

УДК [341.171:336.1](4-6ЄС)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.03.3.41>

МЕХАНІЗМ УМОВНОСТІ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАХИСТУ ФІНАНСОВИХ ІНТЕРЕСІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ПОТЕНЦІЙНИХ РИЗИКІВ

Восьмачкина В.В.,

*студентка факультету прокуратури**Національного юридичного університету ім. Я. Мудрого**e-mail: v.v.vosmachkyna@nlu.edu.ua*

Восьмачкина В.В. Механізм умовності як інструмент захисту фінансових інтересів Європейського Союзу: аналіз ефективності та потенційних ризиків.

У статті досліджується механізм умовності, запроваджений як інструмент захисту фінансових інтересів Європейського Союзу, що має на меті посилити відповідальність держав-членів за дотримання демократичних цінностей та забезпечення ефективного управління коштами бюджету ЄС. Особливу увагу приділено положенням Регламенту (ЄС) 2020/2092 Європейського Парламенту та Ради, який встановлює чіткий і безпосередній зв'язок між обсягом фінансування з боку ЄС та дотриманням принципу верховенства права в країнах-членах. Регламент передбачає механізм призупинення або обмеження виплат у разі систематичних порушень, що ставлять під загрозу належне використання коштів ЄС. У роботі всебічно розглядаються правові засади функціонування механізму умовності, зокрема його інституційна структура, процедури ухвалення рішень та критерії, за якими визначається наявність порушень. Проаналізовано основні цілі цього інструменту, серед яких – зміцнення правової визначеності, запобігання зловживанням та забезпечення фінансової дисципліни на всіх рівнях бюджетного управління в межах ЄС. Зазначено, що ефективність механізму значною мірою залежить від політичної волі як інституцій ЄС, так і національних урядів. Окрему увагу приділено потенційним ризикам, що супроводжують практичне застосування умовності. Зокрема, розглянуто небезпеку політизації рішень щодо призупинення виплат, що може викликати напруження між інституціями ЄС та окремими державами-членами. Визначено ключові виклики, пов'язані з необхідністю дотримання процесуальних гарантій, прозорості та передбачуваності у прийнятті рішень щодо застосування санкцій. Досліджується роль Європейської Комісії як центрального органу контролю та ініціювання процедур за Регламентом, а також висвітлюються можливі наслідки для держав-членів, які систематично порушують основоположні принципи правової держави, зокрема незалежність судової влади, ефективне розслідування корупції та забезпечення недискримінаційного доступу до правосуддя. Таким чином, дослідження робить внесок у формування цілісного уявлення про взаємозв'язок між умовністю, національним суверенітетом і прагненням Європейського Союзу зберегти свою правову і фінансову цілісність, забезпечуючи при цьому дотримання спільних цінностей та підзвітність використання спільних ресурсів.

Ключові слова: Європейський Союз, механізм умовності, верховенство права, фінансові інтереси, Регламент ЄС 2020/2092, санкції, правова система.

Vosmachkyna V.V. The conditionality mechanism as a tool for protecting the financial interests of the European Union: an analysis of effectiveness and potential risks.

The article explores the conditionality mechanism introduced as an instrument for protecting the financial interests of the European Union, aiming to strengthen the accountability of Member States in upholding democratic values and ensuring the effective management of EU budgetary funds. Particular attention is given to the provisions of Regulation (EU) 2020/2092 of the European Parliament and the Council, which establishes a clear and direct link between the disbursement of EU funding and compliance with the rule of law in Member States. The Regulation introduces a mechanism for suspending or limiting payments in cases of systemic breaches that threaten the proper use of EU resources. The paper provides a comprehensive examination of the legal foundations of the conditionality mechanism, including its institutional structure, decision-making procedures, and the criteria for identifying breaches. It analyzes the primary objectives of the instrument, such as strengthening legal certainty, preventing misuse of funds, and ensuring financial discipline at all levels of budgetary governance within the EU. It is noted that the effectiveness of the mechanism largely depends on the political will of both EU institutions and national governments. Special attention is given to the potential risks associated with the practical application of conditionality. In particular, the paper addresses the danger of politicizing decisions

on the suspension of payments, which may lead to tensions between EU institutions and individual Member States. It identifies key challenges related to the need for procedural safeguards, transparency, and predictability in decision-making regarding the imposition of sanctions. The role of the European Commission as the central supervisory and initiating body under the Regulation is also examined, along with the possible consequences for Member States that systematically violate fundamental principles of the rule of law, such as judicial independence, effective anti-corruption measures, and non-discriminatory access to justice. Thus, the study contributes to a comprehensive understanding of the interplay between conditionality, national sovereignty, and the EU's commitment to preserving its legal and financial integrity while ensuring adherence to common values and accountability in the use of shared resources.

