



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



**Razumkov**  
centre

# ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗВОРОТНОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОГО КУРСУ УКРАЇНИ

(Конституційно-правові аспекти)

Липень 2023 р.



Ця аналітична доповідь була представлена Центром Разумкова в рамках Програми сприяння громадській активності «Долучайся!», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та здійснюється Рац в Україні. Зміст аналітичної доповіді є винятковою відповідальністю Рац та його партнерів і не обов'язково відображає погляди Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) або уряду США.

# ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗВОРОТНОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОГО КУРСУ УКРАЇНИ (Конституційно-правові аспекти)

Петро СТЕЦЬОК,  
науковий консультант Центру Разумкова з правових питань

25 червня 2023 р. минув рік з часу надання Україні статусу кандидата на членство у Європейському Союзі. У зв'язку з цим Єврокомісією дана усна проміжна оцінка тому, як Україна втілює критерії для початку переговорів про вступ до ЄС. На думку європейських колег, Україна повністю виконала два з семи критеріїв та має значний «прогрес» у виконанні інших п'яти «рекомендацій» ЄК, оприлюднених при наданні Україні статусу кандидата на членство в ЄС<sup>1</sup>.

Великі надії покладаються Україною на Вільнюський саміт НАТО 2023, який має відбутися 11-12 липня 2023 р. у столиці Литви. Адже вступ України в НАТО більшість громадян України вважають найкращим варіантом гарантування національної безпеки після російської агресії.

Набуття Україною повноправного членства у Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору є стратегічним завданням нашої держави, досягнення якого неможливе без належного забезпечення незворотності європейського та євроатлантичного курсу, конституційно закріпленого змінами до Основного Закону України 7 лютого 2019 р.

## 1. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ ЩОДО СТРАТЕГІЧНОГО КУРСУ ДЕРЖАВИ НА НАБУТТЯ ПОВНОПРАВНОГО ЧЛЕНСТВА УКРАЇНИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ ТА В ОРГАНІЗАЦІЇ ПІВНІЧНОАТЛАНТИЧНОГО ДОГОВОРУ

### *Зміст та мета конституційних змін*

Конституційними змінами 2019 р. преамбулу Основного Закону держави було доповнено положеннями, за якими «Верховна Рада України від імені Українського народу» приймала Конституцію України «підтверджуючи» (також – П.С.) «європейську ідентичність Українського народу та незворотність європейського та євроатлантичного

курсу України» (абзац п'ятий преамбули Конституції України). Одночасно до повноважень Верховної Ради було віднесено «визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору» (п. 5 частини першої ст. 85 Конституції України), Кабінету Міністрів було доручено забезпечення реалізації цього курсу (п. 1/1 ст. 116 Конституції України), а безпосереднім «гарантом» всіх цих процесів мав стати глава держави – Президент України (ч. 2 ст. 103 Конституції України)<sup>2</sup>. Крім того, відповідно до ухвалених конституційних змін було вилучено з тексту Конституції України пункт 14 розділу XV «Перехідні положення»,

<sup>1</sup> «Два з семи». Чи встигне Україна виконати усі критерії, щоб почати переговори про вступ до ЄС?. – URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/ukraine-eu-eurointegration-reforms/32472741.html>.

<sup>2</sup> Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору). Закон України, Відомості Верховної Ради, 2019 р., № 9, ст. 50.



яким встановлювалося раніше, що «використання існуючих військових баз на території України для тимчасового перебування іноземних військових формувань можливе на умовах оренди в порядку, визначеному міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України»<sup>3</sup>.

Метою ухвалених конституційних змін визначалося «законодавче закріплення в Конституції України цивілізаційного вибору європейської ідентичності Українського народу», а безпосередніми шляхами досягнення останнього – набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору<sup>4</sup>. Саме тому, пропонуючи Верховній Раді України доповнити Основний Закон держави вище перерахованими положеннями, суб'єкт права законодавчої ініціативи щодо подання законопроектів про внесення змін до Конституції України (Президент України, на той час П. Порошенко) виходив з того, що для Українського народу інтегрування до ЄС та НАТО є рівнозначним забезпеченню незалежності нашої держави<sup>5</sup>. Він стверджував, що саме «спроба реакційного режиму Януковича відмовитися від європейського та євроатлантичного курсу держави спричинила Революцію Гідності, рушійною силою якої були прихильники європейської ідеї, а триваюча збройна агресія Росії має на меті блокувати інтегрування України до єдиного європейського простору»<sup>6</sup>.

