Болгарії, то держава отримала у свою економіку 13,3 млрд євро до 2017 року.

Протягом 2007–2013 років було профінансовано понад 11 тисяч проектів в Болгарії та близько 15 тисяч у Румунії за рахунок структурних фондів. Вони також включали низку проектів у сфері боротьби з корупцією та судової реформи. Фінанси з Європейських фондів регіонального розвитку були інвестовані в заходи, пов'язані з проектами контролю доброчесності. Згідно з наступним програмним періодом 2014-2020 років пріоритетний напрямок для судової системи було включено до Операційної програми з належного врядування з виділенням 30,2 млн євро. Зокрема за даними представництва Єврокомісії в Румунії з 2007-2022 роки Румунія отримала фінансування від ЄС у розмірі 62 млрд євро.

Для кращого розуміння сенсу механізму SVM, а також визначення його ефективності, ми проаналізували щорічні звіти Комісії. В додатках наведені стислі висновки щодо кожної досліджуваної держави за 2007-2022 роки роботи SVM (Додаток 1). Загалом звіти Комісії демонструють, що досліджувані держави здійснюють певні кроки для досягнення верховенства права в своїх суспільствах, проте вони не забезпечують помітного прогресу зокрема на етапі імплементації законодавства. Натомість, Комісія фіксує наявність або відсутність змін, а відсутність стабільної співпраці критикує досить спокійно. Варто підкреслити, що зрушення відбуваються частіше лише під зовнішнім тиском Європейських інституцій, проте без дії Механізму співпраці та перевірки позитивних змін могло б зовсім не бути. До кожного звіту Комісія надавала додаткові рекомендації, які мали сприяти прогресу досягнення контрольних показників.

Ефективність та вплив SVM на зміну політики ЄС у просуванні верховенства права

Моніторинг після вступу сформував перегляд політики розширення ЄС. Зокрема до нового підходу переговорів про вступ першочергово віднесені Глава 23 (Судова система та основні права) та Глава 24 (Юстиція, свобода та безпека) *acquis communautaire* ЄС, а також залучення широкої громадськості, а не лише політичної еліти, як партнера у ході підготовки до ЄС. До того ж, у 2013 році відбулась одна з важливих змін в політиці ЄС щодо просування верховенства права – впровадження Антикорупційної доповіді Єврокомісії, оскільки ризик зловживання владою є загальним для всіх держав-членів ЄС, що надалі у 2016 теж

стало передумовою для створення Механізму спрямованого на захист демократії та основних прав людини.

Початковий дизайн CVM не був пристосований до особливостей болгарського та румунського суспільств та до необхідності протидії відповідній домінуючій політичній поведінці обох держав. Наявність нереалістичного визначення ситуації у випадку Болгарії та Румунії, щодо прагнення політичних класів системної європеїзації ускладнило застосування CVM (Gallagher, 2009). До того ж, судова система є чутливою сферою в кожному національному суспільстві і в такій сфері достатньо складно мати єдине європейське регулювання (Alegre&Ivanova, 2009). Таким чином, можливості для того, щоб умови після вступу були ефективними для просування верховенства права, в цьому випадку були досить обмеженими з самого початку.

Ситуація з просуванням верховенства права, яка відстежується через CVM у Румунії та Болгарії, має високий рівень подібності. Відсутність впливу на вирішення проблем пояснюється як недоліками механізмів, включаючи неналежні рекомендації, відсутність концепції та методології реалізації умов ЄС, непослідовне застосування та відсутність зосередженості на практичному застосуванні, так і іноді глибоко вкоріненою культурною спадщиною посткомуністичних суспільств. У різні роки пакет контрольних показників моніторингу використовувався вибірково з довільним приглушенням одних аспектів та виділенням інших.

Протягом останніх 15 років Болгарія і Румунія мали позитивний прогрес, проте є складнощі, через які все ще не можна стверджувати, що у досліджуваних державах повністю панує верховенство права.

Оцінюючи вплив CVM, ми розрізняємо його вплив на compliance (ступінь, якому держава відповідає вимогам і рекомендаціям викладених у звіті) та його вплив на вирішення визначених механізмом проблем у державах.

Вплив ЄС та стимули стали чинниками, які були періодично успішними, спонукаючи уряди Болгарії та Румунії проводити внутрішньоінституційні зміни в реформуванні судової системи та боротьбі з корупцією.

Структура матеріальних стимулів CVM дуже слабка, оскільки єдиною санкцією є можливість для інших держав-членів не визнавати та не виконувати рішення судів Болгарії та Румунії. CVM може застосувати матеріальні санкції. Наприклад, у 2008 році Болгарія втратила близько 500 млн євро фінансування ЄС. Однак ці заходи не були використані як покарання за невиконання загальних вимог CVM, натомість вони були зумовлені конкретними питаннями нецільового використання коштів, які ЄС може застосувати до всіх держав-членів (European Scrutiny Committee Report, 2007)

CVM переважно діяв як інструмент соціального тиску через сильну легітимність, якою користується ЄС серед еліт і громадськості. Однак існують загрози легітимності CVM через його вибіркоче використання лише для цих двох країн та через прив'язку вступу до Шенгенської угоди, яка не була передбачена ні в правилах Шенгену, ні в правилах CVM. Хоча зв'язок досягнення показників та членства у Шенгені можна вітати з точки зору стимулів, проте він є шкідливим з точки зору легітимності.

Щодо матеріальних стимулів, з якими стикаються Болгарія та Румунія в рамках CVM, між двома країнами немає відмінностей. Таким чином, стимули ЄС не можуть пояснити, чому дотримання законодавства в Румунії є кращим. Хоча зв'язок проблеми з членством у Шенгені може відповідати покращенню відповідності в обох країнах з часом після 2010 року, у Болгарії покращення лише незначне.

Якщо порівнювати загальні досягнення двох держав щодо просування верховенства права, на основі звітів Комісії, включаючи боротьбу з корупцією, відмінності між двома випадками достатньо незначні. Подібність у темпах та просуванні судових реформ є надзвичайно сильною через відсутність реального прогресу в боротьбі з корупцією. Оскільки відповідно до звітів Комісії, боротьба з корупцією вимірювалась у кількості розпочатих судових справах і власне за кількістю судових рішень, а не через стійкі інституційні механізми відповідальної політичної поведінки. Ключовою відмінністю між Румунією та Болгарією і фактором, що сприяє дотриманню CVM у Румунії, є створення внутрішніх інституцій, призначених для боротьби з корупцією. Але навіть «відносний прогрес» такої боротьби з корупцією у Румунії, CVM не призвів до істотного прогресу у боротьбі з корупцією у обох державах.

Досвід Болгарії і Румунії доводить, що моніторинг Комісії не гарантує незворотного встановлення верховенства права. CVM щодо Болгарії та Румунії мав розрив між оцінкою та моніторингом на національному рівні та звітністю на рівні ЄС. Звіти CVM стверджували про позитивні зміни і виконання рекомендацій, але на практиці все виглядало зовсім по-іншому. Комісія не володіла достатньою обізнаністю про реальний стан справ через їх часте приховування урядами держав. Окрім цього, Комісія прагнула частіше звертати увагу на позитивні сторони CVM, для доведення його ефективності.

Проте, детальний моніторинг та оцінка у звітах CVM у поєднанні з політичним тиском і конкретними санкціями можуть дати значні результати, особливо якщо тиск ЄС буде поєднуватись із внутрішніми стимулами, пов'язаними з перемогою на виборах або утриманням влади. ЄС також має переглянути політику щодо зміцнення громадянського суспільства, оскільки вони відіграють важливу роль у висвітленні корупції та необхідності судових реформ.

Основна слабкість механізму полягає в тому, що він не тільки залишився поза межами соціально-політичного життя в державах, але й по відношенню до політичного партнерства з місцевими органами влади. Відсутність розуміння місцевого контексту та ігнорування природи специфічних локальних механізмів системного опору реформам стало одним факторів гальмування реформ у обох державах.

