

УДК 343.531:341.215.2

І. В. Яковюк, кандидат юридичних наук, заступник директора з наукової роботи НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Проблеми конституційного регулювання членства в Європейському Союзі

Становлення і розвиток державності на основі норм Конституції є одним з актуальніших завдань реформування політичної, економічної й правової системи суспільства, входження України до європейського співтовариства. Процес державотворення на демократичних засадах відбувається з моменту проголошення незалежності України, однак проходить він досить складно, що зумовлено перехідним етапом розвитку української держави і суспільства; низьким рівнем політичної і правової культури населення і політичної еліти країни; відсутністю чіткої і послідовної стратегії державотворення і правотворення; перманентним станом політичної кризи, що супроводжується жорсткою конфронтацією владних структур; поширенням корупції і організованої злочинності тощо. До внутрішніх факторів, що гальмують процес утвердження державності, додаються ще й зовнішні. Слід зазначити, що кінець ХХ — початок ХХІ ст. позначився суттєвим переглядом усталених політичних, економічних і соціальних теорій і практики їх втілення. Образ соціального миру, втіленням якого була національна держава, стрімко зазнає змін. Трансформуються завдання і функції держави, перетворюється державна влада, змінюючи свою сутність і соціальне при-

значення, порядок реалізації своїх суверенних прав і повноважень, формується мережевий політичний простір тощо. При цьому процес трансформації держави відбувається на тлі нових явищ соціальної дійсності, що перебувають у стані напруги між собою: глобалізація і сталий розвиток; новий світовий порядок, відновлення імперських традицій, створення інтегративних об'єднань, внутрішньодержавна регіоналізація і збереження суверенної держави як ключового суб'єкта міжнародних відносин; відданість ринковим принципам і механізмам та їх нездатність попередити і подолати глобальну фінансово-економічну кризу тощо. Крім того, слід зважати на той факт, що в умовах сьогодення¹ все частіше висловлюються деструктивні ідеї на кшталт таких: необхідно проведення «десуверенізації» шляхом поширення демократії західного зразка в інтересах транснаціональної солідарності; в глобальній системі світового порядку відбувається «розчинення державного суверенітету»²; суверенітет має стати привілеєм, який необхідно заслужити³; старе міжнародне право, в основі якого був принцип непорушності суверенітету, не відповідає реаліям сьогодення, йому на зміну повинні прийти нові принципи, засновані на обмеженні суверенітету на користь дотримання прав людини⁴; принцип суверенітету слід замінити на

¹ Точніше, ідеї обмеження державного суверенітету висловлювалися і раніше, наприклад англійський правознавець Х. Лаутернпахт у середині ХХ ст. обгрунтував правомірність втручання у внутрішні справи держави з «міркувань гуманності» (Оппенгейм Л. *Международное право* / Л. Оппенгейм. — М., 1948. — Т. 1. Полумом 1. — С. 270, 285-286).

² Gottlieb G. *Nation against State : a New Approach to Ethnic Conflicts and the Decline of Sovereignty* / G. Gottlieb. — N.Y., 1993; Fowler M. R. *Law, Power, and the Sovereign State: the Evolution and Application of the Concept of Sovereignty* / M. R. Fowler, J. M. Bunck. — University Park, 1995. — P. 137-138; Robinson W. I. *Capitalist Globalization and the Transnationalization of the State* / W. I. Robinson. — London : Routledge, 2002. — P. 71.

³ Кузнецова Е. Суверенитет. Незыблемый и неделимый? Суверенитет государства может быть ограничен, если оно им злоупотребляет // *Международная жизнь*. — 2004. — № 7—8.

⁴ Ришар Ж.-Ф. Двадцать лет спустя. Глобальные проблемы и способы их решения // *Россия в глобальной политике*. — 2003. — Т. 1. — № 2. — С. 164; Сунгуров А. Миропорядок в XXI веке: суверенитет государства и защита прав человека [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.prof.msu.ru/publ/balk/005.htm>.

принцип незалежності¹ та ін. Очевидно, що популяризація подібних ідей шкідлива для будь-якої держави, але особливу небезпеку вони становлять для країн, що перебувають на етапі утвердження своєї державності.