Рішучість Українського народу у відсічі та стримуванні російської агресії, на думку ініціатора законопроекту, було переконливим свідченням всенародної підтримки цивілізаційного вибору України. Президент також стверджував, що Україна має достатні політико-правові передумови для повного

інтегрування до Європейського Союзу та Північноатлантичного альянсу – право на інтегрування до ЄС за Україною закріплює стаття 49 Договору про Європейський Союз, визначаючи, що будь-яка європейська держава, що шанує спільні принципи, може звернутися з поданням щодо набуття членства в Союзі. Приналежність України до західної цивілізації відображено і в Угоді про асоціацію з її визнанням європейських прагнень та європейського вибору України, і в рішенні Бухарестського саміту НАТО 2008 р. про підтвердження майбутнього членства України в цій організації<sup>7</sup>. Водночас надзвичайно важливим в тій ситуації було й те, що широка суспільна підтримка в Україні європейського та євроатлантичного вибору була, власне, зумовлена європейською цивілізаційною ідентичністю України, її тісними та тривалими відносинами з членами європейської та євроатлантичної спільнот, які ґрунтувалися на спільних цивілізаційних цінностях

*Правова природа та особливості конституційних новел 2019 р. щодо стратегічного курсу держави*

Конституційні зміни 2019 р. щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору були тільки одними із семи змін, яких зазнала Конституція України за чверть столітню історію свого функціонування<sup>8</sup>. Ці зміни стали передостанніми по часу їх ухвалення (останніми стали зміни щодо недоторканості народних депутатів України<sup>9</sup>) і були впроваджені від початку і до кінця в часових рамках функціонування Верховної Ради України восьмого скликання (2014–2019 рр.) та, відповідно, у тісній співпраці із п'ятим Президентом України П. Порошенком.

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Пояснювальна записка до проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)», [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64531](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64531).

<sup>5</sup> Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) було подано до ВРУ Президентом України П. Порошенком 3 вересня 2018 р.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Там само.

<sup>8</sup> Див. детальніше: Антологія конституційного розвитку в сучасній Україні, Центр Разумкова; упоряд. В. Мусіяка. – К.: Видавництво «Заповіт», 2017. – 781 с.

<sup>9</sup> Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України). Закон України, Відомості Верховної Ради, 2019 р., № 38, ст. 160.

За обсягом ці зміни не можна прирівнювати, наприклад, до таких «об'ємних» конституційних змін, як 2004 р. (зміни в частині перерозподілу владних повноважень між главою держави, парламентом та урядом, що мали за мету перехід України від «президентсько-парламентської» до «парламентсько-президентської» республіки<sup>10</sup>), чи змінами 2016 р. щодо правосуддя<sup>11</sup>. Водночас за своїм значенням для майбутнього Українського народу, для конституційного розвитку України, як особливо виявилось після 24 лютого 2022 р., саме ці зміни можуть отримати своєрідну першість серед всіх вітчизняних конституційних новел.

За своєю сутністю приписи Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» є цілком співзвучними із положеннями статей 1, 8, 15, 16, 35 та 56 Конституції України, оскільки базовими характеристиками сучасної європейської держави ще від кінця минулого (XX-го) століття стали її демократичний, світський, мультикультурний, соціальний, екологічний та правовий характер. Відповідно, вітчизняну конституційно-правову матерію цими новелами було доповнено такими самостійними конституційними категоріями та явищами як «європейська ідентичність Українського народу», «незворотність європейського та євроатлантичного курсу України», «стратегічний курс держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору».

За юридичною природою положення Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» є нормами найвищої юридичної сили з усіма наслідками останнього. Адже після свого ухвалення вони стали невід'ємною частиною («тілом») Конституції України. Від того часу закони та інші нормативно-правові

акти повинні відповідати в т. ч. і їм, а на їх підставі можна також безпосередньо звертатися до суду для захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина (ст. 8 Конституції України).

До того ж, від лютого 2019 р. укладення будь-яких міжнародних договорів, які суперечитимуть «незворотності європейського та євроатлантичного курсу України» чи не відповідатимуть змісту «стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору», є неприпустимими та не конституційними (ч. 2 ст. 9 Конституції України).

Крім того, всі ці норми без винятку набули т. зв. «прямого» правозастосовчого характеру, включно із положеннями, якими було доповнено преамбулу Конституції України (абзац п'ятий «підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу та незворотність європейського та євроатлантичного курсу України»). Намагання окремих авторів надати останньому характеру тільки т. зв. «наміру» (норми-побажання)<sup>12</sup> є помилковим, оскільки конституцієдавець у цьому випадку говорив про те, що він «підтверджує» (дія доконаного факту – П. С.) «незворотність європейського та євроатлантичного курсу України», а не «прагне створити», чи «має на меті утвердити» такий-то курс держави.