CVM є інструментом з обмеженим спектром дії для підштовхування держав до реформ, але в той же час корисним для здійснення політичного тиску щодо збереження імпульсу покращень, який держава продемонструвала до вступу до ЄС. Модель, подібну до CVM можна застосувати до держав-членів, де шляхом загального моніторингу виявлено особливо серйозні порушення верховенства права, використовуючи CVM як механізм, який можна пристосовувати до вимог конкретної держави.

Аналіз CVM та рекомендацій ЄС, наданих Україні разом з кандидатством

Правова природа CVM ґрунтується на положеннях Договору про ЄС, Договору про функціонування Європейського Союзу, Акту про приєднання та рішеннях Єврокомісії, щодо встановлення CVM та його контрольних показників по кожній державі. ДФЄС встановлює правову основу для CVM у статті 35, яка зазначає, що ЄС шляхом співпраці з представниками держави-члена можуть проводити обмін інформацією, а також проводити спільні оцінки щодо прийнятих зобов'язань. Єврокомісія проводить моніторинг правильного та вчасного застосування законодавства ЄС, через це її вважають «охоронцем договорів».

З точки зору правового аналізу, CVM можна розглядати як інноваційний підхід до просування верховенства права та демократичних реформ. Хоча сам CVM конкретно не охоплюється окремою статтею чи положенням законодавства ЄС, він є важливою частиною ширшої правової бази політики розширення ЄС, яка встановлюється низкою різних правових інструментів і механізмів. CVM був створений рішенням Єврокомісії через наявність невирішених питань в таких сферах як «підзвітність та ефективність судової системи та правоохоронних органів» через які вона вирішила встановити контрольні показники, які по змісту та формі схожі на рекомендації що були надані Україні разом з кандидатством.

Разом з отриманням статусу кандидата, Україна також отримала 7 рекомендацій щодо своєї заявки на членство, серед яких: 1) запровадження законодавства щодо процедури добору суддів Конституційного суду України (КСУ), 2) перевірка доброчесності кандидатів до Вищої Ради правосуддя та відбір кандидатів до Вищої кваліфікаційної комісії суддів, 3) посилення боротьби з корупцією на високому рівні, призначення керівників САП та НАБУ, 4) боротьба

з відмиванням грошей відповідно до стандартів FATF, прийняття стратегічного плану реформування правоохоронного сектору, 5) запровадження антиолігархічного закону, 6) ухвалення закону про медіа відповідно до Директиви ЄС, 7) прийняти ефективні механізми реалізації законодавства про нацменшини (EU Commission Recommendation, 2022).

Дані умови щодо України в більшості стосуються реформ судової сфери та боротьби з корупцією, що відкривають можливість переговорів щодо глави 23 (судова реформа) та глави 24 (правосуддя) acquis, а проміжні контрольні показники будуть використовуватись Єврокомісією для моніторингу прогресу.

За 8 місяців кандидатства (станом на березень 2023 року) Україна продемонструвала значний прогрес у впровадженні всіх 7 реформ.

Що стосується реформи КСУ, прийнятий ЗУ №2846-IX від 20.12.2022 року містить механізм добору суддів який не відповідає рекомендаціям Венеціанської комісії, що ставить під сумнів виконання даної рекомендації у тому вимірі, в якому його бачить ЄС.

Однією з найбільш прогресуючих умов є призначення 17 членів з 21 до Вищої ради правосуддя, яка вже може реалізовувати ст. 131 Конституцію України. Для повного виконання рекомендацій, Україна має призначити ще 4 члени. Щодо Вищої кваліфікаційної комісії суддів – проведено інтерв'ю з усіма учасниками конкурсного відбору. Ця реформа буде визначати українську судову систему в найближчі декілька років.

Антикорупційні органи також підтримують високу активність у розслідуваннях, однак справи обмежуються поки лише їх відкриттям. Важливо, щоб влада і надалі сприяла ефективній роботі цих органів. Призначено керівників САП та НАБУ.

Рекомендацію ЄС щодо боротьби з відмиванням коштів, можна умовно визнати як позитивно успішну в реалізації реформ правоохоронного сектору, зокрема у створенні проекту Комплексного стратегічного плану Офісом Генерального Прокурора, однак до вересня 2023 року очікується ще план заходів до його реалізації, в той же час щодо імплементації FATF, такого прогресу не спостерігається. Під час прийняття ЗУ №8008 у листопаді 2022 року були прийняті поправки, що послаблюють фінансовий моніторинг всупереч стандартам FATF та Директиви ЄС 2015/849.

Прийнятий у 2021 році антиолігархічний закон досі на стадії отримання висновку Венеціанської комісії. Поки законодавство не є системним, в довгостроковій перспективі не вирішує питання впливу олігархів на різні сфери в тому вигляді що є. Прогресу у боротьби з відмиванням коштів поки не спостерігається.

Важливим кроком стало ухвалення законів про медіа та національні меншини. Для повної імплементації рекомендації про медіа, 2 травня 2023 були прийняті зміни до ЗУ «Про рекламу» шляхом імплементації окремих положень *acquis* ЄС. Щодо рекомендації до законодавства про національні меншини, то після ухвалення ЗУ «Про нацменшини (спільноти)» поки не були розроблені імплементаційні механізми щодо його реалізації, але очікується що після набуття чинності Закону 1 липня 2023 розробка цього механізму може пришвидшитись.

Звіти Європейської Комісії, які складаються на основі моніторингу реформ в Україні, будуть використовуватися для оцінки прогресу країни і для надання рекомендацій для покращення показників. Як і метою SVM, рекомендації до України здебільшого стосуються реформувань судової та правоохоронної сфери, боротьби з корупцією та організованою злочинністю.

Впровадження SVM продемонструвало, що виконання Копенгагенських політичних критеріїв на момент вступу не гарантує, що після приєднання держави верховенство права буде на тому ж рівні, як за наявності такого стимулу як членство ЄС. (Dumbrava, 2021, p.441) Перспектива відкриття переговорів про розширення ЄС та політичний тиск можуть стати ключовими для ефективного впровадження верховенства права в Україні.

ДИЗАЙН ДОСЛІДЖЕННЯ

Для розуміння застосовності SVM в Україні, ми провели якісне дослідження, використовуючи стратегію case study. Згідно з дослідженням Памели Бекстер та Сюзан Джек «Методологія якісного кейс-стаді: дизайн і реалізація дослідження для дослідників», case study допомагає досліджувати явища в певному конкретному контексті за допомогою різних джерел даних, дозволяє провести дослідження через різні точки зору для виявлення численних аспектів явища. Зважаючи на часові обмеження підготовки дослідження, ми вирішили зосередитися на одному кейсі. Такий підхід, звичайно, мав свої хиби, з одного боку, а з іншого — допоміг ґрунтовно розглянути обраний нами кейс, провести експертне опитування та виокремити особливості для України, що можуть лягти в основу майбутніх досліджень.

Метод збору та аналізу даних

У цій роботі ми використали якісний метод. Дані для дослідження збирали шляхом проведення експертних опитувань. Опитування проводились завдяки онлайн платформам та особистим зустрічам. Варто зазначити, що у дослідженні ми виходимо з того, що перевірка гіпотез не завжди здійснюється за допомогою кількісних розрахунків. Перевірка гіпотез може проводитися на основі даних, що збираються через опитування, спостереження або іншими способами.

Генеральна сукупність

Генеральною сукупністю дослідження є українські та західні експерти з просування верховенства права ЄС в Україні, представники органів влади, організації громадянського суспільства та наукові кола.

Вибірка

Вибірка – нерепрезентативна, сформована методом «снігової кулі», в якому респондент може допомогти знайти наступного опитуваного, таким чином вибірка розширюється завдяки співпраці з іншими учасниками дослідження.

Критеріями відбору респондентів стала особиста залученість до просування верховенства права ЄС в Україні. Частина експертів залишилася анонімною, а інші надали свої контакти.

