

УДК: 340.12
ББК 67.0
П 50

Редакційна колегія: Ю. П. Битяк – доктор юридичних наук, професор;
І. В. Яковюк – кандидат юридичних наук, доцент; Г. В. Чапала – кандидат
юридичних наук, старший науковий співробітник

Матеріали друкуються в авторській редакції

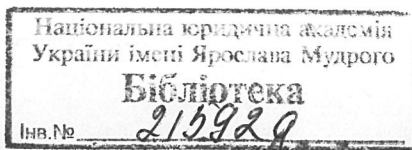
П 50 Політичні і правові проблеми становлення і розвитку держави на пострадянському просторі: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 26 червн. 2009 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х.: НДД держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2009 – 246 с.

У збірнику подається стислий виклад доповідей і повідомлень, представлених науковцями та викладачами наукових та освітніх закладів на міжнародній науково-практичній конференції «Політичні і правові проблеми становлення і розвитку держави на пострадянському просторі», проведеної Науково-дослідним інститутом державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України спільно з Інститутом ділової кар'єри (м. Москва) та Ярославським державним університетом ім. П. Г. Демідова 26 червня 2009 р. у Харкові. Конференція була присвячена обговоренню проблем державно-правового розвитку на пострадянському просторі.

Для науковців, аспірантів, студентів, тих, хто цікавиться проблемами розвитку конституційного будівництва.

ББК 67.0

© НДД державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України, 2009



Деякі питання конституційно-правового регулювання членства держав у Європейському Союзі

Трагнюк О. Я.¹

Набуття чинності 1 грудня 2009 року Лісабонської угоди², стане надзвичайною подією для розвитку європейської інтеграції. Реформи, що вводять у дію Договір про Європейський Союз у новій редакції та Договір про функціонування Європейського Союзу, не тільки прискорять консолідацію унікального інтеграційного міждержавного утворення, яким є Європейський Союз, але і допоможуть йому легше і швидше адаптуватися до розширення, зроблять його більш динамічним та сильним. Запровадження правосуб'єктності Європейського Союзу полегшить реалізацію ним спільних для держав-членів зовнішньополітичних стратегій, в тому числі і таких, що пов'язані із розвитком партнерських відносин з третіми країнами. Для України, як держави, що послідовно вибудовує свою євроінтеграційну політику, такі зміни, звичайно, мають позитивне значення. І зараз, і в майбутньому наша держава сподівається співпрацювати із своїм західним партнером, а установчі договори у їх новій редакції, безумовно, створюють таку гарантію. Однак, формування в дійсності повноцінних партнерських відносин між Україною та Європейським Союзом залежить не лише від майстерності дипломатів, зростання товарообігу та обсягу інвестицій, але і від того як здійснюватиметься планомірне поступальне зближення вітчизняного законодавства та правозастосовної практики і загалом усієї національної системи права України з правом ЄС³. Оскільки серед завдань зовнішньополітичного розвитку нашої держави є набуття у майбутньому членства у Європейському Союзі, то питання адаптації національного законодавства до законодавства ЄС та права ЄС у цілому, має одне із першочергових значень. Одним із важливих напрямків, які забезпечують виконання означеного завдання для держав, що прагнуть вступити до Європейського Союзу, є здійснення конституційних реформ, які не лише повинні сприяти утвердженню демократії у суспільстві і стабільності демократичних інститутів, але і створити підвалини для визначення у майбутньому на рівні конституційних норм статусу держави у межах ЄС, оскільки, як відомо, членство у Союзі, вимагає досить суттєвих поступок у царині суверенних прав держав-членів. А це означає, що для реалізації своїх зобов'язань у рамках ЄС держави-члени повинні забезпечити відповідні внутрішньодержавні правові механізми. З огляду на це, важливим є вивчення досвіду конституційно-правового регулювання членства у інтеграційному утворенні країн, які є членами ЄС⁴.

Оскільки предмет і коло цих зобов'язань надзвичайно широкі, то процес адаптації національного законодавства потребував запровадження спеціальних норм у юридичні акти найвищої юридичної сили – конституції держав-членів. Виняток становить Великобританія, що не має писаної конституції. Крім того, держави-члени мають численні норми у законах – як конституційних чи органічних, так і звичайних.