Звідси, у лютому 2019 р. конституцієдавцем було не висловлено побажання щодо створення/утвердження і т. ін. у майбутньому «європейського та євроатлантичного курсу України», так само як і не було встановлено/запроваджено такого курсу держави, а тільки «підтверджено» його «незворотність» та, у такий спосіб, фактично уконституційовано сам факт його наявності як невід'ємної складової буття Українського народу. При цьому, конституцієдавцем було частково деталізовано зміст даного явища шляхом виділення в ньому своєрідної «серцевини» та одночасно першочергової задачі – «набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного

<sup>10</sup> Про внесення змін до Конституції України. Закон України, Відомості Верховної Ради, 2005 р., № 2, ст. 44

<sup>11</sup> Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя). Закон України, Відомості Верховної Ради, 2016 р., № 28, ст. 532.

<sup>12</sup> Гомонай В.В. Конституційно-правове забезпечення набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору: монографія. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2020 р., с. 68.

договору» (п. 5 ч. 1 ст. 85; ч. 2 ст. 103; п. 1/1 ст. 116 Конституції України). Саме тому останнє отримало означення «стратегічного».

Таке розуміння правової природи вище перерахованих конституційних приписів дає можливість належно обґрунтувати саму наявність обов'язку «забезпечення незворотності європейського та євроатлантичного курсу України» для всіх без винятку суб'єктів конституційно-правових відносин.

#### Зарубіжний досвід конституційного регулювання питань європейської та євроатлантичної інтеграції

Створення Європейського Союзу та Організації Північноатлантичного договору, а особливо їхнє пізніше розширення при прийнятті нових членів, об'єктивно привело до внесення відповідних змін у конституції країн-членів ЄС та учасників НАТО. Водночас сама практика конституційного регулювання питань європейської та євроатлантичної інтеграції склалася різною – від прийняття невеликих уточнюючих положень (без безпосередньої згадки про саму європейську та євроатлантичну інтеграцію) і до розміщення цілих спеціальних розділів.

Так, в преамбулі Конституції Чорногорії (2007 р.) зазначається: «виходячи з відданості співпраці на рівних з іншими країнами й державами та європейської і євроатлантичної інтеграції, Конституційні збори Республіки Чорногорія <...> ухвалюють Конституцію Чорногорії»<sup>13</sup>. Конституція Румунії (1991 р.) містить окремий розділ VI «Євроатлантична інтеграція», де ст. 148 («Інтеграція у Європейський Союз») та ст. 149 («Приєднання до Північноатлантичного договору») встановлюють порядок вступу країни до ЄС та НАТО<sup>14</sup>.

Окремий розділ VIII «Європейський Союз» містить і Конституція Республіки Хорватія (1990 р.), в якому ст. 143 («Правові основи членства та передачі конституційних повноважень»), зокрема, говорить, що «Республіка Хорватія як держава-член Європейського Союзу, бере участь у створенні європейської єдності з метою забезпечення тривалого миру, свободи, безпеки та процвітання разом з іншими європейськими державами та для досягнення інших спільних цілей відповідно до фундаментальних принципів і цінностей Європейського Союзу»<sup>15</sup>. Наступними статтями розділу VIII Хорватської Конституції врегульовуються питання участі Хорватії в інститутах ЄС (ст. 144), дії на її території права ЄС (ст. 145) та прав громадян ЄС (ст. 146)<sup>16</sup>.

Окремий розділ XV «Європейський Союз» має також Конституція Французької Республіки (1958 р.)<sup>17</sup>, а чинний Основний Закон ФРН (1949 р.) містить відповідні положення у своїй преамбулі та статтях 23 і 24<sup>18</sup>.

Україна конституційними змінами 2019 р. фактично тільки розпочала свій «шлях» конституційного регулювання набуття повноправного членства у Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (п. 5 ч. 1 ст. 85; ч. 2 ст. 103; п. 1/1 ст. 116 Конституції України). Він (цей «шлях») є тільки як частиною більш загального, світоглядного за своєю сутністю та цивілізаційно-визначального за змістом процесу європейського та євроатлантичного курсу держави. З прийняттям України до ЄС та НАТО, очевидно, настане потреба в подальшому удосконалення/розвитку конституційного регулювання процесу європейської та євроатлантичної інтеграції нашої держави.

<sup>13</sup> Устав Црне Горе («Службени лист РЦГ», бр. 1/2007), <https://www.wipo.int/wipolex/fr/text/585077>.

<sup>14</sup> Конституція Румунії, <https://legalns.com/download/books/cons/romania.pdf><https://romanianpass.com/constitutia-romaniei/>.