Основні змінні

Ми досліджували вплив факторів які промотують або ускладнюють застосування SVM. які є **незалежною змінною**, а саме:

- Політичний тиск ЄС
- Макрофінансова допомога ЄС

- Інтенсивний політичний діалог між ЄС та державою-членом
- Суспільна підтримка уряду та спільне бачення громадянським суспільством необхідних реформ
- Слабка інституційна спроможність у післявоєнний час
- Слабка громадська та медійна підтримка СММ

Залежною змінною нашого дослідження було ефективне застосування СММ

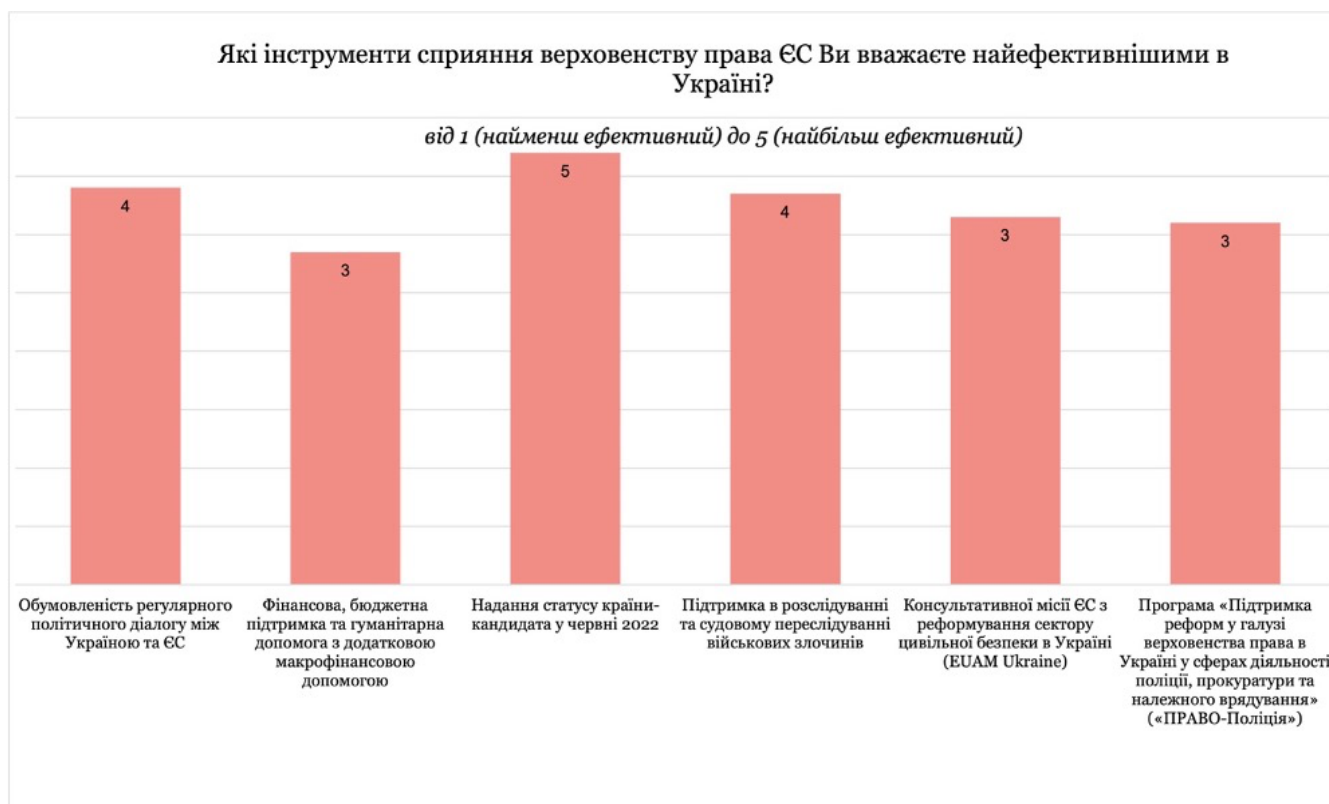
РЕЗУЛЬТАТИ

Адаптивність та застосовність СММ у випадку України

Дані для дослідження збиралися протягом квітня 2023 року шляхом проведення експертного опитування через платформи онлайн спілкування. В опитуванні взяли участь 21 респондентів, серед яких Представник України при ЄС (2010-2015рр.), співробітники Міністерства закордонних справ України, співробітники Представництва ЄС в Україні, Голова Комітету Верховної Ради з питань інтеграції України до ЄС, народні депутати України, західні та українські експерти з питань просування верховенства права ЄС в Україні, які представляють органи влади, громадські організації та наукові кола.

Текст опитування наведено у Додатку «Застосовність Механізму співпраці та перевірки (СММ) в Україні після вступу до ЄС».

Надання Україні статусу країни-кандидата у червні 2022 року на тлі повномасштабного вторгнення РФ, стало потужним сигналом зміни геополітичних настроїв ЄС, а також політики розширення. Окрім цього, результати опитування показали, що експерти вважають надання кандидатства одним із найефективніших інструментів сприяння верховенству права ЄС в Україні, поряд з обумовленістю регулярного політичного діалогу України-ЄС та підтримкою в розслідуванні та судовому переслідуванні військових злочинів.



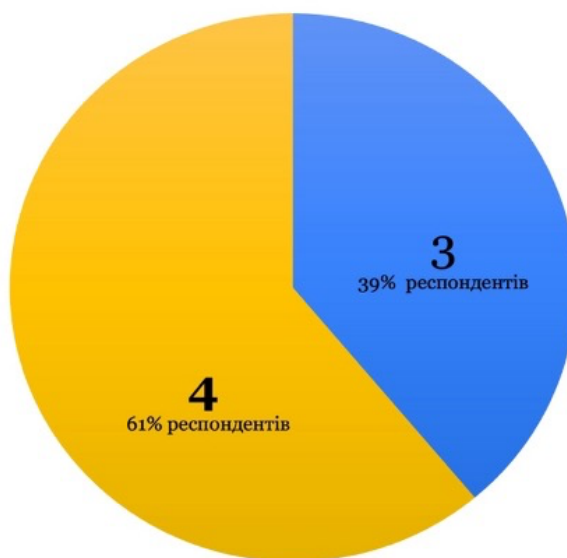
Примітка: дані з опитування, березень-квітень 2022 року

Хоча триваюча війна РФ проти України створює проблеми для виконання умов кандидатства, проте український уряд на початку березня 2023 заявив про виконання всіх умов та заявив про намір розпочати перемовини про вступ до кінця 2023 року. Успіх подальших реформ залежатиме від тривалості та результатів війни, а також від збереження підтримки громадянським суспільством і населенням європейської інтеграції та впровадженням реформ ЄС. Станом на квітень 2023 року спостерігається високий імпульс і високий суспільний запит на євроінтеграцію України.

Підтримка ЄС у виконанні Україною цих умов і просування вперед у реформах верховенства права вимагає розгляду викликів, з якими просування верховенства права в ЄС стикається в інших контекстах, і розробки шляхів їх уникнення. Щодо можливості застосування SVM в Україні, як механізму моніторингу прогресу у реалізації верховенства права, то експерти оцінюють його застосування формально можливим при вступі України до ЄС.

Застосовність SVM в Україні:

від 1 (найнижча застосовність) до 5 (найвища застосовність)



Примітка: дані з опитування, березень-квітень 2022 року

Український шлях до членства в ЄС вже відрізняється від досвіду інших держав. Процес переговорів про приєднання, а також застосовність моніторингових механізмів на кшталт SVM будуть залежати від результатів війни з РФ. На нашу думку, запровадження подібних механізмів в Україні могло б бути корисним з геополітичної точки для пришвидшення процесу вступу до ЄС. Водночас такий механізм дозволив би уникнути ризик розчарування в громадян через ймовірний розтягнутий процес вступу.