Специфічною рисою конституцій держав-членів Європейського Союзу є наявність у них положень, що юридично дозволяють членство держави у Співтовариствах і Союзі. Проте аналіз цих норм не дозволяє стверджувати про

¹ Кандидат юридичних наук, доцент, завідувачка сектором НДД державного будівництва і місцевого самоврядування АПРН України.

² Лісабонський договір від 17.11.2007 / [електронний ресурс] : <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>

³ Для формування партнерських відносин між Україною та Європейським Союзом неабияке значення має і стабільна політична ситуація в країні, яка у свою чергу дасть можливість ефективно функціонувати усім політичним інститутам держави.

⁴ Особливо цінним є досвід тих країн, що приєдналися до Європейського Союзу нещодавно.

існування якої-небудь єдиної загальноєвропейської конституційної практики з цього питання.

У Конституційному акті Данії 1953 р.¹, конституціях Іспанії (1978 р.)², Італії (1947 р.)³, Люксембургу (1868 р.)⁴, Нідерландів (2002 р.)⁵ узагалі немає жодної згадки про Європейський Союз або Європейські співтовариства. Їх норми, що регулюють членство у цих організаціях, сформульовано з розрахунком на загальне застосування для участі у будь-яких інтеграційних об'єднаннях. По суті така ж модель має місце у конституціях Бельгії (1970 р.)⁶ і Греції (1975 р.)⁷ та шведському Акті про уряд 1809 р.⁸, що містять лише одну-дві норми, присвячені спеціально для випадку Європейського Союзу. Напроти, у конституціях Австрії (1920 р.)⁹, Ірландії (1937 р.)¹⁰, Німеччини (1949 р.)¹¹, Франції (1958 р.)¹², Португалії (1982 р.)¹³ і Фінляндії (1999 р.)¹⁴ закріплені більш-менш широкі комплекси норм, що регулюють різноманітні аспекти членства держави саме у Європейському Союзі.

Слід зазначити, що в основних законах Австрії, Греції, Португалії, Фінляндії задується тільки Європейський Союз, а в конституції Бельгії – тільки Європейське Співтовариство. У конституціях Ірландії, Німеччини, Франції й Швеції йде посилення як на Співтовариства, так і Союз. Таким чином, набуття чинності Лісабонської угоди, яка поміж іншим припиняє дію Європейського співтовариства, вірогідно, змусить такі держави внести суттєві корективи у своє конституційне законодавство, які відобразять сучасні тенденції розвитку європейської інтеграції.

Зазвичай норми, що юридично оформлюють членство держави у ЄС, містяться у статті чи статтях, присвячених міжнародно-правовим питанням: дії міжнародно-правових норм у національному правопорядку та участі держави у міжнародних міждержавних організаціях. Виняток становлять Конституції Австрії та Франції¹⁵.

Варто також вказати, що на сьогоднішній день відсутній єдиний стандарт і щодо обсягу регулювання. І хоча усі конституції містять норми, які санкціонують участь держави у міжнародних організаціях інтеграційного типу (що вимагає обмеження її суверенних повноважень), проте деякі із основних законів підходять до регулювання цих питань досить лаконічно (в Данії, Люксембурзі, Іспанії та Італії – це

¹ Конституції государств Европейского Союза/ Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. – С. 295-314.

² Там само: С. 357-414.

³ Конституційне законодавство зарубіжних країн: Хрестоматія: Навч. посіб./ Упоряд. В. О. Ріжка, К. О. Закоморна. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – С. 60-93.

⁴ Конституції государств Европейского Союза/ Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. – С. 451-468.

⁵ Конституції государств Европы: В 3 т. Т. 2./ Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001. – С. 628.

⁶ Конституції государств Европейского Союза/ Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. – С. 136-137.

⁷ Там само: С. 255.

⁸ Там само: С. 718.

⁹ Там само: С. 27-30.

¹⁰ Там само: С. 343.

¹¹ Там само: С. 188.

¹² Конституційне законодавство зарубіжних країн: Хрестоматія: Навч. посіб./ Упоряд. В. О. Ріжка, К. О. Закоморна. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – С. 54-55.

¹³ Конституції государств Европейского Союза/ Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. – С. 522-523.

¹⁴ Там само: С. 623.

