

Михайло САВЧИН,
доктор юридичних наук, професор, директор,
НДІ порівняльного публічного права та міжнародного права,
Ужгородський національний університет, Україна,
Український вільний університет, Мюнхен, ФРН,
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9551-1203>
michaelsavchyn7@gmail.com

КОНСТИТУЦІЙНІ РАМКИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ В УМОВАХ ВІЙНИ

Після внесення змін до Конституції України щодо європейської та євроатлантичної інтеграції періодично виникають дискусії щодо того, чи є необхідність внесення змін до неї у разі інтеграції України до Європейського Союзу. Така дискусія обумовлена тим, що суперечливим видається питання щодо ступеня визначеності участі представників України у діяльності інститутів ЄС і чи це не посягає на національний суверенітет України. У зв'язку із цим є два основні підходи щодо розуміння конституційних засад європейської інтеграції України з урахуванням того, що в умовах воєнного стану внести зміни до Конституції не має можливості. Самі по собі обставини воєнного стану служать перепорою у поступі України до ЄС. Власне кажучи, російсько-українська війна попри боротьбу за природні ресурси (поклади сланцевого газу, літію, тощо) була викликана насамперед протестами українців проти згортання колишнім правителем Януковичем курсу на європейську інтеграцію України.

Спочатку розглянемо варіант щодо внесення змін до Конституції України, який ніби потрібен для реального процесу європейської інтеграції України. Якщо говорити про умови воєнного стану, то стаття 157(2) Конституції забороняє за таких обставин вносити до неї зміни. Міркування щодо внесення змін до Конституції ґрунтуються на тому, що слід визначити в яких межах держава може делегувати частину своїх повноважень інституціям ЄС. Це ніби може змінити інституційний дизайн публічної влади, зокрема розподіл повноважень по вертикалі і по горизонталі. З цих міркувань є проблемною конституційна формула про виборче право (стаття 71(1)), носієм якого визнаються лише громадяни України. Це суперечить принаймні тренду можливості голосування на місцевих виборах всіх осіб, які на законних підставах проживають хоча би шість місяців у відповідній місцевості, і таке право не пов'язується із громадянством певної держави.

Якщо аналізувати іноземний досвід, то класичними прикладами є конституції Франції, Німеччини, Словаччини. Наприклад у Конституції Франції¹ питанням інтеграції держави присвячено окремий розділ XV «Європейський Союз», в якій є посилання на Лісабонський договір (стаття 88¹), застереження про участь у місцевих виборах громадян держав-членів ЄС та обмеження щодо здійснення ними пасивного виборчого права (стаття 88³). Далі йдуть правила щодо узгодження дій парламенту та уряду при схваленні рішень, що пов'язано із

¹ Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) (Київ: Москаленко О.М., 2018.)

прерогативами ЄС, зокрема щодо додержання засад пропорційності і субсидіарності при вжитті певних заходів. Французька модель зумовлена логікою поділу влади і слід також розуміти особливості функціонування моделі раціоналізованого парламентаризму, за якого значна частка у законотворенні належить урядові. Це накладає свій відбиток у відносини Франції із ЄС та участі французьких представників у виробленні рішень (decision-making) в ЄС.

Стаття 23 Основного Закону ФРН² говорить про передачу суверенних прав держави на засадах субсидіарності за згодою Бундестагу. Ця стаття передбачає різні аспекти участі Бундестагу, Бундесрату та Федерального уряду, а також федеральних земель у виробленні політики інститутами ЄС. Стаття 24 також включає можливість участі ФРН у інших міждержавних об'єднаннях, зокрема системі взаємної колективної безпеки. Як видно, особливості конституційних засад участі ФРН у здійсненні політики ЄС зумовлено федеральним державним устроєм країн та ступенем залучення федеральних земель у цей процес, що визначається виключною компетенцією федерації та конкуруючою компетенцією федерації і земель. Значну роль у забезпеченні цього механізму відіграє Федеральний конституційний суд.

Конституція Словацької республіки³ передбачає можливість входження у міждержавні союзи на підставі конституційного закону, який має бути схваленим на референдумі (стаття 7). Юридичні конструкції щодо входження Словаччини до ЄС та до систем колективної безпеки подібні до німецьких з урахуванням унітарного державного устрою цієї держави. Слід наголосити, що подібно до Німеччини, у Словаччині сильна модель Конституційного суду, який також стоїть на сторожі національного суверенітету.