Важливими також є результати України на полі бою, враховуючи, що триваюча війна та часткова окупація ускладнюють євроінтеграційний шлях України. Розглядаючи варіант безумовної перемоги України, відновленням суверенітету та територіальної цілісності, ймовірність швидкого членства значно зростає, в такому випадку часткова невідповідність критеріям вступу може бути проігнорована. Однак, якщо результатом війни буде часткова перемога України, така перспектива членства є менш вірогідною, оскільки буде зростати напруга щодо впровадження необхідних реформ під час часткової окупації або безперервного конфлікту, що може призвести до довгого приєднання.

Досвід застосування механізму CVM в Болгарії та Румунії показує, що моніторинг Комісії не допомагає в європеїзувати нових членів до необхідного рівня після вступу. Комісія не володіє достатньою обізнаністю про внутрішні процеси. Завдяки такому Механізму створюється необхідна законодавча база, проте її реалізація залежить в тому числі і від внутрішніх процесів. Тому за подальшу європеїзацію держави відповідальність несе лише уряд та громадянське суспільство.

Регулярний та інтенсивний діалог між інституціями ЄС та українською владою, а також фінансування в рамках Європейських структурних інвестиційних фондів, можуть бути стимулами, які матимуть найбільший вплив на реалізацію вимог ЄС після вступу.



Примітка: дані з опитування, березень-квітень 2022 року

Проте, детальний моніторинг та оцінка у звітах SVM у поєднанні з політичним тиском і конкретними санкціями можуть дати значні результати, особливо якщо тиск ЄС буде поєднуватись із внутрішніми стимулами.

Чи буде євроінтеграція супроводжуватись SVM, залежить від того, наскільки якісно Україна зможе підготуватись до вступу. Пріоритети перехідного періоду ймовірно будуть стосуватись сфер Глави 23 та 24 *acquis communautaire*, як і у випадку Болгарії та Румунії це можуть бути 1) боротьба з корупцією, та 2) судова реформа. Проте регулярний та інтенсивний політичний діалог з ЄС, координація з іншими донорами (G7, США) і наявність якісного аналізу та чіткого плану реформ разом з фінансовою підтримкою є ключовими факторами, за яких SVM може ефективно спрацювати разом з урахуванням інших національних особливостей. Варто зазначити що, важливими передумовами реформи верховенства права в Україні також є бачення реформи та дії громадянського суспільства та підтримка реформ населенням.



Примітка: дані з опитування, березень-квітень 2022 року

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДО ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Поява нових безпекових викликів, зумовила взаємопов'язаність вимірів внутрішньої та зовнішньої безпеки Європи, що впливає на розуміння та практику верховенства права. Окрім цього, відсутність єдиного узгодженого трактування верховенства права призводить до того, що держави реформують свої урядові структури відповідно до власної інтерпретації верховенства права.

Це створює для інституцій ЄС багато незручностей, оскільки деякі уряди держав-учасниць ЄС можуть маніпулювати відсутністю цієї дефініції задля досягнення своїх інтересів і руйнування системи стримувань та противаг.

Керівним принципом ЄС залишається і надалі промотування верховенства права у своїй зовнішній діяльності та його ефективна реалізація у своїй внутрішній політиці. Оскільки довіра до зовнішньої політики залежить від стану верховенства права в самому ЄС.

Державам, які мають намір стати державою-членом ЄС приділяється особлива увага в рамках дотримання верховенства права. В першу чергу для того, щоб мінімізувати можливі проблеми із дотриманням фундаментальних цінностей в майбутньому, Єврокомісія вимагає від потенційних членів ЄС виконувати певні умови, перелік яких може постійно змінюватись. Проте, у випадку Болгарії і Румунії, в результаті сприятливої політичної ситуації, було прийнято рішення прийняти ці держави до Союзу навіть без повного виконання необхідних критеріїв.

Механізм співпраці та перевірки, виявився недостатньо ефективним механізмом моніторингу виконання умов після вступу. Звіти Комісії демонстрували, що досліджувані країни здійснюють певні кроки для досягнення верховенства права в своїх суспільствах, проте вони не забезпечують помітного прогресу окрім на етапі імплементації законодавства. Варто підкреслити що зрушення відбувались частіше тільки під зовнішнім тиском Європейських інституцій, проте без дії Механізму співпраці та перевірки позитивних змін могло б зовсім не бути.

Основна слабкість SVM полягала в тому, що він не тільки залишився поза межами внутрішніх проблем національних урядів, але й по відношенню до політичного партнерства з місцевими органами влади. Відсутність розуміння місцевого контексту та ігнорування природи специфічних локальних механізмів системного опору реформам стало одним факторів гальмування реформ у обох державах.

Досвід Болгарії і Румунії доводить, що моніторинг Комісії не гарантує незворотного встановлення верховенства права. SVM щодо Болгарії та Румунії мав розрив між оцінкою та моніторингом на національному рівні та звітністю на рівні ЄС. Звіти SVM стверджували про позитивні зміни і виконання рекомендацій,

але на практиці все виглядало зовсім по-іншому. Комісія не володіла достатньою обізнаністю про реальний стан справ через їх часте приховування урядами держав. Окрім цього, Комісія прагнула частіше звертати увагу на позитивні сторони SVM, для доведення його ефективності.

Інструментарій SVM може бути застосований в Україні лише за наявності інтенсивного діалогу між інституціями ЄС та українською владою, політичного тиску та наявності якісного аналізу політики та чіткого плану реформ. Фінансування в рамках Європейських структурних інвестиційних фондів, можуть бути позитивними стимулами, які матимуть найбільший вплив на реалізацію вимог ЄС після вступу. Саме ці фактори можуть бути позитивними стимулами, які матимуть найбільший вплив на реалізацію вимог ЄС. Також застосування SVM було б корисним з геополітичної точки зору, як перехідного механізму для пришвидшення вступу України до ЄС та зняття ризику розчарування в громадян.

Разом зі зміцненням європейської безпеки, політика розширення ЄС може стати потужним інструментом для об'єднання держав-членів ЄС навколо стратегічних цілей і прагнень ЄС і допомоги в координації зовнішньої політики та політики безпеки Союзу. Український шлях до членства помітно відрізняється від досвіду інших держав у контексті політики розширення ЄС. 23 червня 2022 року Україна отримала статус держави-кандидата разом з списком з семи вимог, які держава має виконати перед початком переговорів з ЄС, такий досвід євроінтеграційного шляху в умовах війни унікальний для Союзу і свідчить про довгострокову економічну та політичну підтримку Україні.

Повне виконання рекомендацій ЄС відкриє можливість почати переговори про вступ України вже в кінці 2023 року. Очікується, що Україна буде демонструвати видимий прогрес у реформах верховенства права, зокрема у виконанні рекомендацій під час передвступного процесу. Пріоритетом має залишатися забезпечення дотримання антикорупційних реформ, особливо у секторах найбільш вразливих до корупції, щодо яких має бути проведена оцінка корупційних ризиків та розроблені надійні антикорупційні заходи. Такі стратегії необхідно впроваджувати систематично та структуровано, зокрема в таких секторах як державні закупівлі, управління державними фінансами, енергетика, природні ресурси, охорона здоров'я, транспорт. З корупцією на високому рівні потрібно боротися більш рішуче через наявні спільні державні та приватні інтереси.

Результати судових розслідувань і остаточних рішень у справах, пов'язаних з корупцією на всіх рівнях має залишатися довгостроковою метою, яка потребуватиме послідовних зусиль. Поміж тим, свобода ЗМІ та плюралізм є необхідною умовою демократичного суспільства, а наявність мовників з непрозорим фінансуванням та відсутність доступу до трансляції ЗМІ близьким до

опозиції потенційно може ускладнити цей процес. Покращення адміністративної спроможності та стійкості інституцій буде необхідним для виконання функцій держави у поствоєнний період, планування та здійснення важливих інвестицій у стратегічну інфраструктуру та посилення узгодженості з *acquis* ЄС.