Як реагує держава на ці або інші виклики сучасного світу? Проблеми трансформації держави пов'язані з еволюцією самого процесу управління соціально-політичними процесами. Це породжує питання, якою повинна бути нова модель публічного адміністрування, чи не завдає шкоди суверенітету держави її членство в міжнародних, передусім наднаціональних, організаціях? Ці та інші питання гостро постають перед Україною, яка повинна розбудовувати свою державність не відповідно до старих стереотипів, а з урахуванням нових вимог і тенденцій розвитку.

Ідеї й цінності демократичної, правової держави виступають головними орієнтирами відродження і розбудови української державності, здійснення комплексу соціально-економічних і політико-правових перетворень. Цілком закономірно, що вони отримали своє визнання і нормативне закріплення в Конституції України. Така ціннісна орієнтація на розбудову правової державності обумовлена об'єктивними потребами суспільного й політичного розвитку, зокрема утвердженням принципу верховенства права в усіх сферах життєдіяльності держави і суспільства. Шлях України до втілення ідеї правової держави ускладнений низкою негативних факторів, успадкованих з минулого. Серед них: багатовікові традиції авторитарного і навіть тоталітарного правління, одержавлення суспільства, низький рівень правової культури і поширення нігілістичних поглядів, відсутність усталених правових і демократичних традицій тощо. Все це істотно гальмує процес лібералізації й демократизації суспільної свідомості, сприйняття і засвоєння нових правових і політичних цінностей і стандартів, що в свою чергу суттєво ускладнює вибір і реалізацію стратегічного напрямку розвитку держави і суспільства. У цих умовах очевидно, що успіх здійснюваних ре-

¹ Маланчук П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом : пер. з англ. / П. Маланчук. – Х. : Консум, 2000. – С. 47-48.

форм значною мірою залежить від історичної самоідентифікації народу України¹, від раціонального сполучення вітчизняної системи цінностей і досвіду із загально визнаними цінностями, загальноєвропейським вектором розвитку.

Слід погодитися з М. П. Орзіхом, А. Р. Крусян, О. В. Скрипнюком, що класичний конституціоналізм, на ідеях якого засновані українська конституційна теорія і практика, походить своїм корінням з правової культури заходу, якій притаманні захист приватної власності й обмеження (самообмеження) державної влади на користь громадянського суспільства і індивідуальної свободи². Відповідно після здобуття Україною незалежності відбулося не знайомство і сприйняття нової, чужої системи цінностей і принципів, а відновлення перерваної традиції українського конституціоналізму. У цьому сенсі включення до тексту Основного Закону України конституційних принципів демократичної, правової, соціальної держави, верховенства права, непорушності основних прав і свобод людини виглядало цілком закономірним, а обрання як стратегічного напрямку зовнішньої політики курсу на набуття членства в ОБСЄ, Раді Європи і Європейському Союзі — логічним і виправданим.

Європейський вибір — це невід'ємна складова національної ідеї і одночасно стратегічний напрям державно-правового

¹ Так, з тезою: «наша національна ідея — Україна європейська, з ліберальними цінностями, з людськими свободами і правами» в 2007 р. погодилося 62,5 % експертів, які переконані, що інтеграція до ЄС може стати загальнонаціональною ідеєю, яка об'єднає всі регіони України; не поділяють такої позиції чверть опитаних. В експертному середовищі домінує думка, що інтеграція до ЄС може мінімізувати (або ліквідувати) вододіл у геополітичних орієнтаціях українських громадян за таких умов: а) влада має здійснювати прозору, зрозумілу для громадян євроінтеграційну політику і здійснювати управління за європейськими стандартами; б) громадяни мають бути добре поінформовані про переваги та ризики приєднання країни до ЄС, а також мають відчувати конкретні позитивні результати реалізації євроінтеграційного курсу (Пашков М. Куди веде Україну «дорожня карта» євроінтеграції / М. Пашков, В. Чалий // Дзеркало тижня / влада. — 2007. — № 10 (639)).

² Орзіх М. П. Современный конституционализм в Украине. Вступление к украинскому конституционному праву / М. П. Орзіх, А. Р. Крусян. — К., 2006. — С. 56–57; Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України : академічний курс / О. В. Скрипнюк. — Х. : Право, 2009. — С. 108.

