

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА, КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО, МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 340.12:342.4(477)

DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2018.4.01>

ОЛЕКСАНДР СЕРГІЙОВИЧ БАКУМОВ,

кандидат юридичних наук,
Харківський національний університет внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0002-4003-1974>,
e-mail: 1const.law@gmail.com

КОНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ СТРАТЕГІЧНОГО КУРСУ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ДОКТРИНИ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ

Проблематику конституційного закріплення стратегічного курсу України проаналізовано через призму доктрини юридичної відповідальності держави. Наголошено, що ідея визнання цього курсу потребує своєї конституціоналізації, що сприятиме змістовному розгортанню та нормативній визначеності юридичної відповідальності держави як ключового елемента інституційного забезпечення правової держави, якою проголошено Україну. Обґрунтовано, що питання конституційно-проектних новацій у частині визначення стратегічного курсу України щодо набуття членства в ЄС і НАТО потребуватимуть посиленої уваги з боку парламенту України. За умови прийняття ідеї фіксації такого курсу в розділі I Конституції України відповідні зміни мають затверджуватися на всеукраїнському референдумі, що надасть конституціоналізації згаданого курсу найвищий рівень легітимності.

Ключові слова: стратегічний курс держави, європейська інтеграція, юридична відповідальність держави, внесення змін до Конституції України, конституційна реформа.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Здійснювані останніми роками «демократичні реформи в Україні спрямовані передусім на досягнення європейських демократичних стандартів. Асоціація з Європейським Союзом є важливим стимулом для розбудови в Україні сучасної європейської держави»¹. Стратегічними цілями державного розвитку України названо її вступ до Європейського Союзу (ЄС) і Північноатлантичного альянсу (НАТО) [1, с. 7]. При цьому «європейська інтеграція наразі набуває в Україні якісно нового змісту: з декларативного зовнішньополітичного курсу вона поступово перетворюється на комплексну внутрішню політику реформ» [2, с. 92]. Такий розвиток держави має відповідати низці формальних критеріїв. Зокрема, невід'ємною ознакою держави, що претендує на статус повноправного члена ЄС, є наявність її реальної юридичної відповідальності перед людиною та суспільством за свою діяльність, конституційована, зокрема, і в Україні (стаття 3 Основно-

го Закону України²). Доктрина юридичної відповідальності держави перед людиною дедалі більше утверджується в Україні як теоретична підстава функціонування як державної влади в цілому, так і всіх її органів зокрема, хоча цей процес проходить далеко не так безболісно й не такими швидкими темпами, як очікувалося.

Стан дослідження проблеми

Питання конституціоналізації стратегічного курсу України були предметом окремих досліджень, зокрема, у Ю. О. Волошина [3], В. М. Кампа [4], М. О. Назаренко [5], С. В. Папаяні [6], Т. М. Середи [7], О. В. Стрельцової [8], М. В. Томенка [9], Я. В. Чернопищук [10], О. М. Шпаковича [11], І. В. Яковюка [12] та ін. Разом із тим питання розгортання сутнісних ознак доктрини юридичної відповідальності держави перед людиною в контексті конституційної реформи в Україні зараз перейшло з меж наукового дискурсу у практичну площину конкретних державних кроків, а тому вимагає нового осмислення.

¹ Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2018 рік: затв. указом Президента України від 28.03.2018 № 89/2018.

² Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : ред. від 30.09.2016.

Мета і завдання дослідження

Виходячи з вищевказаного, що підкреслює багатоманітність і практичну значущість порушеної проблематики, вважаємо *метою* статті привернення уваги до тих сюжетів цієї реформи, які поки що перебувають у вигляді законопроектних новацій, проте існують, вочевидь, вагомі підстави, щоб вони розглядалися як майбутні інновативні й амбітні конституційні формулювання, що будуть перенесені до тексту Основного Закону. *Завданням* дослідження будемо вважати доведення необхідності наповнення положень Конституції України інновативними юридичними формулами, які можуть і повинні розглядатися як підставові (засадничі) для розширення й уточнення змісту доктрини юридичної відповідальності держави перед людиною та суспільством за свою діяльність.

Наукова новизна дослідження

Уперше ми аналізуємо конституціоналізацію вступу України до ЄС і НАТО з позицій розширення й уточнення змісту юридичної відповідальності держави, що сприятиме змістовному розгортанню та нормативній визначеності юридичної відповідальності держави як ключового елемента інституційного забезпечення правової держави, якою проголошено Україну.