<sup>15</sup> USTAV REPUBLIKE HRVATSKE, <https://www.wipo.int/wipolex/ru/text/583525>.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). В.М. Шаповал – К.: Москаленко О.М., 2018. – с. 53-54.

<sup>18</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, <https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz>.

## 2. РЕАЛІЗАЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРИПИСІВ ЩОДО НЕЗВОРОТНОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОГО КУРСУ УКРАЇНИ

*Стан реалізації конституційних новел до початку повномасштабного російського вторгнення*

Перших три роки (починаючи з лютого 2019 р.) практика виконання/реалізації конституційних приписів Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» не була особливо помітною. Хоча саме в цей час їхнє практичне втілення в життя могло б суттєво «пом'якшити» вкрай складне як внутрішнє, так і зовнішнє становище України.

Адже це був час постійної загрози повномасштабного військового вторгнення російських військ в Україну, активного ведення рф гібридної війни проти України у всіх можливих формах та всіма можливими способами, час масштабних політичних репресій в тимчасово окупованих Криму та окремих районах Донецької та Луганської областей, зрештою – час триваючої пандемії коронавірусної хвороби (Covid-19), глибокої економічної кризи, значного погіршення екологічної ситуації через глобальне потепління і т. д. Очевидно, що виконання даних конституційних приписів мало б стосуватися усіх без виключення суб'єктів їхньої реалізації, безпосередньо визначених Основним Законом держави (парламент, уряд, глава держави).

Ситуація із розумінням ціннісного (аксіологічного) потенціалу конституційних змін 2019 р. кардинально змінилася із початком повномасштабної військової агресії росії проти України у лютому 2022 р. Героїчна боротьба Українського народу, його Збройних Сил проти російських загарбників не тільки змусила політичне керівництво країни максимально повернутись до реалізації конституційних завдань Української держави на вступ до ЄС та НАТО, а й справедливо привернула до цього увагу абсолютної більшості країн членів самого Європейського Союзу.

З огляду саме на героїчний опір російським загарбникам Сил Оборони України, масовий загальнонаціональний волонтерський рух, тотальне несприйняття українськими громадянами на тимчасово окупованих територіях російських військових, як на наше глибоке переконання, стали визначальними у наданні 25 червня 2022 р. Україні статусу кандидата на членство ЄС. Однак, надаючи Україні статус кандидата на вступ до ЄС, як відомо, Єврокомісія висунула низку вимог до України, у разі невиконання яких її можуть позбавити отриманого статусу.

### **Вимоги Єврокомісії, оприлюднені при наданні Україні статусу кандидата на членство ЄС та стан їх виконання.**

При наданні Україні статусу кандидата на членство ЄС були оприлюднені Європейською Комісією наступні вимоги: 1) впровадити законодавство про процедуру добору суддів Конституційного Суду України, включаючи процес попереднього відбору на основі оцінки їх добросовісності та професійних навичок, відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії; 2) завершити перевірку добросовісності Етичною радою кандидатів у члени Вищої ради юстиції та відбір кандидатів до створення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; 3) посилювати боротьбу з корупцією, зокрема на високому рівні, шляхом активних та ефективних розслідувань; завершити призначення нового керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури шляхом схвалення визначеного переможця конкурсу, розпочати і завершити процес відбору та призначення на посаду нового директора Національного антикорупційного бюро України; 4) забезпечити відповідність законодавства про боротьбу з відмиванням грошей стандартам Групи з фінансових заходів (FATF); ухвалити комплексний стратегічний план реформування всього правоохоронного сектору як частини середовища безпеки України; 5) запровадити антиолігархічний закон для обмеження надмірного впливу олігархів на економічне, політичне та суспільне життя; це має бути зроблено юридично обґрунтованим способом, враховуючи майбутній висновок Венеціанської комісії щодо відповідного законодавства; 6) подолати вплив корисливих інтересів шляхом ухвалення закону про ЗМІ, який узгоджує законодавство України з



Директивою ЄС про аудіовізуальні медіа-послуги та надає повноваження незалежному регулятору ЗМІ; 7) завершити реформу законодавства щодо національних меншин, згідно з рекомендаціями Венеціанської комісії<sup>19</sup>.

Значна частина з цих вимог була пов'язана із необхідністю продовження судово-правової реформи в Україні, зміцнення громадянського суспільства та утвердження демократії. Водночас, не дивлячись на те, що виконання всіх цих вимог було насамперед потрібне самій Українській державі і виглядало на загал не більше ніж «технічна» й обмежена в часі діяльність відповідних органів державної влади, вже через декілька місяців результативність дій з виконання вимог почала викликати обґрунтовану стурбованість. Адже чи не єдиним вирішеним питанням з вище наведеного переліку вимог стало завершення процедури призначення нового керівника САП шляхом атестації визначеного переможця конкурсу<sup>20</sup>.