розвитку України, про що вона заявила, проголошуючи незалежність. Вже у Постанові Верховної Ради УРСР¹ від 25 грудня 1990 р. Раді Міністрів було доручено спрямувати зусилля на забезпечення безпосередньої участі України у загальноєвропейському процесі та європейських структурах.

Підписання і ратифікація Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) та їх державами-членами², затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу³, яка встановила основні напрями інтеграційного процесу, та схвалення Програми інтеграції України до Європейського Союзу⁴, яка підпорядкувала процес проведення внутрішніх реформ у контексті імплементації Угоди, засвідчило офіційне визнання Україною європейського вибору як стратегічного курсу зовнішньої політики держави. Це пов'язано з тим, що нині не панацеєю, але доволі ефективною відповіддю на численні виклики глобалізації є європейська інтеграція, яка, з одного боку, сприяє створенню сприятливих умов для функціонування ринкової економіки, а з другого — певним чином захищає (мінімізує негативний вплив) економіку, соціальну сферу і культуру держав, що входять до Європейського Союзу, від її руйнівних наслідків. Долучившись до процесу європейської інтеграції, Україна, використовуючи правові стандарти ЄС, що виступають орієнтиром для розвитку і удосконалення вітчизняної системи права, експертну і фінансову підтримку Союзу, отримує додаткові можливості для вирішення комплексу власних проблем.

¹ Про реалізацію Декларації про державний суверенітет України : Постанова Верховної Ради УРСР від 25.12.1990 №5 81-XII // Відом. Верхов. Ради України. — 1990. — № 31. — С. 429.

² Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами : ратифікована Законом України № 237/94-ВР від 10.11.1994 // Відом. Верхов. Ради України. — 1994. — № 46. — Ст. 214.

³ Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу : затверджена Указом Президента України «Про затвердження Стратегії України до Європейського Союзу» від 11 червня 1998 р. № 615/98. // Офіц. вісн. України. — 1998. — № 24. — Ст. 870.

⁴ Програма затверджена : Указ Президента України від 14.09.2000 № 1072 2000 // Офіц. вісн. України. — 2000. — № 39. — Ст. 1648.

Слід зазначити, що курс на європейську інтеграцію традиційно визнається найважливішим зовнішньополітичним пріоритетом України. У проекті Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі віднесено до фундаментальних засад зовнішньої політики України. Це означає, що розбудова України як демократичної, правової держави нерозривно пов'язана з реалізацією курсу на європейську інтеграцію¹, що передбачає удосконалення конституційної моделі організації і здійснення державної влади відповідно до загальноєвропейських правових стандартів.

Потреба у формуванні нової міжнародної системи і визначенні правил нового світового правопорядку давно назріла, однак його реалізація з об'єктивних і суб'єктивних причин постійно відкладається. Провідні держави Західної Європи, які усвідомили нові тенденції і закономірності державно-правового розвитку, вдалися до створення після Другої світової війни інтеграційного об'єднання, яке з часом перетворилося на потужний економічний, а знедавна і політичний Союз, в якому приймаються спільні рішення з дедалі більш широкого спектру питань. Європейський Союз — це міждержавне об'єднання, стосовно правової природи якого точаться гострі дискусії². Не вдаючись в їх сутність, можна констатувати лише один висновок,

¹ Слід зазначити, що як застосування європейського критерію (відповідність стандартам об'єднаної Європи в усіх сферах життєдіяльності суспільства) для оцінки стану справ в Україні, так і обрання вступу до Європейського Союзу як стратегічної мети, а вироблених ним правових стандартів як належних орієнтирів для здійснюваних реформ обумовлене тим, що Україна за територією (географічний фактор), етнічним складом і культурою є державою європейською.

² Більш детально огляд проблеми див.: Яковюк І. В. Прояв наднаціональності в Європейському Союзі / І. В. Яковюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. — 2006. — № 12; Сало В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Володимир Ігорович Сало. — Х., 2007. — С. 46—80; Якименко Х. С. Європейський Союз : правова природа об'єднання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Христина Сергіївна Якименко. — Х., 2009. — С. 44—74.