Key words: European Union, conditionality mechanism, rule of law, financial interests, EU Regulation 2020/2092, sanctions, legal system.

Постановка проблеми. Сучасна економічна обстановка в Європейському Союзі потребує впровадження дієвих механізмів для захисту фінансових інтересів та гарантування правового ладу серед країн-членів. Одним із подібних механізмів є механізм зумовленості, закріплений у Регламенті Європейського Парламенту та Ради (ЄС) 2020/2092. Він визначає умови для доступу до фінансових ресурсів ЄС, пов'язуючи їх із дотриманням принципу верховенства права. Водночас застосування цього інструменту спричиняє ряд питань щодо його ефективності, політичних ризиків та можливих наслідків для країн, що не виконують встановлені приписи. У зв'язку з цим необхідно дослідити, яким чином механізм зумовленості сприяє досягненню фінансової стабільності та правової дисципліни в ЄС, а також визначити потенційні загрози для подальшої реалізації цієї стратегії.

Метою дослідження є аналіз ефективності механізму умовності ЄС, що пов'язує фінансування з дотриманням принципу верховенства права. Оцінюються сильні та слабкі сторони цього інструменту, його вплив на фінансову стабільність Європейського Союзу та виклики, пов'язані з його застосуванням.

Стан опрацювання проблематики. Механізм умовності, запроваджений Регламентом (ЄС) 2020/2092, має на меті забезпечити відповідальне використання коштів ЄС, пов'язуючи фінансування з дотриманням правових стандартів. Проблематика полягає в потенційних політичних ризиках і труднощах у забезпеченні ефективного моніторингу та справедливого застосування санкцій. Дослідження аналізує можливі ризики та пропонує шляхи удосконалення цього інструменту для досягнення балансу між фінансовою підтримкою та правовими зобов'язаннями.

Виклад основного матеріалу. Чи можна говорити про цілісність Євросоюзу, якщо його члени все частіше нехтують основними принципами? Дотримання верховенства права, незалежність судової системи, протидія корупції – ці положення звучать чудово в деклараціях, але що робити, коли уряди деяких країн постійно їх ігнорують, при цьому отримуючи мільярди євро з європейського бюджету? Ці обставини зумовили потребу у створенні специфічного інструмента, котрий би дозволив пов'язати фінансову підтримку з дотриманням принципу верховенства права. Такий підхід отримав назву «механізм зумовленості», а його формалізацією став Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2020/2092. Вказаний нормативний акт було ухвалено 16 грудня 2020 року, як відповідь на зростаючу потребу забезпечити більшу відповідальність у використанні коштів ЄС, а також як намагання знайти баланс між фінансовою солідарністю та правовими зобов'язаннями [1]. Це не просто технічний документ – це знак, що ЄС готовий діяти рішуче, навіть щодо власних членів. Цей механізм не є покаранням чи проявом політичного тиску – радше це запобіжний інструмент, спрямований на захист спільного бюджету та цінностей, на яких базується Союз. Його мета – не ізолювати, а заохочувати до дотримання принципів, які є основою взаємної довіри між державами-членами. Однак навіть попри поміркованість формулювань і обмеженість повноважень, механізм умовності став предметом жвавих дебатів у політичному, правовому та академічному середовищі. Але чи дійсно цей механізм ефективний? І чи не стане він причиною ще більшого розколу всередині Європи?

Починаючи з 2021 року, Європейський Союз здобув новий інструмент для посилення оборони свого бюджету у випадках, коли порушення принципів верховенства права здатні прямо або опосередковано впливати на фінансові інтереси Союзу [2]. Суть механізму умовності полягає в тому, що Європейський Союз отримує здатність оперативно реагувати на системні проблеми з дотриманням принципів правової держави, які створюють ризики для належного використання фінансів ЄС. Зокрема, у разі виявлення таких порушень, інституції Союзу можуть ініціювати призупинення виплат, зменшення фінансування або застосування інших фінансових корекцій щодо відповідної держави-члена. Водночас у центрі уваги цього механізму лишається принцип справедливості та захист прав кінцевих отримувачів фінансування. Регламент прямо передбачає, що громадяни,