¹⁵ У Конституції Австрії переважна більшість положень про ЄС розташовані у окремому підрозділі «Європейський Союз» глави I «Загальні положення; Європейський Союз». У Конституції Франції усі норми щодо ЄС містяться у розділі XV «Про Європейські Співтовариства і Європейський Союз». Тому можна зробити висновок, що відносини, які виникають у зв'язку з членством у інтеграційному утворенні, віднесені до питань, що мають найважливіше значення для конституційного ладу держави.

єдине питання членства у ЄС, урегульоване на рівні конституції)¹, інші ж навпаки містять більш детальні і різноманітні положення щодо членства у Європейському Союзі (такі наприклад, як порядок призначення представників держави в органах ЄС та здійснення контролю за їх діяльністю, дія норм права Співтовариств у національному правопорядку, право регіонів впливати на позицію держави з питань, що зачіпають їх інтереси, а також право громадян інших держав-членів на участь у муніципальних виборах та виборах до Європейського Парламенту).

На особливу увагу заслуговують ті норми конституцій, які уповноважують приєднання держави до Європейського Союзу. Членство у ЄС деяких держав ґрунтується на конституційних нормах, що містять загальне правило про можливість передачі або обмеження суверенних повноважень держави на користь міжнародних організацій, без спеціальної вказівки на Європейський Союз: ст. 9 (1) Конституції Австрії², ст. 34 Конституції Бельгії³, ст. 28 Конституції Греції⁴, § 20 (1) Конституційного Акту Данії⁵, ст. 93 Конституції Іспанії⁶, ст. 11 Конституції Італії⁷, ст. 49bis Конституції Люксембургу⁸, ст. 92 Конституції Нідерландів⁹.

У Конституціях інших держав (Ірландії, ФРН, Франції, Швеції можна знайти як норми, що розраховані на загальне правило, так і норми про участь держави саме у Європейському Союзі, які застосовуються як *lex specialis*¹⁰.

Лише в Конституції Португалії є норма про її членство в Європейському Союзі (п. 6 ст. 7)¹¹, але немає жодних положень про можливість передачі або обмеження суверенітету на користь інших міжнародних організацій.

Окремий випадок становить Конституція Фінляндії, у якій взагалі відсутні будь-які положення про передачу або обмеження суверенних повноважень на користь міжнародних організацій, у тому числі ЄС. Участь цієї держави у ЄС ґрунтується на секції 94 Конституції¹², що регулює порядок укладання державою міжнародних договорів.

Різнорозмітними є формулювання конституційних норм про обмеження суверенних прав держав-членів. Йдеться про передачу суверенних повноважень (Німеччина), передачу федеральних повноважень (Австрія), передачу повноважень, що ґрунтуються на конституції (Іспанія), передачу права парламенту приймати рішення (Швеція), делегування повноважень, наданих органам влади конституцією (Данія), тимчасове надання здійснення повноважень, закріплених конституцією за законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади (Люксембург), надання

¹ Дуже вузьке коло питань щодо членства у ЄС регулюють конституції Бельгії та Греції, а також шведський Акт про уряд 1809 р.

² Конституції государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. – С. 13.

³ Там само: С. 113

⁴ Там само: С. 255

⁵ Там само: С. 305

⁶ Там само: С. 391

⁷ Конституційне законодавство зарубіжних країн: Хрестоматія: Навч. посіб. / Упоряд. В. О. Ріжка, К. О. Закоморна. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – С. 62

⁸ Конституції государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. – С. 461

⁹ Стещенко В. М., Хорольський Р. Б. Особливості конституційного права держав-членів Європейського Союзу/ Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посібник / М. С. Горшеньова, К. О. Закоморна, В. О. Ріжка та ін.; За заг. ред. В. О. Ріжки. – 2-е вид., допов. і перероб. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 248

¹⁰ Там само: С. 249.

¹¹ Конституції государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. – С. 522.

¹² Стещенко В. М., Хорольський Р. Б. Особливості конституційного права держав-членів Європейського Союзу / Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посібник / М. С. Горшеньова, К. О. Закоморна, В. О. Ріжка та ін.; За заг. ред. В. О. Ріжки. – 2-е вид., допов. і перероб. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 247.

здійснення визначеного повноваження (Бельгія), надання законодавчих, виконавчих і судових повноважень (Нідерланди), обмеження суверенітету (Італія).¹ У Конституції Греції п. 2 ст. 28 регулює умови надання установам міжнародних організацій повноважень, передбачених конституцією, а п. 3 – обмеження здійснення національного суверенітету.² Отже, в одних випадках об'єктом є суверенні права усієї держави загалом, а в інших – права, надані конституцією органам держави.