з яким згодні майже всі: ЄС — це наднаціональна організація влади, в якій поєднуються наднаціональні та міжурядові форми і методи співробітництва, використовується практика досягнення численних «тіньових» консенсусів, проведення регіональних саммітів, що засвідчує факт формування регіонального «гегемоністського» (на думку окремих дослідників — квазіімперського)¹ погляду на світ, що, однак, «прив'язаний» до реалізації стратегічних національних інтересів держав-членів. На фоні вказаного процесу важко не помітити процеси соціальних трансформацій, які безпосередньо впливають на реалізацію фундаментальних конституційних принципів, що потребують критичного осмислення і управління на різних рівнях влади, що обумовлено низкою причин.

Під впливом процесів глобалізації й інтеграції об'єктивно змінюється сутність держави, проявом чого служить перерозподіл функцій держави між наднаціональним, національним і субнаціональним рівнями²; трансформація порядку реалізації державного суверенітету, який розглядається в контексті багаторівневої моделі управління або навіть концепції «імперського суверенітету», де роль «центра» реалізує наднаціональний рівень одноособово або спільно з національним рівнем влади.

Відбувається активний пошук нових моделей демократії, які б враховували нові форми і методи здійснення влади, зокрема її часткове перенесення з національного на наднаціональний і регіональний рівень³, а також дефіцит демократії,

¹ Яковюк І. В. Імперська ідея в організації та функціонуванні Європейського Союзу / І. В. Яковюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. праць. — 2010. — № 19.

² Сало В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Володимир Ігорович Сало. — Х., 2007.

³ Битяк Ю. П. Аналіз досвіду проведення регіональної політики країн Центральної і Східної Європи на етапі їх перебування в статусі країн — кандидатів в члени Європейського Союзу / Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк // Інституційно-функціональна організація місцевої влади в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку: аналітичний огляд / Битяк Ю. П., Любченко П. М., Петришин О. В. та ін. / за ред. С. Г. Серьогіної, І. В. Яковюка. — К., 2009.

який виникає у Європейському Союзі внаслідок часткового «відлучення» громадян і національних парламентів від здійснення влади і згортання демократичного контролю як за національними урядами, так і наднаціональними інститутами.

Формування наднаціонального рівня влади, в який поступово перетікає дедалі більше владних повноважень, закономірно веде до трансформації змісту такого фундаментального принципу правової держави, як поділ влади, що проявляється в зміні функцій гілок влади і співвідношення між ними.

Слід зазначити, що вказані тенденції прямо або опосередковано стосуються не лише держав-членів ЄС, але й держав, що набули статусу країни-кандидата, а також країн, зокрема України, що такого статусу не отримали, але перебувають з Європейським Союзом у договірних відносинах з приводу виконання передвступних зобов'язань (передусім адаптації національного законодавства до законодавства ЄС).

Позиції політиків, громадських діячів, бізнесменів і науковців стосовно місця і ролі держави в сучасному світі представлені широким спектром поглядів. Якщо одні автори вважають, що в умовах глобалізації має відбуватися «десуверенізація» держави, то інші є прихильниками підпорядкування держави інтересам великого бізнесу, визнаючи «суверенітет» споживача вищим за суверенітет держави, тоді як треті відстоюють традиційні погляди на державний суверенітет¹. Слід зазначити, що європейцям шляхом створення наднаціональної моделі влади в рамках ЄС вдалося, наскільки це можливо в сучасних умовах, досягти узгодження цих протилежних підходів.

Визначення особливостей реалізації суверенітету в умовах членства держави у складних міждержавних об'єднаннях є

¹ Див.: Битяк Ю. П. Аналіз досвіду проведення регіональної політики країн Центральної і Східної Європи на етапі їх перебування в статусі країн – кандидатів в члени Європейського Союзу / Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк // Інституційно-функціональна організація місцевої влади в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку: аналітичний огляд / Битяк Ю. П., Любченко П. М., Петришин О. В. та ін. / за ред. С. Г. Серьогіної, І. В. Яковюка. – К., 2009.