організації та підприємства, які мають право на одержання коштів ЄС, не повинні ставати заручниками політичних чи правових суперечок між Брюсселем і національними урядами. Навпаки, навіть у випадку застосування санкцій до держави-члена, така країна зобов'язана забезпечити виплати кінцевим бенефіціарам у повному обсязі. Правова система Європейського Союзу базується на спільних цінностях, закріплених у статті 2 Договору про ЄС (ДЄС), серед яких ключове місце займає верховенство права. Це означає, що всі держави-члени зобов'язані забезпечувати прозорість, підзвітність і демократичність у процесах прийняття рішень та діяти в рамках законодавства. Ця цінність виступає як фундаментальний принцип, без якого неможливе функціонування інших основ демократичного суспільства – таких як свобода, рівність, повага до прав людини та ефективне функціонування внутрішнього ринку. У контексті розподілу бюджету ЄС, дотримання верховенства права є не лише моральною вимогою, але і юридичною умовою, передбаченою в регламенті ЄС 2020/2092, спрямованому на захист бюджету від ризиків, пов'язаних із порушенням цих засад [1].

Однак застосування цього механізму не є бездоганним і викликає певні сумніви щодо ефективності. Навіть попри чіткі положення Регламенту, політичні рішення, які супроводжують його використання, можуть бути занадто політизованими, а це підриває довіру до інституцій ЄС серед деяких держав-членів. Наприклад, деякі уряди можуть сприймати застосування санкцій як несанкціоноване втручання у внутрішні справи, що ще більше загострює внутрішньоєвропейські суперечності.

Додатково виникає питання про реальну здатність ЄС ефективно контролювати виконання регламенту на практиці, враховуючи великі розміри бюджету та кількість держав-членів. Адже хоча механізм має на меті захистити фінансові інтереси Євросоюзу, застосування санкцій на практиці може затягнутися через бюрократичні процедури, що в свою чергу створює ризик для оперативності таких заходів. З огляду на ці фактори, важливо зрозуміти, чи зможе Європейський Союз забезпечити баланс між необхідністю захисту своїх фінансових інтересів і принципами правової держави, зберігаючи при цьому єдність серед своїх членів. Враховуючи складність цієї ситуації, механізм умовності, хоча й є важливим інструментом, може виявитися недостатнім для вирішення всіх проблем, пов'язаних з правовою та демократичною стабільністю в Союзі. Тому майбутнє цього інструменту залежить від готовності ЄС адаптувати свої підходи, забезпечити більшу прозорість процесу та зміцнити довіру серед усіх учасників європейської спільноти [3].

Європейський Союз (ЄС) базується на системі спільних базових цінностей, закріплених в статті 2 Договору про Європейський Союз (ДЄС). Ці цінності містять верховенство права, демократію, повагу до прав людини та принципи соціальної ринкової економіки [4]. Коли держава-кандидат приєднується до ЄС, вона стає частиною правової структури, яка передбачає довіру між державами-членами щодо визнання та дотримання цих цінностей. Така взаємна довіра є необхідною для ефективного функціонування ЄС, оскільки вона забезпечує солідарність між країнами, включаючи фінансову підтримку для інвестицій у економічну, соціальну та територіальну згуртованість через бюджет ЄС.

З метою забезпечення дотримання цих стандартів ЄС здійснює регулярний моніторинг ситуації з верховенством права в державах-членах. Європейський парламент у 2013 році запропонував систему регулярних оцінок для держав-членів щодо їхнього дотримання базових цінностей ЄС, зокрема демократії та верховенства права. У відповідь на цю ініціативу, Європейська Комісія запровадила механізм моніторингу у 2014 році, а з 2020 року діє щорічний звіт про верховенство права, який є важливим інструментом для запобігання порушенням. ЄС також активно застосовує інструменти, що дозволяють оцінювати дотримання принципів верховенства права не тільки в рамках ЄС, але й у всіх країнах світу. Рейтинг верховенства права Світового банку та Світового проекту правосуддя – це джерела, на основі яких аналізуються правові системи держав. [4] Це дозволяє ЄС регулярно здійснювати оцінку ситуації в кожній державі-члені та надавати рекомендації для подальшого вдосконалення. У разі виявлення порушень верховенства права ЄС має два основних механізми для реагування. По-перше, Європейська Комісія може ініціювати процедуру порушення справ відповідно до статті 258 ДФЄС. Якщо порушення є серйозними, застосовується процедура за статтею 7 ДЄС, що дозволяє ухвалити санкції, аж до позбавлення права голосу в Раді ЄС [4].