У конституціях Португалії та Франції використана інша юридична конструкція: мова йде про можливість укладання угоди з метою спільного здійснення повноважень, необхідних для заснування Європейського Союзу (Португалія) і участь у Європейських Співтовариствах і Союзі на основі спільного здійснення державами-учасниками деяких своїх повноважень (Франція).³ Таким країнам після набуття чинності Лісабонської угоди, відповідно, не потрібно буде вносити у свої основні закони норми про розподіл повноважень між державою-членом і Союзом. Необхідність запровадження таких норм пов'язана із тим, що Договір про функціонування Європейського Союзу на відміну від Договору про Європейське співтовариство та Договору про Європейський Союз у попередній редакції, містить положення про розподіл компетенції між Європейським Союзом та державами-членами, виокремлюючи при цьому сфери виключних повноважень Союзу та сфери спільної компетенції інтеграційного утворення і держав-членів.

По різному визначають конституції і суб'єктів, яким передаються повноваження держав-членів: Європейський Союз (ФРН, Франція, Португалія), Європейські Співтовариства (Швеція, Франція)⁴, міжнародна організація (Італія), міжнародні та наднаціональні організації (Іспанія), міжурядові організації або їхні органи (Австрія), установи міжнародних організацій (Греція), міжнародні установи (Нідерланди), міжнародні публічні установи (Бельгія), установи, підпорядковані міжнародному праву (Люксембург), міжнародні органи влади, створені взаємною угодою з іншими державами з метою сприяння міжнародним правовим нормам та співробітництву (Данія). Як видно, конституції Австрії, Бельгії, Греції, Данії, Іспанії, Італії, Люксембургу, Нідерландів більш широко підходять до визначення суб'єктів, яким держава може передавати свої суверенні права.

Як вказують Степенко В. М. та Хорольський Р. Б., на особливу увагу також заслуговують сформульовані у конституціях умови, дотримання яких вимагається для передачі повноважень на користь ЄС, що загалом є досить типовим явищем. У деяких випадках ця умова сформульована у вигляді мети, заради якої здійснюється обмеження суверенних повноважень: створення об'єднаної Європи (ФРН), створення світового порядку, що забезпечує мир і справедливість між націями (Італія), сприяння міжнародним правовим нормам та співробітництву (Данія). У конституціях держав-членів зустрічаються такі умови, дотримання яких необхідне для надання суверенних повноважень Європейському Союзу: дотримання основ демократичного правління (Греція, ФРН), соціального та федеративного принципів, верховенства права (ФРН), принципу субсидіарності (Португалія, ФРН), непорушення прав людини (Греція), забезпечення рівня захисту прав людини, що є рівноцінним рівню, який надається національною конституцією (ФРН, Швеція) та Європейською Конвенцією про захист

¹ Там само: С. 249.

² Конституції государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. – С. 255.

³ У французькій конституції також говориться про «передачу повноважень», але лише у зв'язку із санкціонуванням участі держави в конкретних галузях співробітництва, – створенні Європейського економічно-монетарного союзу та встановленні норм щодо свободи пересування людей (ст. 88² Конституції).

⁴ Зараз, відповідно, ці норми будуть змінені.

прав людини та основних свобод (Швеція), надання належної уваги меті економічного та соціального об'єднання (Португалія)¹.

Слід звернути увагу, що конституції окремих держав-членів передбачають спеціальну процедуру затвердження міжнародного договору у випадку його конфлікту з конституцією, що, зазвичай, трапляється стосовно установчих договорів Співтовариств і Союзу та угод про внесення змін до них. Це може бути внесення попередніх змін до конституції (наприклад, в Іспанії², Франції³) або ухвалення договору кваліфікованою більшістю голосів депутатів парламенту (наприклад, у Португалії⁴, ФРН (п. п. 1, 2 ст. 79 Основного Закону)⁵). Таким чином, останній варіант дозволяє фактичну зміну конституції без формального затвердження поправок до неї.