актуальною проблемою, стосовно розв'язання якої юридичною наукою і практикою досі не вироблено універсального підходу. Конституційний принцип державного суверенітету, що передбачає непідлеглість державної влади будь-якій іншій владі як усередині країни, так і за її межами, в Новітній час традиційно розглядався як фундаментальна вимога щодо забезпечення світового правопорядку. Паралельно із цим процесом відбувалося становлення системи міжнародних організацій, участь у яких певною мірою передбачає обмеження права національного уряду самостійно реалізовувати певні повноваження або навіть окремі суверенні права. Однак у цьому випадку має місце добровільне самообмеження права реалізації суверенних прав, оскільки держави свідомо погоджуються із тим, що їм доведеться узгоджувати з іншими держава-членами порядок реалізації окремих своїх повноважень або передати право їх здійснення наднаціональним інституціям. Далі всіх у цьому напрямі пішли країни Європи, утворивши наднаціональний за своїм характером Європейський Союз, який бере безпосередню участь у реалізації внутрішніх і зовнішніх функцій держави. Відносини між ЄС і його членами побудовані на принципах субсидіарності, солідарності, інтегрованого економічного простору і самообмеження національних урядів у питанні реалізації ключових суверенних прав, що, однак, не призводить до ліквідації їх суверенітету. Оскільки членство в Європейському Союзі пов'язане з певним обмеженням національної влади в питанні реалізації ключових суверенних прав, то перед державами-членами, а також країнами-кандидатами, зокрема й Україною, що в рамках заходів з підготовки до вступу в ЄС беруть на себе зобов'язання щодо адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, постає проблема конституційного визначення підстав прийняття і реалізації подібного роду зобов'язань. У контексті обговорення шляхів вирішення даної проблем слід вказати на існуючу певну відмінність позицій нових держав-членів з Центральної та Східної Європи порівняно з підходами старих членів Європейського Союзу, що традиційно на конституційному рівні приділяють мало уваги

державному суверенітету¹. Так, ч. 1 ст. 24 Основного Закону ФРН передбачає можливість передачі законодавчим шляхом Федерацією своїх суверенних прав міждержавним установам, а ч. 2 тієї ж статті зазначає, що ФРН готова погодитися на такі обмеження суверенних прав, які забезпечать мир і сталий порядок в Європі². Передачу Федерацією окремих суверенних прав міждержавним установам допускає також Конституція Австрії (ст. 9). Відповідно до ст. 88¹ Конституції Франції бере участь в ЄС і Європейських Співтовариствах з метою спільної реалізації деяких своїх повноважень, а згідно зі ст. 88² вона погоджується на передачу окремих повноважень інститутам Європейського економічного і валютного союзів. Передачу Європейським Співтовариствам права приймати рішення допускає і Конституція Швеції (§ 5, глави 10), а ст. 92 Конституції Нідерландів говорить про передачу міжнародній організації законодавчих, виконавчих і судових функцій згідно з міжнародним договором. Разом з тим конституції інших держав ЄС (Бельгії, Португалії, Фінляндії), регламентуючи відносини з ЄС, не містять положень про таке делегування суверенних прав чи повноважень.

Дещо інша ситуація складалася у стосунках між Європейським Союзом і країнами Центральної та Східної Європи, де ідею державного суверенітету неодноразово намагалися розіграти у популістських цілях окремі опозиційні сили з метою підвищення своєї популярності у суспільстві. Саме цим може пояснюватися той обмежений характер поправок до конституцій цих країн, які мали забезпечити адаптацію національної правової системи до вимог європейського правопорядку³.

¹ Зазвичай у конституціях країн Західної Європи положення про суверенітет або відсутні, або прописані нечітко (наприклад, Конституції Австрії та Бельгії), або згадується в контексті визначення джерела суверенітету (наприклад, Конституції Італії, Іспанії, Франції). І лише Конституція Португалії містить положення про державний суверенітет.

² Тут і далі див.: Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : Изд. группа НОРМА—ИНФРА-М, 1999.

³ Шайо А. Вступление в ЕС и его влияние на конституционный строй новых членов / А. Шайо // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2004. – №1(46). – С. 3.