Також регламент визначає, що держави-члени повинні гарантувати ефективний судовий захист (ст. 19 ДЄС), незалежність судів, належне функціонування системи розслідування та обвинувачення, а також забезпечення прозорого і підзвітного використання коштів. Згідно з положеннями Регламенту, будь-яке порушення принципів верховенства права, яке впливає на фінансові інтереси ЄС, може стати підставою для призупинення чи зменшення фінансування. Це стосується, зокрема, ситуацій, коли судова система не є незалежною, коли існують випадки корупції, конфлікту інтересів або недостатнього нагляду за використанням коштів. Щоб уникнути політичної упередженості, механізм передбачає об'єктивну оцінку з боку Європейської Комісії, яка враховує висновки судо-

вих органів ЄС, антикорупційних структур, звіти Рахункової палати, GRECO, Венеціанської комісії та інших джерел. Після цього Рада ЄС на підставі пропозиції Комісії ухвалює відповідне рішення. Водночас Регламент містить гарантії для кінцевих бенефіціарів, тобто організацій, підприємств чи осіб, які отримують фінансування з бюджету ЄС. Навіть у разі застосування санкцій до уряду держави-члена, ці бенефіціари мають зберегти доступ до фінансування через інші канали. Комісія, зі свого боку, зобов'язана моніторити та запобігати негативному впливу таких заходів на бенефіціарів (пункти 19–20 Регламенту). Важливо, що при застосуванні заходів має враховуватись принцип пропорційності: серйозність порушень, їхня тривалість, частота та наміри держави-члена, а також її співпраця з інституціями ЄС [1].

Одним із найважливіших аспектів захисту верховенства права є збереження фінансових інтересів ЄС. Порушення верховенства права можуть негативно позначитися на ефективному використанні бюджету ЄС. Для захисту фінансових інтересів було розроблено Регламент умовності, що дозволяє накладати санкції на держави-члени, які порушують ці принципи. Це регулювання забезпечує, щоб країни, які не дотримуються принципів верховенства права, не могли отримувати фінансування з бюджету ЄС.

Загалом, ці моніторингові інструменти та механізми впливу, такі як Регламент умовності, демонструють серйозність підходу ЄС до підтримки верховенства права та захисту своїх фінансових інтересів. Вони створюють основи для ефективної співпраці між державами-членами і гарантують, що єдиний ринок та спільні фінансові ресурси використовуються відповідально, з дотриманням високих правових стандартів.

У такий спосіб механізм умовності означає зв'язок між дотриманням принципу верховенства права, зокрема незалежності судів, законності, заборони довільного втручання влади тощо та правом держав-членів отримувати фінансування з бюджету ЄС.

Іншими словами, якщо країна не дотримується цих принципів, вона може втратити доступ до коштів ЄС, зокрема з Фонду відновлення та стійкості, Європейських структурних та інвестиційних фондів тощо.

Ключовими елементами механізму умовності, закріпленого в Регламенті (ЄС) 2020/2092, є визначення характеру порушень, які можуть загрожувати належному управлінню бюджетом ЄС, а також процедура, за якою такі порушення можуть спричинити застосування конкретних фінансових заходів щодо держав-членів. Регламент чітко визначає, що не будь-яке порушення верховенства права є підставою для втрати фінансування, а лише ті порушення, які можуть серйозно вплинути або створити реальний ризик впливу на принципи належного фінансового управління або захисту фінансових інтересів Європейського Союзу.

Серед порушень, які можуть розглядатися як критичні в цьому контексті, виділяються підрив незалежності судової влади, наприклад, політичний тиск на суддів, вплив на процедуру призначення або звільнення суддів, а також відсутність гарантій процесуальної незалежності. Важливими є також недоліки у виявленні, розслідуванні, переслідуванні і покаранні за злочини, пов'язані з бюджетом ЄС, зокрема шахрайство, корупція або конфлікт інтересів. До потенційно проблемних дій також належать порушення принципів прозорості, ефективного контролю за державними закупівлями, відсутність ефективного механізму перевірки витрат, а також дискримінаційні практики щодо одержувачів фінансування з боку державних органів.

Таким чином, механізм умовності активується через послідовну процедуру, що охоплює кілька ключових етапів:

- Попередній аналіз Комісією: Європейська Комісія здійснює детальну перевірку ситуації в державі-члені щодо можливих порушень принципів верховенства права, які можуть створювати ризики для належного управління коштами бюджету ЄС.
- Ініціювання заходів: У разі виявлення таких порушень Комісія виносить на розгляд Ради ЄС пропозицію щодо застосування відповідних заходів – наприклад, замороження фінансування або інші фінансові обмеження.
- Прийняття рішення Радою: Рада ЄС розглядає запропоновані заходи й ухвалює рішення шляхом кваліфікованої більшості голосів [5].
- Подальший моніторинг і коригування: Якщо держава-член усуває порушення, які стали підставою для санкцій, Комісія може ініціювати скасування або корекцію вже вжитих заходів.