Серед досить важливих питань, які регулюють конституції деяких держав-членів Європейського Союзу є питання про дію у внутрішньому правопорядку правових актів ЄС. Це норми, які на конституційному рівні встановлюють принципи верховенства та прямої дії права ЄС у своєму внутрішньому праві, тобто санкціонують одні із найважливіших принципів права Європейського Союзу.

У правових системах усіх держав-членів право ЄС виокремлюється в окрему категорію джерел національного права, в тому числі конституційного (це встановлює і доктрина і судова практика). Конституція Ірландії прямо встановлює, що її положення не можуть скасувати силу закону, яку мають у державі рішення Союзу або Співтовариств і закони, прийняті державою на їх виконання (п. 10 ст. 29)⁶. Згідно з п. 3 ст. 8 Конституції Португалії норми, прийняті компетентними органами міжнародних організацій, членом яких є Португалія, застосовуються безпосередньо у національному праві до такої міри, як це передбачено установчим договором цієї організації⁷.

За зразок нормативно-правового регулювання цього питання може слугувати Конституція Нідерландів. У її ст. 93 викладено принцип прямої дії: «Положення договорів і резолюцій міжнародних установ, що можуть бути обов'язковими для всіх осіб у силу свого змісту, стають обов'язковими після їх публікації»⁸. У ст. 94 сформульовано принцип верховенства: «Чинні у Королівстві законодавчі акти не застосовуються, якщо таке застосування суперечить положенням договорів, що є обов'язковими для усіх осіб, або положенням резолюцій міжнародних установ»⁹.

Особливу специфіку має діє права ЄС у правовій системі Великобританії, у якій принцип верховенства права ЄС прямо суперечить основоположному конституційному принципу суверенітету парламенту, або, як частіше говорять, принципу верховенства парламенту (за яким лише Парламент має право ухвалити закон, а закон може врегулювати будь-яке питання). Таким чином, фактично

¹ Цитує за: Степенко В. М., Хорольський Р. Б. Особливості конституційного права держав-членів Європейського Союзу / Конституційне право зарубіжних країн. ЮрінкомІнтер, 2005. – С. 249.

² Конституції государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. – С. 391.

³ Конституційне законодавство зарубіжних країн: Хрестоматія. Навч. посіб. / Упоряд. В. О. Ріжка, К. О. Закоморна. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – С. 54.

⁴ Конституції государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. – С. 563, 596.

⁵ Конституції государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. – С. 206.

⁶ Конституції государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. – С. 343.

⁷ Конституції государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. – С. 523.

⁸ Конституції государств Европы: В 3 т. Т. 2 / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001. – С. 628.

⁹ Hartley T. C., The Foundations of European Union. An Introduction to the Constitutional and administrative Law of European Union, Oxford, University Press, 2003. – P. 242.

парламент втратив частину свого суверенітету. Втім, деякі британські правознавці вважають, що така ситуація є юридичною аномалією, і в будь-коли парламент може без особливих проблем «відновити» свій суверенітет, якого він за будь-яких умов втратити не може¹.

Отже, аналіз лише деяких аспектів конституційно-правового регулювання членства держав у Європейському Союзі, дозволяє зробити висновок, що країни, які створювали Європейські співтовариства, а згодом і Європейський Союз, а також ті країни, що приєдналися до них у 70-х і 80-их роках ХХ століття, шукали і знаходили різноманітні варіанти того, яким чином поєднати традиційні уявлення про свою повну самостійність у вирішенні питання державного будівництва, верховенство народу і обраних ним представницьких органів з імперативами інтеграції. Ними були випробувані різні моделі конституційно-правового оформлення передачі свого суверенітету і суверенних повноважень на користь наднаціональних інституцій. Їхній досвід був прийнятний до уваги державами, які нещодавно приєдналися до Європейського Союзу. Однак цей досвід нові члени ЄС використовували по-різному і досить «обережно»². В країнах Центральної та Східної Європи, а також у країнах Балтії культивувалося уважне і навіть трепетне ставлення до державного суверенітету. Ще не так давно, з метою відмежування від минулого, в конституціях цих країн були запроваджені положення про неподільність суверенітету, незалежність і самостійність, верховенство основного закону, попередню перевірку конституційності міжнародних угод, тощо. Тому пропозиції про пряме включення в національні конституції положень про передачу Європейському Союзу частини свого суверенітету зазвичай сприймалися державами скептично.