На початку лютого 2023 р. у Києві відбувся саміт Україна-ЄС, в якому наша держава вперше взяла участь у статусі кандидата на вступ до Європейського Союзу. З об'єктивних причин стан виконання Україною вимог оприлюднених при наданні їй статусу кандидата на членство в ЄС перебував в центрі уваги. Напередодні саміту Прем'єр-Міністр України Денис Шмигаль заявив, що Україна виконала всі вимоги, які були визначені при отриманні нею статусу кандидата на членство в ЄС<sup>21</sup>. Очевидно, що позиція глави українського Уряду в цьому випадку відображала загальне бачення ситуації, яке жодним чином не заперечувало подальшу системну працю України в цьому напрямі та її намагання якомога швидше

прискорити настання переговорів про вступ України до ЄС<sup>22</sup>.

Натомість оцінка стану виконання семи вимог Єврокомісії окремими «представниками» громадянського суспільства різко відрізняється від заяв українських урядовців. Так, напередодні лютого (2023 р.) саміту Україна-ЄС стан виконання Україною вищезгаданих вимог Єврокомісії оцінювався групою громадських організацій «загальним балом – 5,8 з 10 можливих»<sup>23</sup>. При цьому, виконання окремих сегментів, оприлюднених у червні 2022 р. вимог Єврокомісії, оцінюються взагалі вкрай негативно. Останнє рельєфно проявилось в ситуації із виконанням Україною вимоги, зокрема, щодо впровадження законодавства про процедуру добору суддів Конституційного Суду України, включаючи процес попереднього відбору на основі оцінки їх доброчесності та професійних навичок<sup>24</sup>.

З формальної точки зору, Україна ще на початку квітня 2023 р. виконала більшість вимог Європейської Комісії, оприлюднених останньою при наданні нашій державі статус кандидата на членство в ЄС. Було прийнято відповідні зміни до Закону України «Про Конституційний Суд України» в частині «впровадження законодавства про процедуру добору суддів Конституційного Суду України, включаючи процес попереднього відбору на основі оцінки їх доброчесності та професійних навичок, відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії», завершено відбір кандидатів до створення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, призначено нового керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, розпочато процес відбору та призначення на посаду нового директора Національного антикорупційного бюро України, ухвалено закони про ЗМІ

<sup>19</sup> Статус кандидата: Україна зможе виконати сім вимог ЄС та провести реформи, <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3509936-status-kandidata-ukraina-zmoze-vikonati-7-vimog-es-ta-provesti-reformi.html>.

<sup>20</sup> Призначено керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, <https://www.unian.ua/politics/priznachenno-kerivnika-specializovanoji-antikorpucijnoji-prokuraturi-novini-ukrajina-11919852.html>.

<sup>21</sup> Україна виконала всі сім рекомендацій ЄС, які були визначені при отриманні статусу кандидата. 6 березня 2023 р., <https://nv.ua/ukr/world/geopolitics/shmigal-zayaviv-shcho-ukrajina-vikonala-vsi-sim-rekomendacij-yes-ostanni-novini-50308660.html>.

<sup>22</sup> Ольга Стефанішина обговорила з міністрами з європейських справ перемовини про вступ до ЄС та виконання рекомендацій Єврокомісії. 3 березня 2023 р., <https://www.kmu.gov.ua/news/olha-stefanishyna-obhovoryla-z-ministramy-z-ievropejskykh-sprav-peremoviny-pro-vstup-do-ies-ta-vykonannia-rekomendats>.

<sup>23</sup> Саміт на половині шляху: як Україна виконує 7 вимог до кандидата у члени ЄС. 1 лютого 2023 р., <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2023/02/1/7155269/>.

<sup>24</sup> Коли Україна вступить до Євросоюзу і які вимоги Брюсселя ще треба виконати. 17 березня 2023 р., <https://www.rbc.ua/rus/news/koli-ukrajina-vstupit-evrosoyuzu-i-ki-vimogi-1678985917.htm>.



та національні меншини і т. ін. Згодом відбулося також і призначення членів Вищої Кваліфікаційної Комісії Суддів.

Водночас «різночитання» змісту ухвалених законодавчих новел як окремими представниками громадянського суспільства, українськими урядовцями, так і представниками відповідних європейських структур не завжди носить виключно об'єктивний характер. Цьому сприяє, зокрема, й довільна «інтерпретація» майже всіма учасниками даних процесів змісту вимог Єврокомісії до України, оприлюднених при наданні останній статусу кандидата на членство у ЄС. Однак саме виконання цих вимог було й залишається надалі вагомим чинником в процесі забезпечення незворотності європейського та євроатлантичного курсу України.