Першою перейняла досвід західноєвропейських країн стосовно конституційного регулювання членства в ЄС Польща, яка в 1997 р. включила до Конституції (ст. 90) положення, згідно з яким держава може передати міжнародній організації (органу) на підставі міжнародного договору компетенцію органів державної влади в окремих справах. Згода на ратифікацію такого договору може бути виражена на загальнодержавному референдумі або двома третинами складу обох палат парламенту¹. Разом із тим у 1998 р. Сейм прийняв закон про вступ Польщі до ЄС, який містив застереження: «Розвиваючи власну ідентичність і зберігаючи суверенітет Польщі, ми прагнемо до ЄС, визнаючи його як організацію, яка поважає багатоманітність»². За прикладом Польщі у 2002 і 2003 роках внесли поправки до конституцій, що пов'язані зі вступом до Європейського Союзу, Чехія і Словенія. Однак не в усіх країнах процедура внесення відповідних змін до конституції виявився простим. Так, в Естонії процес внесення змін до Конституції розпочався ще у 1998 р., коли було розроблено проект, згідно з яким Естонії дозволялося брати участь у діяльності ЄС як асоціації держав, що вочевидь не відповідало правовій природі останнього. Узгодження формулювання конституційної норми розтягнулося на п'ять років, і лише у 2002 р. на референдумі було прийнято норму, яка відкривала шлях до членства в Європейському Союзі.

У процесі внесення змін до конституції країн ЦСЄ виокремилися два підходи до конституційного регулювання участі країн у діяльності Союзу. Так, якщо польські законодавці передбачили можливість передати міжнародній організації компетенцію, що належить органам державної влади, то угорські парламентарі дозволили передати ЄС лише право користуватися окремими із своїх конституційних прерогатив в обсязі, який необхідний для здійснення спільно з іншими державами-членами прав і обов'язків, які впливають з уста-

¹ Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / за заг. ред. В. О. Серьогіна. – Х. : Вид-во «Фінн», 2009. – С. 183.

² Шайо А. Вступление в ЕС и его влияние на конституционный строй новых членов / А. Шайо // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2004. – №1(46). – С. 3.

новчих договорів, але ніяк не самі суверенні права. Обережність у питанні конституційного регулювання участі держави у складі ЄС продемонстрували і прибалтійські країни. Так, у Конституції Латвії передбачена можливість перегляду рішення стосовно вступу до ЄС в результаті проведення референдуму за народною ініціативою, а в Конституції Литви вказано, що держава бере участь у діяльності міжнародної організації, якщо це не суперечить її інтересам і не порушує її незалежність.

Проголошення курсу на вступ України до Європейського Союзу також потребує належного конституційного оформлення. Для вступу до ЄС необхідно внести доповнення до Конституції, які б допускали членство у наднаціональних організаціях і чітко регламентували питання делегуванням їм суверенних прав і повноважень. Під час розробки конституційних змін доцільно врахувати досвід Франції стосовно конституційного регулювання участі у наднаціональних об'єднаннях в тій частині, яка передбачає виділення окремого розділу конституції, присвяченого вказаній проблемі. Разом з тим вважаємо невдалим підхід, згідно з яким у конституції чітко вказується назва наднаціонального об'єднання, до складу якого входить держава, а також посилення на конкретну назву установчого договору, згідно з умовами якого вона бере участь в його діяльності. Загальновідомо, що Союз не раз змінював свою назву, як неодноразово змінював установчі договори. Відповідно чергове оновлення установчих договорів чи зміна назви об'єднання передбачатиме внесення змін до конституції держави.

При формулюванні конституційного положення про участь у міждержавному союзі принциповою є вказівка на принципи добровільності його утворення і субсидіарності в процесі функціонування¹, а також на принцип взаємності при делегуванні наднаціональним інститутам не суверенних прав і повноважень, а лише права їх реалізації.

¹ Більш детально див.: Яковюк І. В. Субсидіарність як принцип взаємовідносин національних держав і Європейського Союзу / І. В. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук України . – 2004. – № 4.