Виклад основного матеріалу

Інститут юридичної відповідальності держави повинен мати чітку легітимізаційну основу у вигляді відповідних конституційних положень та їх подальшої конкретизації в конституціоналізованому спеціальному законодавстві. Це, так би мовити, загальний абрис функціонального призначення модернізації інституту юридичної відповідальності держави в контексті конституційної реформи в сучасній Україні. Водночас серед конституційно-проектних настанов особливо помітними є ті, які останнім часом дещо меншою мірою привертають увагу в сенсі доктрини юридичної відповідальності держави перед людиною порівняно з владно-інституційними або конституційно-гуманітарними аспектами, проте все ж таки стосуються цього самого кола питань. Йдеться про можливу (станом на кінець 2018 р.) конституціоналізацію в Україні кількох положень, що містяться в законопроекті № 9037 про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (далі – Законо-

проект)¹. Він, як відомо, був унесений Президентом України як суб'єктом права законодавчої ініціативи на розгляд Верховної Ради України ще 03.09.2018, а згодом було отримано позитивний висновок Конституційного Суду України щодо відповідності проекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України². Отже, 22.11.2018 Законопроект було попередньо схвалено українським парламентом³.

Зазначений проект, на жаль, не став об'єктом широкої дискусії, зокрема в аспекті оптимальності запропонованого ним вирішення ключової проблеми, на що його, власне, і спрямовано, – конституційної фіксації стратегічного курсу держави на набуття членства в ЄС і НАТО. Елементом такої дискусії, вочевидь, міг би стати уважний, прискіпливий науковий аналіз окремих думок суддів Конституційного Суду України (зокрема, М. М. Гультая, О. В. Касмініна, О. М. Литвинова, М. І. Мельника, О. О. Первомайського, О. М. Тупицького), висловлених із приводу ухвалення Конституційним Судом України висновку щодо зазначеного Законопроекту, проте і цього не сталося. З огляду на такий стан справ є сенс звернутися до питання конституціоналізації стратегічного курсу України в розрізі проблематики юридичної відповідальності держави, прояснивши

¹ 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) : від 03.09.2018 № 9037 / ініціатор П. О. Порошенко // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64531 (дата звернення: 12.12.2018).

² Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України : від 22.11.2018 № 3-в/2018 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003v710-18/sp:max100> (дата звернення: 14.12.2018).

³ Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) : постанова Верховної Ради України від 22.11.2018 № 2622-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2622-19> (дата звернення: 16.12.2018).

науково-теоретичний підхід, який ми застосуємо в межах цієї статті.

Отже, як зазначалося, згаданим Законопроектом планується внести до Конституції України системні зміни, спрямовані на фіксацію на рівні Основного Закону України стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС і НАТО, надавши йому конституційного значення. У такий спосіб визначення стратегічного зовнішньополітичного курсу держави вперше в Україні має, з одного боку, стати елементом (напрямом) конституційної реформи, а з іншого – покласти край дискусивності зовнішньополітичного курсу. Звісно, за таких обставин, як слушно наголошується у науковій літературі, «головним змістом конституціоналізації процесу європейської інтеграції України під час конституційної реформи має стати європейський вимір конституційної модернізації, тобто системне використання європейських стандартів формування і функціонування правових і державних інституцій, інститутів громадянського суспільства та їх відносин із державою, впровадження у всіх сферах життя в державі верховенства права з безумовним збереженням найвищої юридичної сили Конституції України, що має залишатися Основним Законом України незалежно від тенденцій інтеграційного спрямування» [10, с. 18].

Принагідно зауважимо, що однією з невід'ємних ознак «європейського» статусу Української держави має стати, зокрема, реальна юридична відповідальність держави перед людиною та суспільством, у зв'язку з чим каталог конституційно-правових засобів гарантування її має бути суттєво розширений. Конституціоналізація такого курсу, за вдалим визначенням судді Конституційного Суду України О. В. Касмініна, «в подальшому може призвести до внутрішньодержавних перетворень у частині прав і свобод людини і громадянина, їх гарантій»¹. Зробимо лише одне уто-

чення до цієї цитати: такі перетворення не можуть, а повинні статися у зв'язку з реалізацією згаданого стратегічного курсу, який має не лише зовнішній, але і внутрішній вимір для функціонування держави та системи її взаємовідносин з людиною як чільним суб'єктом права.

Конституційна фіксація, вочевидь, має надати нормативну визначеність стратегічному курсу держави, зокрема має зобов'язати її на рівні стратегічних нормативно-правових актів визначитися з поняттям стратегічного курсу держави та його складових, чого досі законодавство України не знало. Зараз у конституційному законодавстві України відсутнє нормативне поняття «стратегічний курс держави», тож відповідне відправне поняття у разі його конституціоналізації має бути системно розкрито законодавцем.