Для ефективною реалізації рекомендацій необхідно залучати місцеві органи влади, які відіграють ключову роль у впровадженні реформ та процесі приєднання до ЄС, у наданні державних послуг, а також у зміцненні довіри громадян до своїх державних установ. Уряд має забезпечити баланс між центральними та місцевими органами влади, а також сприяти подальшому узгодженню стандартів державного управління на всіх рівнях. Окрім цього, місцева влада має в повній мірі розуміти важливість впровадження реформ ЄС та мати зацікавленість в цьому.

Військова агресія РФ проти України підкреслила важливість демократичних цінностей, прав людини та стала викликом верховенству права. Чи буде українська євроінтеграція супроводжуватись СМВ, залежить від того, наскільки якісно Україна зможе підготуватись до вступу. З боку ЄС, ретельний моніторинг прогресу в досягненні критеріїв вступу може бути ефективним способом направити країну-кандидата до шляху реформ і надати чіткі вказівки щодо того, як рухатися вперед. Ймовірно, що рішення про надання членства Україні носитиме більше «політичний» характер, аніж «технічний», а тому застосовність такого механізму можлива.

Сьогодні надзвичайно важливо Україні підтримувати необхідний темп співпраці з усіма групами інтересів в ЄС, які мають вплив на порядок денний та швидкість ухвалення політичних рішень. Розробка ефективною політичною стратегії дозволить просувати інтереси України на євроінтеграційному шляху значно швидше. Очевидно, що досягнення консенсусу щодо членства на основі формального виконання рекомендацій та вимог неможливе. Для позитивної оцінки нашої готовності, умови ЄС мають бути якісно імplementовані в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

Adams M., Hirsch Ballin E., Meuwese A. (2017), *Constitutionalism and the rule of law, The Ideal and the Real*, Cambridge University Press, p14.

Akhvlediani, T. (2022), Geopolitical and Security Concerns of the EU's Enlargement to the East: The Case of Ukraine, Moldova and Georgia, *Intereconomics*, 2022, 57(4), 225-228.

Alegre S., Ivanova I., Denis-Smith D. (2009) Safeguarding the Rule of Law in an Enlarged EU, The Cases of Bulgaria and Romania, Retrieved from <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2009/08/1833.pdf>

Allan T.R.S. (2001) *Constitutional Justice: A Liberal Theory of the Rule of Law*, Oxford 2001, p.35-40

Arnall A. (2003) *The Rule of Law in the European Union, Accountability and Legitimacy in the European Union*, p.16

Briefing of the European Parliament, *Protecting the rule of law in the EU (2019)*, Retrieved from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI\(2019\)642280_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI(2019)642280_EN.pdf)

Carrera S., Hernanz N., Guild E. (2013) *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU*, Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2360486

Case C-354/04, Opinion in Mr Advocate General Mengozzi delivered on 26 October 2006, P Gestoras Pro Amnistía [2007] ECR I-1579, para. 79. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62004CC0354&qid=1682511036064>

Commission Decision of 13 December 2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Romania to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption (notified under document number C(2006) 6569, Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32006D0928>

Commission Decision of 13 December 2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Bulgaria to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption and organised crime (notified under document number C(2006) 6570) Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32006D0929>

Conclusions of the Presidency, European Council In Copenhagen (1993), p.13, Retrieved from <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>

Consolidated Versions Of The Treaty On European Union And The Treaty On The Functioning Of The European Union (2016/C 202/01) Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>)

Craig P., de Búrca G. (2011) EU Law, 5th ed., OUP, p. 475-476;

Cremona M. (2011) Values in EU Foreign Policy, in Malcolm Evans and Panos Koutrakos (eds.), *Beyond the Established Legal Orders. Policy Interconnections between the EU and the Rest of the World* (Oxford: Hart Publishing, p. 293

Dimitrova, A., & Dragneva, R. (2001). Bulgaria's road to the European Union: Progress, problems and perspectives. *Perspectives on European Politics and Society*, 2(1), 79–104.

Dumbrava H., (2021) The rule of law and the EU's response mechanisms in case of violation: a Romanian Case Study, *ERA Forum*, pp.437–452, <https://doi.org/10.1007/s12027-021-00682-6>

Early retirement of Supreme Court judges in Poland (Case C-619/18, completed) Retrieved from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI\(2019\)642280_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI(2019)642280_EN.pdf)

EU Commission, Rule of law mechanism, Retrieved from https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_en

EU Commission's Recommendations for Ukraine's EU candidate status (2022), Retrieved from https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu-commissions-recommendations-ukraines-eu-candidate-status_en?s=232

EU Framework to strengthen the Rule of Law, (2014) 158 final, pp.3-4, Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0158:FIN:EN:PDF>

European Commission (2003) *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 104 final, Retrieved from <http://aei.pitt.edu/38141/>

European Scrutiny Committee Report, 2007-08, *EU Enlargement: Romania and Bulgaria, Report on progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification Regime*, p. 11, Retrieved from <https://publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmeuleg/16xxix/16xxix.pdf>

Fuller L. (1964) *The morality of law*, p 4, Retrieved from http://mguntur.id/files/ebook/ebook_1605607075_e2bf730c3254db5d74fc.pdf

Gallagher, T. (2009) *Romania and the European Union*. Manchester: Manchester University Press.

Grabbe, H. (2005) *The EU's Transformative Power: Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan

Grogan J. and Pech L. (2020) *Meaning and scope of the EU Rule of Law*, Retrieved from <https://reconnect-europe.eu/blog/meaning-and-scope-of-the-eu-rule-of-law/>

Helsinki Rule of Law Forum (2022) *Declaration on the Rule of Law in the European Union*, <https://verfassungsblog.de/a-declaration-on-the-rule-of-law-in-the-european-union/>

Hillion C.(2010), *The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy*, Swedish institute for European Policy studies, Stockholm, p.6

Ioannides I. (2014) *Inside-out and Outside-in: EU Security in the Neighbourhood*, *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 49/1, pp. 113 -117, <https://doi.org/10.1080/03932729.2014.876344>

Kochenov D. (2007). *The Failure of Conditionality: Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law: A Legal Appraisal of EU Enlargement* (Rijksuniversiteit Groningen): p. 76.

Krygier, M. (2012) *The Rule of Law in The Oxford Handbook of Comparative Law*, OUP, p. 234-235.

Lavenex S. & Schimmelfennig F. (2009) *EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics*, *Journal of European Public Policy*, Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/233085492_EU_Rules_Beyond_EU_Borders_Theorizing_External_Governance_in_European_Politics

Lisbon Treaty (2007) art 10a, Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>

Mackenzie S., (1977) *The European Communities and the Rule of Law*, The Hamlyn Lectures 29th series, Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/44026328>

Minakov M.,(2020) *Democratisation And Europeanisation In 21st Century Ukraine , The Struggle For Good Governance In Eastern Europe*, p.119

Opening Statement in the European Parliament Plenary Session (2014) *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change: Political Guidelines for the next European Commission*, Strasbourg, Retrieved from https://commission.europa.eu/system/files/2019-09/juncker-political-guidelines-speech_en.pdf

Papadimitriou, D., & Gateva, E. (2009). Between enlargement-led europeanisation and Balkan exceptionalism: An appraisal of Bulgaria's and Romania's entry into the European Union. *Perspectives on European Politics and Society*, 10(2), 152–166.

Pech L. (2009) *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union*, p. 63

Pech L. (2012) *Rule of law as a guiding principle of EU external action*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1944865

Rule of Law Report (2022) Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1658828718680&uri=CELEX%3A52022DC0500>

Schermers H. and Waelbroeck D. (2001) *Judicial Protection in the European Union*. Kluwer Law International, 6th ed., p. 28

Schimmelfennig F. (2009), *Europeanization beyond Europe, 2009*, *Living Reviews in European Governance*, p. 19-20, Vol. 4, No. 3, Retrieved from <https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/107421/2/lreg-2015-1.pdf>

Schimmelfennig F., (2009) *Europeanization beyond Europe*, *Living Reviews in European Governance*, p. 19-20, Vol. 4,

Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2005) *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Simmonds N.(2008) *Law as a Moral Idea*, Oxford

Single European act (1986), Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=EN>

The Reports on Progress in Bulgaria and Romania, Retrieved from https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en

Uitz R., (2019) *The Perils of Defending the Rule of Law Through Dialogue*, *ECLR* 2019/15, p. 3.