Питання про вступ до міждержавного союзу або вихід з його складу вирішується законом, який потребує схвалення кваліфікованою більшістю голосів від конституційного складу парламенту або затвердження на референдумі, який призначається президентом. Показово, що в питанні стосовно прийняття рішення про вступ до Європейського Союзу в країнах ЦСЄ уряди вдавалися до проведення референдумів навіть тоді, коли ця конституція допускали прийняття рішення парламентським шляхом. При цьому формулювання питання, що виносилося на референдум, було гранично лаконічним і чітким, наприклад: «Чи згодні ви, щоб Угорщина стала членом Європейського Союзу?». Слід зазначити, що умови вступу до міждержавного союзу на референдум не виносяться. Ще одним принциповим моментом, на який слід звернути увагу, є практика, згідно з якою референдум з приводу набуття членства в Союзі або ратифікації установчих договорів проводиться виключно за ініціативою президента країни; відповідно проведення референдуму із вказаних питань за народною ініціативою не допускається.

Стосовно ратифікації установчих договорів в об'єднаній Європі склалася інша практика. Переважна більшість «старих» членів і усі нові члени ЄС уникають процедури винесення рішення про ратифікацію установчих договорів на затвердження референдумом. Це пов'язано із тим, що деякі уряди держав-членів ЄС занепокоєні імовірністю прийняття негативного рішення під час проведення референдуму, що блокує процес оновлення установчих договорів у рамках всього ЄС. Виправданість такого занепокоєння підтверджує досвід із ратифікацією Конституції для Європи і Лісабонських договорів, коли в першому випадку у Франції та Нідерландах, а у другому — в Ірландії результати референдуму були негативними, що у випадку з Конституцією для Європи призвело до згорання процедури ратифікації договору, а в другому — проведення повторного референдуму. В обох випадках це спричинило суттєве гальмування процесу реформування ЄС і поглиблення інтеграції.

Оскільки потенційно існує дві легальні процедури вираження згоди на ратифікацію договорів (парламентська і шляхом проведення референдуму), то постає питання щодо механізму обрання однієї з них. Вважаємо виправданим, щоб рішення після попередніх консультацій з президентом і прем'єр-міністром приймав парламент кваліфікованою більшістю голосів від свого конституційного складу.

Ще одним питанням, яке потребує врегулювання, бажано на конституційному рівні, є питання співвідношення національного і наднаціонального права. Як засвідчує досвід ЄС, обов'язковою умовою успішного розвитку інтеграційного процесу є визнання верховенства наднаціонального права над національним з питань, визначених установчими договорами. Відповідно Конституція має містити норму, в якій зазначено, що коли це впливає з ратифікованого Україною договору про створення міждержавного союзу, то прийняті ним норми застосовуються безпосередньо і мають пріоритет перед законами України у випадку колізії між ними.

Членство держави у складі Європейського Союзу, який створений як наднаціональна організація, закономірно призводить до певної трансформації змісту принципу поділу влади на рівні держав-членів. З розвитком інтеграційного процесу дедалі більше законодавчих актів приймається не на національному рівні парламентами держав-членів, а інститутами Союзу. При цьому правом виразу позиції держав-членів з питань формування поточного законодавства ЄС наділені виключно національні уряди, представники якого входять до складу головного законодавчого інституту ЄС — Ради Європейського Союзу, а також до численних допоміжних і підготовчих інстанцій, що діють при Раді та Європейській комісії. Така практика, започаткована з моменту створення Європейського співтовариства, призвела до істотного обмеження законодавчих прерогатив національних і Європейського парламенту з питань, пов'язаних з інтеграцією. Якщо врахувати, що компетенція ЄС постійно розширюється, то ця ситуація реально загрожує втіленню принципу поділу влади. Стурбованість європейської громадськості існуючим «дефі-