Всі зазначені підходи потребують внесення змін до Конституції України, які неможливо провести в умовах воєнного стану. Такий ригідний підхід ще описують у праві як ориджиналізм або текстуалізм, який виходить із ідеї, що юридичні правила та інститути зумовлені виключно волею конституцієдавця та суто конституційним текстом.

Разом з тим, уважне вивчення Конституції України свідчить про існування іншого підходу до питань європейської інтеграції. Згадка у Преамбулі Конституції про європейську і євроатлантичну інтеграцію мають більш предметне спрямування на відміну від вище проаналізованих прикладів.

У силу приписів Преамбули Конституції Україна визнає свою європейську ідентичність та політичний курс на європейську інтеграцію, що також охоплює позитивні зобов'язання інститутів влади відповідно до приписів її статей 85(1)(15), 102(3) та 116(1¹). Вказане цілком узгоджується із однією із трьох основоположних конституційних цінностей у сенсі статті 157 Конституції України, оскільки розширює можливості відстоювання національних інтересів та ухвалення суверенних рішень Україною, а не має наслідком ліквідацію суверенітету України. Зазначена проблематика лежить у площині інтерпретації конституційних положень та

² Основний закон Федеративної республіки Німеччина <<https://legalns.com/download/books/cons/germany.pdf>>

³ Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky <<https://www.zakonypreludi.sk/zz/1992-460>>

мистецтві дипломатії й інституційної спроможності держави відстоювати національні інтереси у зовнішньополітичній сфері⁴.

Конституційний закон № 2680-VIII, який став вже невід'ємною частиною Конституції України та конституційного порядку, має дуалістичну природу: стосовно євроатлантичної інтеграції він накладає на органи публічної влади конкретні позитивні обов'язки, а стосовно інтеграції України в ЄС – визначає політичну спрямованість здійснення зовнішньополітичного курсу. Відповідно до цих засад Верховна рада, Президент і Кабінет міністрів наділені прерогативами щодо реалізації заходів щодо європейської інтеграції України та участі представників держави у діяльності інститутів ЄС у разі вступу у цей наднаціональний союз держав.

Така система нагадує італійський підхід, де мало приділяється питанням правового регулювання процесу інтеграції загалом. Стаття 11 Конституції Італійської республіки⁵, говорячи про заперечення війни як засобу вирішення міжнародних спорів, доволі лапідарно сформулювала засади інтеграції на засадах взаємності з іншими державами з можливим обмеженням суверенітету, необхідної для встановлення правопорядку, що забезпечить народам мир і справедливість. Тут взагалі немає згадки про Європейські спільноти та/або ЄС, а лише покладаються загальні політичні цілі щодо міжнародної співпраці та інтеграції Італії у глобальному аспекті. До речі, у свій час я сформулював відповідний конституційний законопроект в якості додатку до своєї монографії, в якій основна ідея інтеграції України у глобальні структури мала бути заснована на повазі до прав людини та конституційної демократії⁶. Натомість, дещо про взаємодію інститутів влади Італії та ЄС йде мова при правовому регулюванні відносин держави з ЄС (стаття 117(2)(а)) та конкуруючого законотворення республіки та автономій (117(3)) щодо відносин регіонів з ЄС.

Такий підхід надає більш широке коло свободи політичним інститутам влади щодо забезпечення процесу європейської інтеграції і в цьому український підхід ближче до італійського, аніж до німецького чи французького. Він зумовлює посилення ролі конституційної юстиції забезпечення захисту вічних конституційних цінностей (*eternal clause*), що лежить в основі розуміння національної конституційної ідентичності. Згідно з доктриною конституційного патріотизму втілення універсальних конституційних принципів, як то справедливості, верховенства права, свободи, рівності, прав людини, демократії обумовлені наявними інституціями та процедурами. Наприклад, організація судочинства чи держави та відповідні процедури здійснення владних повноважень мають бути пронизані ідеєю ефективного захисту прав людини, але механізми здійснення такого захисту будуть різнитися чи то в силу наявності чи відсутності спеціалізованих судів, а також особливостями форми правління, розподілу повноважень між державою та місцевим самоврядуванням.

⁴ Савчин М. Конституція України: люди та інституції (SWOT-коментар) (Юрінком Інтер 2024) 644

⁵ Конституція Італійської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) (Київ: Москаленко О.М. 2018)

⁶ Савчин М. Сучасні тенденції конституціоналізму у контексті глобалізації та правового плюралізму (Ужгород: РІК-У 2018) 411-412