### **3. УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗВОРОТНОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОГО КУРСУ УКРАЇНИ**

#### *Механізм забезпечення незворотності європейського та євроатлантичного курсу України*

Забезпечення незворотності європейського та євроатлантичного курсу України в наших умовах стає першочерговим суспільно-політичним завданням для всіх (без винятку) органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб. Конституція України визначає Президента України, Верховну Раду України та Кабінет Міністрів України головними суб'єктами даного процесу. Саме їм, як зазначалося вище, доручено конституцієдавцем визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики щодо реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, практичне забезпечення реалізації цього курсу та його всебічне гарантування (п. 5 ч. 1 ст. 85, ч. 2 ст. 103, п. 1/1 ст. 116 Конституції України).

Однак у зв'язку з тим, що механізм реалізації конституційних положень як норм прямої дії поки що не завжди належним чином «спрацьовує» в Україні, слухними видаються пропозиції щодо **ухвалення спеціальних законів чи внесення змін до чинних нормативних актів з метою забезпечення практичної реалізації вище згаданих конституційних приписів**<sup>25</sup>.

Так, з метою «уточнення» конституційних зобов'язань Уряду, ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (назва статті «Основні завдання Кабінету Міністрів України») <sup>26</sup> можна було б доповнити пунктом «1<sup>1</sup>» наступного змісту – «забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору».

Натомість частину першу ст. 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (назва статті «Склад Кабінету Міністрів України та статус його членів») можна було б доповнити словами «віцепрем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України» та викласти в наступній редакції: «1. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віцепрем'єр-міністр України, віцепрем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України, віцепрем'єр-міністри та міністри України».

Своєю чергою, в статті 11 цього Закону (назва статті «Програма діяльності Кабінету Міністрів України»), частину першу можна доповнити положеннями, які б *прямо зобов'язували уряд вносити до програми своєї діяльності положення щодо забезпечення реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору в довготривалих перспективах*.

Оскільки конституційними змінами 2019 р. до повноважень Верховної Ради України віднесено визначення «засад реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському

<sup>25</sup> Див. детальніше: Україна-ЄС: шлях до політичної асоціації. – К.: Центр Разумкова, 2021 р. С. 46-47.

<sup>26</sup> Про Кабінет Міністрів України. Закон України, Відомості Верховної Ради, 2014 р., № 13, ст. 222.

Союзи та в Організації Північноатлантичного договору» (п. 5 ч. 1 ст. 85 Конституції України), то в Законі України «Про комітети Верховної Ради України»<sup>27</sup> перше речення ч. 1 ст. 5 (назва статті «Кількість, склад та предмети відання комітетів») можна було би доповнити словами «створює Комітет з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України» та викласти в наступній редакції: «1. Верховна Рада України створює Комітет з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України, затверджує кількість інших комітетів, їх назви та предмети відання».

Натомість в ситуації із главою держави, якого конституцієдавець визначив безпосереднім «гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору» (ч. 2 ст. 103 Конституції України), варто піти шляхом підготовки та ухвалення спеціального нормативного акту. *Таким нормативним актом, наприклад, міг би стати Закон України «Про гарантування Президентом України реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору».*

В цьому нормативному акті, враховуючи, наприклад, зміст положень відповідних міжнародно-правових документів, зокрема, Угоди про асоціацію України з ЄС, могли б бути викладені основні засади та механізми такого гарантування, деталізовані питання повноважень глави держави та особливості його співпраці в даній сфері з парламентом, урядом, судами та правоохоронними органами. При цьому, окремо можна було також «передбачити» законодавчі положення щодо «деталізації» конституційних приписів настання підстав усунення Президента України із його поста в порядку імпічменту з огляду на факти систематичного неналежного виконання ним своїх конституційних обов'язків щодо гарантування реалізації стратегічного курсу держави на набуття

повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

Очевидно, що останні положення у випадку їх ухвалення треба було «гармонізувати» із положеннями Закону України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)»<sup>28</sup>. Крім того, видається за доцільне передбачити також обов'язкову присутність у щорічному зверненні глави держави до парламенту (п. 2 ч. 1 ст. 106 Конституції України) інформації щодо стану гарантування Президентом України реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

#### *Розширення кола суб'єктів механізму забезпечення незворотності європейського та євроатлантичного курсу України*

В умовах жорстокої повномасштабної війни росії проти України забезпечення незворотності європейського та євроатлантичного курсу України об'єктивно повинно стати першочерговим завданням для всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб. І хоч Основним Законом держави суб'єктами даного процесу визначено наразі тільки парламент, уряд та главу держави, своє місце в даному процесі повинні якнайшвидше «віднайти» також і ціла низка інших органів державної влади. Серед останніх насамперед ті державні органи, від належного функціонування яких безпосередньо залежить стан забезпечення національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного та взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визначеними принципами і нормами міжнародного права (ст. 18 Конституції України), зокрема, Конституційний Суд України, Служба Безпеки України, Служба Зовнішньої Розвідки України, Рада Національної Безпеки і Оборони, Уповноважений з прав людини Верховної Ради України та інші.