цитом» демократії, який має місце в ЄС, але закономірно переливається й на національний рівень, викликала розробку положень Лісабонських договорів (аналогічні положення містила і Конституція для Європи) щодо форм участі національних парламентів у законотворчій діяльності ЄС¹. Такі форми участі є загальними для всіх держав-членів ЄС, що, однак, не виключає можливості розробки на національному рівні додаткових механізмів залучення парламентів до європейських справ. З огляду на це показовим є приклад Німеччини, Конституційний суд якої з приводу ратифікації Лісабонських договорів прийняв важливе для розвитку інтеграційного процесу рішення — він визнав ряд положень супровідного закону, пов'язаного з ратифікацією Лісабонських договорів, неконституційними і зобов'язав Президента відкласти офіційну ратифікацію договору до прийняття необхідних поправок до закону, які б посилили роль парламенту з європейських питань. Конституційний суд вказав, що при передачі суверенних прав Європейському Союзу і визначенні процедур прийняття рішень в ЄС вищі органи державної влади Німеччини зобов'язані слідкувати, аби політична система як ФРН, так і Союзу відповідала демократичному духу Основного Закону. Відповідно парламент має зберегти за собою «завдання і повноваження основоположної політичної значущості». Було також зазначено, що, по-перше, виходячи із змісту Основного Закону, ФРН не може стати частиною загальнофедеративної держави; по-друге, питання війни і миру, юстиції, оподаткування, засобів масової інформації, соціальної політики, освіти, взаємовідносин з релігійними організаціями повинні вирішуватися і визначатися законодавчим шляхом у самій Німеччині. Наполягаючи на розширенні можливостей впливу національного парламенту на європейські справи, Конституційний суд ФРН намагається створити своєрідні

¹ Стаття 12 Договору про ЄС, Протокол про роль національних парламентів в Європейському Союзі, Протокол про застосування принципів субсидіарності і пропорційності (див.: Европейский Союз : основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. — М. : ИНФРА-М, 2008 — С. 117–178, 392–395, 396–401).

гарантії від занадто великої концентрації влади на наднаціональному рівні.

На виконання цього рішення була розроблена нова редакція супровідного закону, яка містить такі важливі положення: рішення щодо принципів змін (розширення компетенції, перегляд правил голосування або прийому нових членів) всередині ЄС повинні попередньо отримувати згоду парламенту, а не лише федерального уряду; без схвалення парламенту федеральний уряд і його представники в ЄС неправомочні давати згоду на запровадження спільної оборони в ЄС, реформування спільної зовнішньої політики і політики безпеки, визначення довгострокових фінансових рамок, рішень у рамках «посиленої співпраці»; передбачена можливість парламентського звернення до Суду ЄС у випадку, якщо виникне питання, чи не є певне рішення ЄС вторгненням у «національні суверенні права».

З урахуванням викладеного вважаємо за доцільне доповнити Конституцію України нормою, в якій передбачити, що у випадку направлення до органу (інституту) міждержавного союзу проекту нормативно-правового акта, який містить положення, що належать до компетенції парламенту, Кабінет Міністрів України передає їх до Верховної Ради України. Кабінет Міністрів України також може передавати Верховній Раді України будь-які інші документи, що походять від будь-яких органів (інститутів) міждержавного союзу. У міжсесійний період резолюції стосовно проектів актів, зазначених у попередній частині даної статті, приймаються у порядку, визначеному регламентом Верховної Ради України.

Україна завжди проявляла заінтересованість у створенні загальноєвропейської системи безпеки. Формування спільної політики безпеки і оборони, що чітко окреслена в Лісабонських договорах¹, дає підстави допустити імовірність у віддаленій перспективі втілення в життя ідеї про створення такої системи в Європі. Відповідно держави, зокрема й Україна, що прагнуть набути членства в ЄС, повинні на конституційному рівні вре-

¹ Европейский Союз : основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. – М. : ИНФРА-М, 2008 – С. 200–205.

гулювати питання про правові підстави участі у подібного роду системі. Для цього необхідно внести доповнення до Конституції, які б передбачали можливість участі України у системі взаємної колективної безпеки в Європі і, як наслідок, передачі права реалізації окремих суверенних прав. Доцільно, аби питання про вступ до системи взаємної колективної безпеки в Європі або вихід з її складу вирішувалися законом, схваленим кваліфікованою більшістю голосів Верховної Ради України, або затверджувалися б на всеукраїнському референдумі, який призначається Президентом України.

З урахуванням того, що забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі віднесено до фундаментальних засад зовнішньої політики держави, і на підставі проведеного аналізу європейських підходів до конституційного регулювання питань стосовно набуття членства в наднаціональній організації й виходу з неї, ратифікації установчих договорів і ролі парламенту в цьому процесі можна дійти висновку, що в Україні назріла необхідність розробки конституційних змін, що створять необхідні правові передумови для її членства в Європейському Союзі як наднаціональному міждержавному союзу.