Вибір на користь прямого закріплення норм про членство у Європейському Союзі зробила Латвія³, Литва⁴, Польща⁵, Словенія⁶, Словаччина⁷ і Чехія⁸ надали перевагу посиленню на можливість членства у міжнародних організаціях у цілому. Такі країни, як Словаччина, Словенія, Чехія при цьому здійснили досить суттєвий перегляд конституції, з метою послідовного уникнення можливих колізій національних норм із правом Європейського Союзу. А деякі країни обмежилися мінімальними поправками (Литва)⁹.

Крім включення у внутрішнє право нових держав-членів уже діючих приписів, які вироблені Європейським Союзом за роки свого існування, країнам Центральної і Східної Європи під час вступу до інтеграційного утворення необхідно було заздалегідь спеціально визначити, як установчі договори та вторинні джерела права ЄС взагалі застосовуватимуться на їхній території. Від них вимагалось забезпечити,

¹ Hartley T.C., The Foundations of European Union. An Introduction to the Constitutional and administrative Law of European Union, Oxford, University Press, 2003. – P.261-262.

² Энтин М.Л. В поисках партнёрских отношений: Россия и Европейский союз в 2004-2005 годах / М. Л. Энтин: Монография. – СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2006. – С.335.

³ Конституція Латвії від 15.02.1922 р., поновлена у 1993р. / [електронний ресурс]: <http://latvian.nared.ru/law/constitution.htm>.

⁴ Конституція Литви від 25.10.1992р./ [електронний ресурс]: http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm

⁵ Конституція Польщі від 2.04.1997р. / [електронний ресурс]: http://www.civicportal.org/biblioteka/1/2.../Ustaawy_7/Ustawa_1.pdf

⁶ Конституція Словенії від 23.12.1991р. / [електронний ресурс]: <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/sloven1.html>

⁷ Конституція Словаччини від 1.01.1993р. / [електронний ресурс]: <http://www.slovakia.kiev.ua/site/ua/slovakia/1/8/>

⁸ Конституція Чехії від 1.01.1993 р. / [електронний ресурс]: <http://lekvi.cz/zakonodatelstvo/306-konstitutsija-cheskoi-republiki>

⁹ Конституція Литви від 25.10.1992р./ [електронний ресурс]: http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm

щоб норма права ЄС після її ухвалення інститутами Союзу, як і у «старих» державах-членах, зразу ставала частиною їх внутрішнього права, мала б пряму дію, перевагу над національними нормами та користувалася б судовим захистом. Вирішення цього завдання суттєво полегшувалося тим, що на початку 90-х років більшість із цих держав перейшло до закріплення у конституціях принципу примату міжнародного права над національним. Попри це, деякі країни Центральної та Східної Європи вирішили не обмежуватися лише такими нормами, але і суттєво доповнити свої конституції. Наприклад, у Словенії ще до внесення в конституцію відповідних поправок (ст.ст. 8 і 153)¹ визначалося, що національні закони і законодавчі засоби повинні відповідати загальноновизнаним принципам міжнародного права та договорам Словенії, а належним чином ратифіковані та опубліковані договори повинні прямо застосовуватися. У постановах конституційного суду роз'яснювалося, що міжнародні угоди є частиною національного права, мають переважну силу у порівнянні з поточним законодавством і можуть безпосередньо наділяти фізичних та юридичних осіб правами та покладати на них обов'язки². Тим не менше, з метою більш послідовного і належного застосування права ЄС Словенія доповнила конституцію статтею 3а. У відповідності до цієї статті «правові акти та рішення, які приймаються у межах міжнародних організацій, яким Словенія передала здійснення частини своїх суверенних прав, будуть застосовуватися на її території у відповідності до правових постанов цих організацій»³.

Ще одним яскравим прикладом є конституційна реформа, яка була спрямована на структурну адаптацію внутрішнього права, що передувала вступу до ЄС та підпорядкуванню праву ЄС, яку провела Румунія у 2003 році. Конституція Румунії встановила примат чинних та майбутніх установчих договорів та нормативних актів, які приймаються інституціями Європейського Союзу, над положеннями національних законів, які їм суперечать, у відповідності з актом про вступ. Конституція зобов'язала парламент, президента, уряд і судові органи гарантувати виконання зобов'язань, які випливають із цього акту, а також первинного та вторинного права ЄС. Крім того основний закон наділив громадян Румунії та громадян Європейського Союзу різними правами, які є наслідком членства у інтеграційному утворенні. Мова йде про право обирати і балотуватися в органи місцевого самоврядування, обирати депутатів Європейського Парламенту тощо. У Конституції також передбачена можливість переходу на євро⁴.