Venice Commission, (2014) *Rule of Law*, Retrieved from https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_Rule_of_law&lang=EN

Venice Commission (European commission for democracy through law) (2016) *Rule of law checklist*, Retrieved from https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf

Стислі висновки Звітів Моніторингової комісії СММ щодо Болгарії та Румунії

2007: Щодо обох держав вказується, що вони досягли значного прогресу у здійсненні необхідних реформ у таких сферах, як правосуддя, корупція та організована злочинність. Однак у звіті також висвітлюються деякі сфери, де Болгарія має продовжувати вдосконалюватися, зокрема у вирішенні питань, пов'язаних із незалежністю судової системи та правоохоронних органів, а Румунії необхідно продовжувати зусилля, пов'язаних із незалежністю судової системи та ефективним використанням коштів ЄС.

2008: Оцінки двох держав відрізняються: для Болгарії наголос робиться не на зусиллях, а на серйозних труднощах, з якими стикається болгарська влада в досягненні певних успіхів у судовій реформі та боротьбі з корупцією та організованою злочинністю. Незважаючи на серйозні зусилля зі створення відповідних інституцій і впровадження необхідних процедур і процесів, все ще існують сумніви стосовно того, що система насправді функціонує правильно. Звіт Румунії навпаки акцентує увагу на зусиллях, які влада докладає для судової реформи та розслідування злочинів пов'язаних із корупцією, а також на перші видимі результати цих зусиль.

2009: В обох звітах держав вказано про позитивні зрушення відносно попереднього року, проте все ще наголошено на більших зусиллях Болгарії щодо початку реформи судової системи та результатів у розслідуванні, судовому переслідуванні та винесенні судів у справах про корупцію на високому рівні та організовану злочинність. Щодо Румунії наголошено на важливості незалежності судової системи та незаангажованості розслідувань.

2010: Комісія позитивно оцінює політичну рішучість Болгарії щодо судової реформи та боротьби з корупцією, покращення взаємодії з Комісією у рамках звітності СММ, але підкреслено, що мало розпочатих справ щодо корупції на високому рівні та організованої злочинності завершується у суді. Також наголошено на захисті державних коштів від шахрайства та конфлікту інтересів. Щодо Румунії, звіт виглядає не так оптимістично, оскільки підкреслено відсутність достатньої політичної прихильності для підтримки процесу реформ, а також небажання керівництва судової системи співпрацювати та брати на себе відповідальність на благо реформи.

2011: Підсумкові оцінки для двох держав виглядають майже однаково. В них вказано, що уряди Болгарії і Румунії продемонстрували рішучість і відданість у здійсненні процесу реформ. За п'ять років акценти змістилися з підготовки та прийняття законів до їх виконання. Елементи законодавчої бази, необхідні для реформ, в основному вже створені, хоча деякі з них не до кінця завершені.

2012: Оцінки для двох держав знову дуже схожі: в обох звітах вказано про позитивний внесок SVM у прогрес реформ обох держав. Останні п'ять років показали, що Болгарія та Румунія можуть досягти серйозних успіхів, якщо збережуть напрямок і прискорять впровадження реформ. Але Комісія наголошує щодо наявності занепокоєнь щодо незворотності та стійкості реформ. Зокрема в обох державах все ще не спостерігається повне досягнення контрольних показників, для припинення SVM.

2013: В обох звітах відзначається певний прогрес у виконанні рекомендацій Комісії, але у звіті Румунії наголошено на частковій реалізації заходів щодо незалежності судової системи, доброчесності та боротьбі з корупцією. Щодо Болгарії, підкреслено на недостатньому загальному прогресі у питаннях доброчесності, зростанні політичного впливу на судову систему через зміни урядів протягом року. Зокрема в обох державах спостерігається повільний темп змін та досягнення контрольних показників.

2014: Прогрес Болгарії все ще недостатній, звіт майже ідентичний з попереднім роком. Згадано про тиск громадськості на владу для швидшого досягнення контрольних показників SVM. Щодо Румунії, звіт виглядає оптимістичніше, зокрема щодо діяльності судових інституцій та стійкості антикорупційних інституцій перед політичним тиском. Проте висловлено занепокоєння щодо прикладів опору доброчесності та антикорупційним заходам на політичному та адміністративному рівнях (поправки до Кримінального кодексу)

2015: Повільний прогрес Болгарії та відсутність рішучості щодо реформ всіх сфер. Низька кількість судових рішень у справах про корупцію на високому рівні та організовану злочинність, зростання скептичного ставлення болгар щодо реформ, згідно громадського опитування. Щодо Румунії, підкреслена стійкість судових та антикорупційних інституцій, що сприяло підвищенню рівня суспільної довіри до них.

2016: Звіт Болгарії виглядає радше як пошук позитивних реформ, аніж їх наявність. Зокрема вітаються правки до Конституції щодо Вищої Ради юстиції. Але через відсутність політичного консенсусу та рішучості, був відхилений проект закону про створення єдиного антикорупційного органу, наявний підрив довіри суспільства до здатності влади здійснювати правосуддя. Щодо Румунії, спостерігається прогрес в досягненні контрольних показників SVM, зокрема в стійкості антикорупційних органів. Однак все ще є питання щодо судової реформи та боротьби з корупцією.

2017: Стан реформ в Болгарії залишається майже незначним. Незначні зрушення в реформуванні судової сфери (призначення нового складу Вищої ради суддів). Щодо Румунії, в цілому на думку Комісії імпульс реформ бу втрачений,

уповільнивши виконання решти попередніх рекомендацій. Наявні сумніви щодо незалежності судової влади. Обидва звіти звіт зазначають про відсутність задовільного виконання будь-якого з контрольних показників.

2018: Обидва звіти характеризуються деякими тимчасово завершеними показниками, але опис виконаних рекомендацій достатньо загальний. Щодо Румунії, підкреслюється важливість демонстрації відданості незалежності судової системи та боротьбі з корупцією.

2019: У звіті Болгарії, зазначено про виконання всіх попередніх ключових рекомендацій, щодо показників які залишилися відкритими, залишаються зобов'язання продовження реформ щодо боротьби з корупцією та незалежності судової влади. Комісія вважає, що прогрес, досягнутий Болгарією в рамках SVM, є достатнім для виконання зобов'язань Болгарії, взятих під час її вступу до ЄС. Болгарії потрібно буде продовжувати послідовну роботу над перетворенням зобов'язань, зазначених у цій доповіді, у конкретне законодавство. Щодо Румунії, Комісія наголосила на відступі від прогресу, досягнутого в попередні роки, підкреслюється важливість демонстрації прихильності незалежності судової системи та боротьби з корупцією.

2020: Комісія не проводить моніторинг і не звітує про Болгарію відповідно до SVM, але моніторинг продовжується в рамках щорічного звіту Комісії про верховенство права. Щодо Румунії, спостерігається прогрес

2021: Ситуація Румунії в межах параметрів контрольних показників SVM має чітку позитивну тенденцію. Є прогрес у всіх рекомендаціях SVM, що залишилися, і багато з них знаходяться на шляху до виконання, якщо вона продовжуватиме поточну позитивну тенденцію та рішуче прийме та запровадить заплановані реформи.

2022: Комісія вважає, що прогрес, досягнутий Румунією в рамках SVM, є достатнім для виконання зобов'язань Румунії, взятих під час її вступу до ЄС. Румунія взяла на себе зобов'язання завершити перегляд Кримінального кодексу та Кримінально-процесуального кодексу для забезпечення узгодженості з рішеннями, прийнятими Конституційним судом Румунії з 2016 року.*

*проаналізовано на основі даних Звітів щодо прогресу Болгарії та Румунії за 2007-2022 рр.