<sup>27</sup> Про комітети Верховної Ради України. Закон України, Відомості Верховної Ради України, 1995 р., № 19, ст. 134.

<sup>28</sup> Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент). Закон України, Відомості Верховної Ради, 2019 р., № 40, ст. 212.

Насамперед свою роль в даному процесі може відіграти єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні – Конституційний Суд України. Саме він, маючи єдиним в нашій державі право офіційного тлумачення Конституції України, міг би чітко «роз'яснити» саму мету/ціль конституційного майбутнього нашої держави у європейській політичній, економічній і безпековій спільноті крізь призму взаємозв'язку вище згаданих положень преамбули Конституції щодо «незворотності європейського та євроатлантичного курсу України» (п. 5), положень ст. 1 Основного Закону держави за яким «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава», ч. 7 ст. 17 Конституції України, відповідно до яких «на території України не допускається розташування іноземних військових баз».

Крім того, в процесі забезпечення євроінтеграційних прагнень України певне значення може мати також саме офіційне тлумачення конституційних положень про «незворотність європейського та євроатлантичного курсу України», так само, як і його окремих складових (слово-сполучень – «європейський курс», «євроатлантичний курс») у нерозривному зв'язку з іншою конституційною категорією – «європейська ідентичність Українського народу» (абз. 5 преамбули Конституції України).

В свою чергу, для належної реалізації європейського та євроатлантичного курсу України, насамперед, як однієї із дієвих гарантій її національної безпеки, до окремих нормативних актів т. зв. «безпекової групи», як видається, варто також внести низку змін та доповнень. Так, ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Службу Безпеки України»<sup>29</sup> можна було б доповнити положенням «незворотності європейського та євроатлантичного курсу України» та викласти в наступній редакції *«Стаття 2. Завдання Служби безпеки України. На Службу безпеки України покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, науково-технічного й оборонного потенціалу*

*України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці та незворотності європейського та євроатлантичного курсу України».*

А ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України»<sup>30</sup> варто доповнити положенням щодо «забезпечення незворотності європейського та євроатлантичного курсу України» та викласти в наступній редакції: *«Стаття 3. Функції Ради національної безпеки і оборони України. Функціями Ради національної безпеки і оборони України є: 1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони, забезпечення незворотності європейського та євроатлантичного курсу України».* Така пропозиція гармонізуватиметься із змістом ч. 3 ст. 102 Конституції України.

#### **4. КОНСТИТУЦІЙНИЙ РОЗВИТОК УКРАЇНИ І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗВОРОТНОСТІ ЇЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОГО КУРСУ**

Започаткований в період європейських революцій XVII-XVIII ст. «конституційний розвиток» як певний різновид загально-суспільного поступу, попри всі перешкоди та новітні виклики, продовжується в наш час, поступово поглинаючи собою нові територіальні простори та іноді не зовсім звиклі для європейської культури політико-правові середовища. Однак, саме для європейських народів він («конституційний розвиток») виявився не тільки «природним станом» (таким, що виходить із сутності європейської ментальності, її античного минулого, християнських моральних цінностей, багатовікової боротьби за свободу націй та народів, за права людини і т. д.), а й чи не єдиним можливим варіантом збереження самої європейської ідентичності, забезпечення благополуччя та демократичного майбутнього європейських народів як таких.

<sup>29</sup> Про Службу безпеки України. Закон України. – <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>.

<sup>30</sup> Про Раду національної безпеки і оборони України. Закону України. – <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98#Text>.



Підтвердженням останнього може служити сама історія повоєнної (після Другої світової війни) Європи з її немислимою до того часу відбудовою зруйнованих економік, створенням системи колективної безпеки, розбудовою спільного «європейського дому» (Європейського Союзу). Зрештою, події останніх років у Європі також стали свідченням останнього, коли об'єднані європейськими конституційними цінностями народи Старого Світу пробують спільно подолати нові виклики та загрози, які повстали перед ними (масові міграції та багатомільйонні потоки біженців, пандемія коронавірусної хвороби Covid-19, активізація міжнародного тероризму, повномасштабна війна на її східних територіях, брутально розв'язана рф).