З наведених прикладів очевидним є те, що конституційне право держав-членів Європейського Союзу потребувало певних реформ у зв'язку з перебуванням або вступом держав до складу цього інтеграційного утворення. Те, яким чином держави вирішили для себе проблеми конституційно-правового забезпечення членства у ЄС та питання запровадження принципу верховенства права ЄС та його прямої дії у національному праві держав-членів, становить значний інтерес не лише для тих країн, що планують вступити до ЄС, але і тих, які не розглядають таку перспективу у найближчий час. Адаптація законодавства таких держав до права ЄС є передумовою належного виконання міжнародних угод та запорукою підтримання дружніх,

¹ Конституція Словенії від 23.12.1991р. / [електронний ресурс]: <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/sloven1.html>

² Цит. За: Энтин М.Л. В поисках партнёрских отношений: Россия и Европейский союз в 2004-2005 годах / М. Л. Энтин: Монография. – СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2006. – С.337.

³ Конституція Словенії від 23.12.1991р. / [електронний ресурс]: <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/sloven1.html>

⁴ Конституція Румунії від 21.11.1991 р. / [електронний ресурс]: <http://dommo.kappa.ro/guvern/ehome.nsf>

взаємовигідних відносин з одним із найважливіших і найвпливовіших гравців на світовій арені.

Яковюк І. В.¹

Регіональна політика Європейського Союзу: загальнотеоретичний аналіз

Включення до складу Європейського Союзу країн Центральної і Східної Європи дало початок новому етапу в історії європейської регіональної політики, обумовлюючи пошуки нових підходів щодо її змісту і механізмів здійснення в нових державах-членах ЄС. Зазначимо, що в Євросоюзі ніколи не прагнули до розробки уніфікованої загальноєвропейської концепції регіональної політики з її наступним нав'язуванням державам-членам, оскільки це означало б, по-перше, реальне обмеження суверенітету держав, по-друге, підірвало б ефективність регіональної політики, оскільки виробити уніфіковану модель, яка б враховувала усі регіональні особливості та потреби неможливо. Слід визнати, що транспортування регіональної моделі розвитку з одного національного контексту в інший та намагання формувати регіональну політику в Брюсселі в умовах нестійкої національної рівноваги – це реальний шлях до негативного сприйняття об'єднаного процесу на рівні суспільної свідомості і як наслідок загроза втрати підтримки європейськими народами ідеї створення об'єднаної Європи².

При аналізі проблеми формування регіональної політики в ЄС і визначення її співвідношення з національною регіональною політикою слід виходити з наступного. По-перше, характерною особливістю регіональної політики в державах-членах ЄС є її реалізація на трьох рівнях – наднаціональному, національному та регіональному. Кожному з цих рівнів притаманні специфічні механізми та фінансові можливості підтримки розвитку регіонів. За обсягами фінансування провідне місце займають національний і наднаціональний рівні, які мають необхідні фінансові ресурси для стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів. По-друге, в Євросоюзі Комісія не має прямого впливу на визначення змісту регіональної політики країн-учасниць об'єднання. Генеральний директорат XVI, діяльність якого зосереджується на проведенні політики з'єднання, займається переважно моніторингом національних планів регіонального розвитку. Отже, Європейський Союз не прагне до уніфікації регіональної політики держав-членів. Відтак, кожна держава-член ЄС самостійно формулює і реалізує національну регіональну політику, виходячи із рівня соціально-економічного розвитку регіонів і національних інтересів, наявних фінансових можливостей. В цілому простежується тенденція: чим більше прав і повноважень на законодавчому рівні закріплено за регіоном, тим більше власних ресурсів буде у регіону для вирішення свої проблем, а також більш конкретною і адресною буде допомога з боку національного уряду.