Опитування

Застосовність Механізму співпраці та перевірки (CVM) в Україні після її вступу до ЄС

Шановні колеги,

Я Лавренчук Анастасія, студентка Київської школи економіки, в рамках магістерської роботи з публічної політики досліджую ефективність та застосовність Механізму співпраці та перевірки (Cooperation and Verification Mechanism, далі - CVM) у випадку України, враховуючи контекст повномасштабного вторгнення 2022 року. CVM є унікальним перехідним механізмом, основна мета якого – подолати прогалину в судових стандартах та боротьбі з корупцією та забезпечити правильне застосування законодавства ЄС. На нашу думку, CVM є унікальним гібридним механізмом захисту верховенства права ЄС, який поєднує риси інструментів просування верховенства права всередині Союзу та за його межами. У роботі аналізується низка механізмів захисту верховенства права, а також особливості застосування CVM у випадку Румунії та Болгарії та його вплив на зміну зовнішньої політики ЄС у просуванні верховенства права.

Для більш точного розуміння умов та факторів за яких цей механізм може бути ефективним в Україні, після її вступу до ЄС, ми розробили коротке опитування, яке надсилаємо громадським активістам та експертам, депутатам та урядовцям.

Ми будемо дуже вдячні, якщо ви приділите 10 хвилин, щоб відповісти на запитання цього опитування. Це зробить величезний внесок у якість дослідження.

1. Які інструменти сприяння верховенству права ЄС Ви вважаєте найефективнішими в Україні? Оцініть наведені нижче інструменти від 1 (найменш ефективний) до 5 (найбільш ефективний).

Обумовленість регулярного політичного діалогу між Україною та ЄС	
Фінансова, бюджетна підтримка та гуманітарна допомога з додатковою макрофінансовою допомогою	
Надання статусу країни-кандидата у червні 2022	
Підтримка в розслідуванні та судовому переслідуванні військових злочинів	
Консультативної місії ЄС з реформування сектору цивільної безпеки в Україні (EUAM Ukraine)	
Програма «Підтримка реформ у галузі верховенства права в Україні у сферах діяльності поліції, прокуратури та належного врядування» («ПРАВО-Поліція»)	

2. SVM – перехідний механізм, створений для швидшого приєднання та досягнення необхідного рівня прогресу у сфері судових реформ і боротьби з корупцією, відповідно до законодавства ЄС. Оцініть застосовність такого механізму до України від 1 (найнижча застосовність) до 5 (найвища застосовність).

1	
2	
3	
4	
5	

3. За яких умов SVM, як механізм захисту верховенства права, може бути ефективно застосований в Україні? Оцініть наведені нижче умови від 1 (найменш ефективний) до 5 (найбільш ефективний).

Суспільна підтримка українського уряду, який діє на умовах ЄС	
Фінансова, бюджетна підтримка та гуманітарна допомога з додатковою макрофінансовою допомогою	
Інтеграція в Шенгенську зону, після досягнення всіх показників	
Координація умов ЄС з іншими учасниками (наприклад, G7, США, Міжнародний валютний фонд (МВФ))	
Сприяння стійкості інституцій за допомогою Консультаційних місій та Програми U-Lead та ін.	
Спільне бачення громадянським суспільством України необхідних реформ (тиск на владу, внутрішня адвокація, комунікація з донорами/міжнародними акторами)	
Лобістська діяльність українського бізнесу та тиск на владу	

Інтенсивний політичний діалог між інституціями ЄС та представниками його проектів, з одного боку, та українською владою, з іншого боку	
Наявність якісного аналізу політики та чіткого плану реформ в Україні	

4. Які стимули на вашу думку матимуть найбільший вплив на реалізацію вимог ЄС після вступу України до ЄС? Оцініть наведені нижче стимули від 1 (найменш ефективний) до 5 (найбільш ефективний).

Збільшений обсяг та частота звітів (раз на 6 місяців) про виконання контрольних показників	
Регулярний та інтенсивний політичний діалог між інституціями ЄС та представниками його проектів, з одного боку, та українською владою, з іншого боку	
Фінансове коригування фондів ЄС (збільшення/зменшення, відповідно до досягнення показників)	
Превентивні та правові санкції	
Скоординоване бачення реформи українським громадянським суспільством та скоординована дія щодо цього (внутрішня адвокація, комунікація з міжнародними донорами/ акторами)	
Інтеграція в Шенгенську зону, після досягнення всіх показників	
Лобістська діяльність українського бізнесу та тиск на владу	
Фінансування в рамках Європейських структурних та інвестиційних фондів	

5. Які чинники на вашу думку можуть прискорити судові реформи, після вступу? Оцініть наведені нижче чинники від 1 (найменш ефективний) до 5 (найбільш ефективний)

Інтеграція в Шенгенську зону, після досягнення всіх показників	
--	--

Регулярний та інтенсивний політичний діалог між інституціями ЄС та представниками його проектів, з одного боку, та українською владою, з іншого боку	
Наявність чіткого, структурованого бачення концепції та методології реалізації умов ЄС після вступу	
Збільшений обсяг та частота звітів (раз на 6 місяців) про виконання контрольних показників	
Фінансове коригування фондів ЄС (збільшення/зменшення, відповідно до досягнення показників)	
Скоординоване бачення реформи українським громадянським суспільством та скоординована дія щодо цього (внутрішня адвокація, комунікація з міжнародними донорами/ акторами)	
Консультативної місії ЄС з реформування сектору цивільної безпеки в Україні (EUAM Ukraine)	
Програма «Підтримка реформ у галузі верховенства права в Україні у сферах діяльності поліції, прокуратури та належного врядування» («ПРАВО-Поліція»)	

6. Які виклики, на вашу думку, можуть обмежити застосування CVM в Україні? Оцініть наведені нижче виклики від 1 (найменш вагомий) до 5 (найбільш вагомий).

Слабка інституційна спроможність у післявоєнний час	
Відсутність прогресу у реформах судової системи та боротьбі з корупцією	
Слабкий діалог між інституціями ЄС та представниками його проектів, з одного боку, та українською владою, з іншого боку	
Відсутність політичних стимулів виконання вимог (членство вже досягнуте)	
Відсутність структурованого бачення концепції та методології реалізації умов ЄС після вступу	

Фінансове коригування фондів ЄС (зменшення, відповідно до досягнення показників)	
Відсутність скоординованого бачення реформи українським громадянським суспільством та скоординована дія щодо цього (внутрішня адвокація, комунікація з міжнародними донорами/ акторами)	
Наявність місцевих груп опору (гальмування) необхідних реформ	
Слабка громадська та медійна підтримка механізму	
Відсутність суспільного інтересу до реформи	

7. Які чинники, на вашу думку, можуть найбільше вплинути на реформи в сфері боротьби з корупцією, після вступу? Оцініть варіанти нижче від 1 (найменш вагомі) до 5 (найбільш вагомі).

Сильна інституційна спроможність антикорупційних органів	
Фінансова, бюджетна підтримка та гуманітарна допомога з додатковою макрофінансовою допомогою	
Політичний тиск з боку ЄС	
Використання чітко сформульованих конкретних вимог з боку ЄС	
Лобістська діяльність українського бізнесу та тиск на владу	
Низькі політичні та економічні витрати на виконання умов	
Спільне бачення громадянським суспільством України необхідних реформ (тиск на владу, внутрішня адвокація, комунікація з донорами/міжнародними акторами)	
Регулярний та інтенсивний політичний діалог між інституціями ЄС та представниками його проектів, з одного боку, та українською владою, з іншого боку	

8. Що на вашу думку може посилити функціональність антикорупційних структур (САП, НАБУ) в післявоєнний період? Оцініть наведені нижче варіанти від 1 (найменш ефективний) до 5 (найбільш ефективний).