Щодо реалізації, то згідно з висновками, прийнятими Європейською Радою на саміті 10 і 11 грудня 2020 року, було чітко зазначено, як має здійснюватися впровадження механізму умовності, закріпленого в Регламенті (ЄС) 2020/2092. Зокрема, у цих політичних заявах наголошується на ролі Європейської Комісії в розробці вказівок щодо застосування цього регламенту. При цьому в документі підкреслюється, що Комісія повинна дочекатися результатів юридичних оскаржень цього регламенту, перш ніж переходити до його реального впровадження. Це становить важливу

частину процедури, оскільки, на думку Європейської Ради, важливо зберегти правову стабільність і дотримання юридичних процедур в межах Союзу. Таким чином, хоча сам регламент має бути реалізований, його застосування має відбуватися після того, як будуть з'ясовані всі правові питання. Крім того, у декларативних заявах зазначено, що застосування цього механізму умовності повинно відбуватися лише за умови, якщо інші більш ефективні інструменти для захисту бюджету ЄС виявляться неієвими. Тобто Європейська Комісія повинна використовувати цей механізм тільки тоді, коли не існує альтернативних, менш обмежувальних заходів для забезпечення фінансової цілісності ЄС. [6]

Висновки. Підсумки статті стосуються ефективності та потенційних ризиків нового способу умовності Європейського Союзу, що пов'язує фінансову допомогу з дотриманням принципів верховенства права. Цей спосіб був введений через Регламент ЄС 2020/2092, аби забезпечити належне використання фінансів ЄС і посилити контроль за країнами-членами, які порушують правові стандарти, зокрема в питаннях незалежності судової системи та боротьби з корупцією. Механізм умовності став важливим інструментом для захисту фінансових інтересів ЄС, забезпечуючи потребу дотримання верховенства права для отримання фінансування. Він дозволяє ЄС ініціювати санкції, такі як заморожування або зменшення фінансування, у разі порушення правових стандартів, що може суттєво вплинути на фінансові інтереси Євросоюзу. Проте, для забезпечення ефективності цього механізму важливо збалансувати інтереси захисту фінансів і політичні суперечності серед держав-членів.

Беручи до уваги ці обставини, ефективність реалізації механізму умовності залежатиме від здатності ЄС забезпечити прозорість, рівність між державами-членами та адаптувати підходи для належного реагування на правові порушення. Механізм може стати важливим інструментом для зміцнення демократичних стандартів в межах ЄС, але його застосування потребує постійного моніторингу і коригування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. EUR-Lex. Regulation - 2020/2092 - EN - EUR-Lex. EUR-Lex – Access to European Union law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj/eng> (дата звернення: 15.04.2025).
2. Європейська Комісія. Rule of law conditionality regulation. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_en#:~:text=This%20new%20conditionality%20regime%20allows,by%20the%20Member%20States%20concerned (дата звернення: 15.04.2025).
3. Staudinger, Isabel. The Rise and Fall of Rule of Law Conditionality. In *Articles Usual and Unusual Suspects: New Actors, Roles and Mechanisms to Protect EU Values*, edited by Matteo Bonelli, Monica Claes, Bruno De Witte, and Karolina Podstawa, 721-737. European Papers Vol. 7, 2022, URL: [EP_eJ_2022_2_SS2_5_Isabel_Staudinger_00595.pdf](https://www.eur-lex.europa.eu/EP_eJ_2022_2_SS2_5_Isabel_Staudinger_00595.pdf) (дата звернення: 15.04.2025).
4. Європейська судова палата. Special Report 2024/03: The EU Budget and Rule of Law: A Strategy Still in the Making. Європейська судова палата, 2024. URL: <https://www.ecca.europa.eu/en/publications/sr-2024-03> (дата звернення: 15.04.2025).
5. Рада Європейського Союзу. (2022, 12 грудня). Rule of law conditionality mechanism: Council decides to suspend €6.3 billion given only partial remedial action by Hungary. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/>. (дата звернення: 15.04.2025).
6. Рада Європейського Союзу. (2020, 11 грудня). EUCO 22/20 - European Council conclusions, 10-11 December 2020. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf>. (дата звернення: 15.04.2025).