Європейська Комісія бачить своє призначення в сприянні скороченню розриву у соціально-економічному розвитку різних регіонів ЄС. У свою чергу національні уряди хоча не зобов'язані, проте зацікавлені в тому, аби певним чином враховувати позицію Комісії при визначенні переліку проблемних територій, характеру та масштабів допомоги їм. Необхідність координації національної регіональної політики з регіональною політикою ЄС зумовлена тим, що в рамках проведення регіональної політики Союзу окремі регіони держав-членів ЄС можуть претендувати на отримання фінансування від інституцій ЄС. Так, поряд із національними ініціативами, що

¹ Кандидат юридичних наук, доцент, заступник директора з наукової роботи НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРн України.

² Middlemas K. *Orchestrating Europe*. – London, 1995. – P. 257.

подаються національними урядами на розгляд Комісії і на які в цілому витрачається 90% фінансових ресурсів, можуть реалізовуватися ще й комунітарні ініціативи, що розробляються Комісією відповідно до рекомендацій Директорату XVI.

Про те, що національним урядам країн ЦЄС, а також потенційних кандидатів на вступ, є сенс координувати свою регіональну політику з позицією інституцій ЄС свідчить наступне. За даними Євростату, якщо у 1990 р. ВВП на душу населення у найбідніших регіонах держав-членів, де проживало 10% загального населення ЄС, складала 55,2% від середнього показника по ЄС, то у 2000 р. вже 61%. До прийняття в ЄС країн Центральної та Східної Європи вважалося, що найбільш успішними процеси конвергенції проходили в Іспанії, Португалії та Греції. ВВП на душу населення у 1988 р. в цих країнах становив відповідно 72,5%; 59,2% та 58,3% від середнього в ЄС. У 2000 р. цей показник зріс відповідно до 82,2%; 68% та 67,7% із середнім темпом приросту ВВП у трьох країнах 3,1% (2,1% по ЄС). Особливі успіхи демонструє Ірландія, у якій ВВП на душу населення у період з 1990 по 2000 роки збільшився з 72% до 120% від середнього показника¹. Наведені статистичні дані свідчать, що допомога Євросоюзу є важливою складовою для прискореного подолання розриву між країнами, що утворюють ядром Союзу, і країнами, які відстають у соціально-економічному розвитку.

При формуванні національної регіональної політики нові держави-члени ЄС, а також країни-кандидати повинні вивчати і використовувати досвід старих членів Союзу, не вдаючись до його беззастережного копіювання. Як засвідчує історія європейської регіональної політики, кожна країна проходить свій шлях у формуванні регіональної політики, який не буває позбавлений певних помилок.

Аналіз практики реалізації регіональної політики Великої Британії, Італії, Нідерландів, Німеччини, а з подібними проблемами у пошуку дієвої моделі регіональної політики зіткнулися усі без виключення «старі» держави-члени ЄС, свідчить, що країнам «нової демократії» з Центральної та Східної Європи, а також країнам-кандидатам важко взяти за взірць досвід якоїсь однієї країни і за її зразком побудувати власну модель регіональної політики. Кожна країна мусять проходити етапи становлення і розвитку регіональної політики самостійно, керуючись позитивним досвідом держав-членів ЄС, враховуючи їх помилки, а також прислухаючись до рекомендацій інституцій ЄС.

Як вже зазначалося, серед держав-членів Європейського Союзу багато країн з цікавим і позитивним досвідом проведення регіональної політики, що безумовно може становити інтерес для України. Разом з тим слід підкреслити, що для України практичний інтерес становить досвід регіоналізації та проведення адміністративно-територіальної реформи, здійснений саме країнами Центральної та Східної Європи (наприклад, Польщі, Словаччини, Чехії, Угорщини) на етапі їх вступу до Європейського Союзу. Даний вибір пояснюється тим, що усі згадані країни, як і Україна, є унітарними державами; мають схоже минуле; процес децентралізації влади, формування регіональної політики і удосконалення організації та функціонування системи органів місцевого самоврядування відбувався не лише і не стільки під впливом внутрішніх чинників (процесу демократизації і розбудови громадянського суспільства), скільки під м'яким тиском ОБСЄ, Рада Європи і особливо – Європейського Союзу, умовою членства в якому є приведення національного законодавства країн-кандидатів у відповідність до правових стандартів законодавства ЄС в тому числі і у частині проведення регіональної політики.

¹ Single European Act // ОЕС. – 29/06/1987. – L169 p; Thurow L.C. *Building Wealth: The Rules for Individuals, Companies and Nations in a Knowledge-based Economy*. – New York: Harper Business, 1999. – 336 p.