Лобістська діяльність українського бізнесу та тиск на владу	
Політичний тиск з боку ЄС	
Посилення тиску громадянського суспільства на владу	
Фінансова, бюджетна підтримка та гуманітарна допомога з додатковою макрофінансовою допомогою	
Наявність якісного аналізу політики та чіткого плану реформ в Україні	
Сильна інституційна спроможність	
Координація умов ЄС з іншими учасниками (наприклад, G7, США, Міжнародний валютний фонд (МВФ))	
Інтенсивний політичний діалог між інституціями ЄС та представниками його проектів, з одного боку, та українською владою, з іншого боку	
Посилення уваги ЗМІ до необхідності розслідування корупційних злочинів	
Інтенсифікація технічної допомоги та заходів з розбудови потенціалу ЄС	
Суспільна підтримка українського уряду, який діє на умовах ЄС	

та англійською мовою:

Applicability of the Cooperation and Verification Mechanism (CVM) in Ukraine after accession to the EU

Dear colleagues,

I`m Anastasiia Lavrenchuk, student of the Kyiv School of Economics, in the framework of the master`s thesis on public policy, I examine the effectiveness and applicability of the Cooperation and Verification Mechanism (CVM) in case of Ukraine, taking into account the context of a Russia's full-

scale invasion in 2022. The CVM is a unique transitional mechanism, the main purpose is to bridge the gap in judicial standards and the fight against corruption and ensure the correct application of EU legislation. In our opinion, the CVM is a unique hybrid mechanism for the protection of the rule of law of the EU, which combines the features of instruments for the promotion of the rule of law within the Union and beyond. The thesis analyzes a number of mechanisms for the protection of the rule of law, as well as the specifics of the application of CVM in the case of Romania and Bulgaria and its impact on the change of EU foreign policy in promoting the rule of law.

For precise understanding of the conditions and factors under this mechanism would be effective in Ukraine, after accession to the EU, we developed a short survey, which is being sent to civil society activists and experts, MPs and government officials.

We will greatly appreciate if you take 10 minutes to answer the questions in this survey. This will contribute immensely to the quality of the paper.

1. Which EU rule of law promotion instrument do you consider MOST effective? Please grade the instruments below from 1 (least effective) to 5 (most effective).

Conditionality attached to regular EU-Ukraine political dialogue	
Financial, budgetary support and humanitarian assistance with additional macro-financial assistance	
Granting EU candidate status in June 2022	
Support in the investigation and prosecution of war crimes	
EU Advisory Mission to Ukraine (EUAM), aimed at supporting the civilian security sector reform	
The Support for Rule of Law Reforms in Ukraine in the areas of Police, Public Prosecution and Good Governance programme (PRAVO-Police)	

2. CVM is a transitional mechanism for faster accession and achievement the necessary level of progress of judicial reforms and fight against corruption, in accordance with EU legislation. Please grade the applicability to Ukraine from 1 (least applicability) to 5 (most applicability).

1	
2	

3	
4	
5	

3. Under what conditions, CVM as a mechanism for protecting the rule of law can be effectively applied in Ukraine? Please grade the conditions below from 1 (least effective) to 5 (most effective).

Popular support in Ukraine for the Ukrainian government acting upon the EU's conditionality	
Financial, budgetary support and humanitarian assistance with additional macro-financial assistance	
Integration into the Schengen zone, after achieving all benchmarks	
Coordination of conditionality with further actors (e.g. the G7, the USA, the International Monetary Fund (IMF))	
Promoting the sustainability of institutions with the help of Advisory Missions and the U-Lead Program, etc.	
Ukraine's civil society's coordinated vision of the reform and coordinated acting upon this (pressure on authorities, domestic advocacy, communication with international donors/ actors)	
Ukraine's business lobbying activities and pressure on authorities	
Intense political dialogue between EU institutions and representatives of its projects, on the one side, and Ukrainian authorities, on the other side	
Availability of quality policy analysis and a precise reform plan in Ukraine	

4. In your opinion, which incentives will have the greatest impact on implementation of EU requirements after Ukraine's accession to the EU? Please grade the incentives below from 1 (least effective) to 5 (most effective).

Increased volume and frequency of reports (once every 6 months) on the accomplishment of benchmarks	
Intense political dialogue between EU institutions and representatives of its projects, on the one side, and Ukrainian authorities, on the other side	
Financial adjustment of EU funds (increase/decrease, according to achievement of benchmarks)	
Preventive and remedial sanctions	
Ukraine's civil society's coordinated vision of the reform and coordinated acting upon this (pressure on authorities, domestic advocacy, communication with international donors/ actors)	
Integration into the Schengen zone, after achieving all benchmarks	
Ukraine's business lobbying activities and pressure on authorities	
Financing within the European structural and investment funds	

5. in your opinion, which factors could speed up judicial reforms after Ukraine`s accession? Please grade the factors below from 1 (least effective) to 5 (most effective).

Integration into the Schengen zone, after achieving all benchmarks	
Intense political dialogue between EU institutions and representatives of its projects, on the one side, and Ukrainian authorities, on the other side	
Clear and structured vision of the concept and methodology of implementing EU conditions after accession	
Increased volume and frequency of reports (once every 6 months) on the accomplishment of benchmarks	
Financial adjustment of EU funds (increase/decrease, according to achievement of benchmarks)	

Ukraine's civil society's coordinated vision of the reform and coordinated acting upon this (pressure on authorities, domestic advocacy, communication with international donors/ actors)	
EU Advisory Mission to Ukraine (EUAM), aimed at supporting the civilian security sector reform	
The Support for Rule of Law Reforms in Ukraine in the areas of Police, Public Prosecution and Good Governance programme (PRAVO-Police)	

6. In your opinion, which challenges could limit the application of CVM in Ukraine? Please grade the challenges below from 1 (least significant) to 5 (most significant).

Weak institutional capacity in the post-war period	
The lack of progress in reforming the judicial system and fighting corruption	
Weak dialogue between EU institutions and representatives of its projects, on the one side, and Ukrainian authorities, on the other side	
The lack of political incentives to comply (membership is already achieved)	
The lack of structured vision of the concept and methodology of implementing EU conditions after accession	
Financial adjustment of EU funds (decrease, according to achievement of benchmarks)	
The lack of Ukraine's civil society's coordinated vision of the reform and coordinated acting upon this (pressure on authorities, domestic advocacy, communication with international donors/ actors)	
The presence of local groups of resistance (inhibition) of the necessary reforms	
Weak public and media support for the mechanism	
Lack of public interest in the reform	

7. Which factors may be the most influential with regard to fighting against corruption after Ukraine's accession? Please grade the factors below from 1 (least significant) to 5 (most significant).

Strong institutional capacity of anti-corruption authorities	
Financial, budgetary support and humanitarian assistance with additional macro-financial assistance	
Political pressure from the EU	
Use of clearly formulated specific requirements from the EU	
Ukraine's business lobbying activities and pressure on authorities	
Low political and economic costs of the conditions' implementation	
Ukraine's civil society's coordinated vision of the reform and coordinated acting upon this (pressure on authorities, domestic advocacy, communication with international donors/ actors)	
Intense political dialogue between EU institutions and representatives of its projects, on the one side, and Ukrainian authorities, on the other side	

8. Which factors could strength the functionality of anti-corruption structures (Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine) in the post-war period? Please grade the factors below from 1 (least significant) to 5 (most significant).

Ukraine's business lobbying activities and pressure on authorities	
Political pressure from the EU	
Strengthening of the civil society's pressure on the authorities	
Financial, budgetary support and humanitarian assistance with additional macro-financial assistance	
Availability of quality policy analysis and a precise reform plan in Ukraine	
Strong institutional capacity of authorities	

Coordination of conditionality with further actors (e.g. the G7, the USA, the International Monetary Fund (IMF))	
Intense political dialogue between EU institutions and representatives of its projects, on the one side, and Ukrainian authorities, on the other side	
Strengthening media attention to the need to investigate corruption crimes	
Intensification of the EU's technical assistance and capacity-building measures	
Public support in Ukraine for the Ukrainian government acting upon the EU's conditionality	

Thank you for taking part in the survey