Україна, як і будь-яка інша європейська держава, не дивлячись на достатню складну історію національного державотворення, має свій багатолітній досвід конституційного розвитку<sup>31</sup>. Яскраву сторінку в ньому становить період національно-визвольних змагань 1917-1920 рр., зокрема поява двох модерних тогочасних конституційних держав – Української Народної Республіки (УНР, 1917 р.) та Західно-Української Народної Республіки (ЗУНР, 1918 р.), які згодом добровільно об'єдналися в єдину національну конституційну державу (1919 р.). Свій слід в історії конституційного розвитку в Україні залишила також Карпатська Україна (1939 р.).

Новітній період «конституційного розвитку» розпочався з відновленням державної незалежності Українського народу після зникнення з політичної карти світу СРСР<sup>32</sup>. При цьому важливе значення для загального процесу конституційних перетворень в пострадянській Україні мали документи т. зв. перехідного періоду, а саме Декларація про державний суверенітет України та Концепція нової Конституції України» (16 червня 1991 р.)<sup>33</sup>. Ухвалена 28 червня 1996 р. Конституція України проголосила нашу державу суверенною, демократичною, соціальною та правовою (ст. 1), а людину, її життя і здоров'я, честь

і гідність, недоторканість і безпеку визнала найвищою соціальною цінністю в Україні (ч. 1, ст. 2).

Аналізуючи перебіг процесу державного будівництва в Україні останніх десятиліть, можна аргументовано стверджувати, що третьою важливою подією в конституційному розвитку України, після проголошення Акту незалежності України та ухвалення чинної Конституції України, може стати реалізація європейського та євроатлантичного курсу України, уконституційованого Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору»).

Адже саме реалізація євроатлантичного вибору України, після брутального повномасштабного військового нападу рф на Україну у лютому 2022 р., об'єктивно набула характеру реальної гарантії не тільки збереження суверенітету та територіальної цілісності України, а й фізичного існування самого Українського народу як такого. Натомість повноцінна реалізація європейського курсу України і, як результат останнього, набуття нею повноправного членства у Європейському Союзі стане логічним та суспільно обґрунтованим наслідком її конституційного розвитку на сучасному етапі. Такий перебіг подій цілком відповідатиме конституційно запрограмованому процесу дальшого розвитку України як демократичної, соціальної та правової держави, утвердженню в ній верховенства права, захисту прав та свобод людини, розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України, забезпеченню всіх інших базових цінностей сучасного європейського конституціоналізму.

В той самий час, досягнення першочергових цілей у процесі європейського та євроатлантичного курсу України (набуття повноправного членства України

<sup>31</sup> Див. детальніше: Стецюк П. Конституційний розвиток у сучасному світі: український вимір. Український часопис конституційного права, 2017 р., № 1, С. 59-57.

<sup>32</sup> Див.: Антологія конституційного процесу в сучасній Україні. – Центр Разумкова; упоряд. В. Мусіяка., Видавництво «Заповіт», 2017 р., с. 15-64.

<sup>33</sup> Концепція нової Конституції України. Постанова Верховної Ради Української РСР. Відомості Верховної Ради Української РСР, 1991 р., № 35, ст. 466.

в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) об'єктивно поставлять на порядок денний питання про суттєве «конституційне оновлення» нашої держави. Цього вимагатиме також усвідомлення того факту, що чинна Конституція України ще перед початком російсько-української війни фактично виконала свою історичну місію, уконституювавши факт відновлення державної незалежності Українського народу та створивши правові основи для перетворення «пострадянської» України в модерну конституційну державу.

При цьому, важливим стало й те, що чинний Основний Закон держави за десятиліття свого функціонування не тільки не зміг позбутися своїх т. зв. «вроджених вад та недоліків», але й з часом набув низку нових. У багатьох моментах Конституція України виявилася також «не готовою» до належного функціонування як в умовах воєнного стану, так і в

інших ситуаціях, пов'язаних із новими викликами та загрозами, що повстали у XXI ст.

Саме тому після закінчення війни та, особливо, з набуттям Україною повноправного членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, Україну найімовірніше очікує підготовка та ухвалення нової конституції.

Ця (повоєнна) Конституція України бачиться насамперед правовим документом майбутнього (конституцією XXI-го ст.); вона має стати основним законом сталого розвитку держави, конституцією реального забезпечення прав і свобод кожної людини в Україні; нова Конституція України, як головний/найважливіший національний політико-правовий документ, має бути також виразником надії всього Українського народу на своє гідне політичне та соціально-економічне майбутнє в об'єднаній Європі.