Поряд із цим можливі конституційні зміни, що містяться в Законопроекті, розглядаються нами у площині взяття на себе державною владою України додаткових позитивних юридичних обов'язків конституційного рівня у сенсі реалізації такого державного курсу (державної політики), результатом чого має стати набуття Україною особливого правового статусу – статусу члена ЄС і НАТО. Зрозуміло, що конституціоналізація таких обов'язків держави означає, з одного боку, неможливість їх обійти чи ухилитись від їх виконання з боку державної влади, а також відповідальність за їх невиконання перед українським народом як суб'єктом установчої влади. Вагомий елемент такої відповідальності полягатиме, на нашу думку, і в узятті Україною на себе додаткових зобов'язань перед зарубіжними сторонами (зокрема, в сенсі додержання так званих Копенгагенських критеріїв членства в ЄС [13]). З іншого боку, наявність таких обов'язків – як загальних обов'язків державної влади – вочевидь зумовлює необхідність їх належної конкретизації й планування такої державної політики, реалізація якої дала б у підсумку можливість досягнення поставленої мети – набуття державою повноправного членства в ЄС і НАТО.

Зазначені вище конкретизація та планування зумовлюють проведення державної політики на зближення з ЄС і НАТО не спорадично, фрагментарно, а постійно, цілеспрямовано й системно, що відповідатиме сутнісним ознакам стратегічного курсу. Отже, конституціоналізація стратегічного курсу України відповідає критеріям стратегічної правотворчості як специфічної «планомірної діяльності щодо ініціювання, розроблення, обговорення, прийняття

¹ Окрема думка судді Конституційного Суду України Касмініна О. В. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України : від 22.11.2018 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ne03d710-18/sp:max100#n2> (дата звернення: 15.12.2018).

та реалізації, насамперед, стратегічних актів Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України за участю інших суб'єктів у випадках і в порядку, встановленому законодавством України» [14, с. 24]. Безумовно, цей стратегічний курс держави має «стати консолідуючою основою всього українського народу» [15, с. 283].

Зазначені міркування вказують на об'єктивне зумовлення, супроводження та синхронізацію реалізації такого стратегічного курсу з модернізації юридичної відповідальності Української держави, зокрема вищих її органів, як щодо реалізації цього курсу, так і щодо здійснення поточного управління державними справами загалом.

Така юридична відповідальність, як відповідальність держави перед народом, конститується як позитивна конституційно-правова відповідальність і конкретизується через позитивну відповідальність відповідних органів, зокрема через відповідальність вищих органів державної влади – Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України. Отже, «нові повноваження Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, новела щодо статусу глави держави у разі внесення Законопроектом змін до Основного Закону України покладатимуть зобов'язання на ці органи державної влади вживати відповідних організаційно-правових заходів, а саме приймати нормативно-правові акти: Верховна Рада України – закони, постанови та інші акти (стаття 91); Президент України – укази та розпорядження (частина третя статті 106); Кабінет Міністрів України – постанови і розпорядження (частина перша статті 117)»¹. У такий спосіб передбачається взаємоузгодженість у діяльності згаданих органів державної влади, яка становитиме елемент їх позитивної юридичної відповідальності за виконання повноважень, що будуть покладені на них у разі прийняття законопроекту як закону. Саме та-

ка політика згаданих органів повинна забезпечувати незворотність європейського та євроатлантичного курсу України.

Тепер перейдемо до наукового аналізу конституційно-технологічного способу втілення відповідної конституційно-правової відповідальності держави в тексті Основного Закону України.

Зокрема, пропонується внести відповідні зміни до преамбули Конституції України, встановивши, що Верховна Рада України від імені Українського народу підтверджує його європейську ідентичність і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України. Запропоновані зміни «є одним з наслідків Революції Гідності 2013–2014 років та нормативним відображенням прагнення Українського народу до свободи, гідного життя, розвитку та зміцнення України як демократичної, соціальної, правової держави»². До імперативних повноважень Верховної Ради України як органу законодавчої влади у п. 5 ч. 1 ст. 85 Конституції України пропонується закріпити що, окрім визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, Верховна Рада України також *реалізує* стратегічний курс держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору. Синхронні зміни планується також внести до переліків повноважень Президента України та Кабінету Міністрів України, віднісши, зокрема, до повноважень глави держави *гарантування* реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору, а до повноважень Уряду – *забезпечення* реалізації цього стратегічного курсу. У такий спосіб закріплення стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору перетворюється на закріплення додаткових повноважень вищих органів державної влади, зокрема

¹ Окрема думка судді Конституційного Суду України Гульгата М. М. щодо Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 22 листопада 2018 року № 3-в/2018 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ng04d710-18/sp: max20> (дата звернення: 16.12.2018).

² Окрема думка судді Конституційного Суду України Первомайського О. О. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/ng03d710-18> (дата звернення: 16.12.2018).

Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України. Поряд із зазначеними положеннями, якими має бути доповнена Конституція України, з її тексту пропонується також виключити п. 14 розділу XV «Перехідні положення», який передбачає використання існуючих військових баз на території України для тимчасового перебування іноземних військових формувань на умовах оренди відповідно до міжнародних договорів¹.

Варто зазначити, що визначення зовнішньополітичного курсу держави на рівні Основного Закону не є властивим для конституцій сучасних європейських держав, зокрема з тієї причини, що заданих стратегічних орієнтирів вони вже досягли навіть без їх конституційної фіксації, у процесі поточних політико-правових заходів. Не була характерною така фіксація зовнішньополітичного курсу на конституційному рівні і для постсоціалістичних держав Центральної та Східної Європи, які впродовж останніх двадцяти років отримали членство в ЄС і НАТО.

Між тим, закріплення зазначеного стратегічного курсу для України означатиме, по суті, конституційну незворотність, неможливість реалізації іншого (альтернативного) стратегічного курсу, крім вищевказаного. Тому вважаємо, що варто підтримати позицію судді Конституційного Суду України М. І. Мельника, який в Окремій думці до Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 22.11.2018 № 3-в/2018, відзначив, що «питання цивілізаційного вибору, незворотності стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС та в НАТО належать до загальних конституційних засад, закріплених у розділі I “Загальні засади” Конституції. Так, запропоновані Законопроектом зміни до преамбули Конституції однозначно стосуються засад зовнішньополітичної діяльності, а тому вони мали б вноситися до її статті 18, в якій вони знайшли б своє закріплення

¹ 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) : від 03.09.2018 № 9037.

у відповідному формулюванні»². Зазначені думки повністю відповідають сформульованому в науковій літературі висновку, за яким сам конституційний процес інтерпретується як пошук стратегічних пріоритетів держави [9]. Підсумок такого процесу, вочевидь, з огляду на його конституційне значення повинен втілюватися в тексті Основного Закону держави.

Не закріпивши відповідні стратегічні аспекти зовнішньополітичного курсу в розділі I Конституції України, законодавець вдався, по суті, до технології оминання розділу I, внесення змін до якого передбачає особливо ускладнену процедуру, яка має супроводжуватися всеукраїнським референдумом. Необхідність саме такого конституційного підходу зумовлюється «зовсім не прагненням розв'язати загалом другорядну проблему розташування норм Конституції чи необхідністю елементарного дотримання нормотворчої техніки при внесенні змін до неї. Це вимагається інтересами охорони Конституції, оскільки закріплення в ній загальних засадничих положень поза розділом I “Загальні засади”, призведе, з одного боку, до штучного применшення значення таких положень, з другого – до нівелювання особливого порядку внесення змін до розділу I “Загальні засади” (як і до розділу III “Вибори. Референдум” та розділу XIII “Внесення змін до Конституції України”), який встановлений статтею 156 Конституції і передбачає більш складну процедуру внесення таких змін, зокрема, необхідність затвердження відповідного законопроекту всеукраїнським референдумом. Вказаний підхід спрямований на запобігання виникненню штучних прецедентів ухиляння суб'єктів конституційних змін від виконання приписів розділу XIII “Внесення змін до Конституції України” Основного Закону України»³.

Опосередковано позиція стосовно засадничості, фундаментальності положень щодо

² Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М. І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/nd03d710-18#n2> (дата звернення: 16.12.2018).

³ Там само.

стратегічного курсу Української держави знаходить підтвердження і в авторів Законопроекту, зокрема у пояснювальній записці до нього, де серед іншого зазначається, що «Конституція України визначає, що захист суверенітету і територіальної цілісності України є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу (стаття 17). Зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визначеними принципами і нормами міжнародного права (стаття 18). Російська збройна агресія спричинила докорінні зміни у зовнішньому та внутрішньому безпековому середовищі України, що обумовлює необхідність пошуку нових механізмів гарантування національної безпеки України та чіткого закріплення в Основному Законі держави незворотності цивілізаційного вибору України, уособленням якого є європейська та євроатлантична інтеграція України. ... Для Українського народу інтегрування до ЄС та НАТО є рівнозначним забезпеченню незалежності нашої держави»¹. Тим самим фактично підтверджено засадничість, фундаментальність конституційних положень про стратегічний курс держави, сутність і зміст якого не можуть ототожнюватися з повноваженнями вищих органів державної влади, що, по суті, було зроблено в Законопроекті. Понад те вважаємо, що саме фундування таких положень у розділі I Конституції України має зумовлювати внесення кореспондуючих змін у розділи, які регламентують конституційні повноваження вищих органів державної влади.

Обґрунтовуючи таку позицію, звернемо увагу на те, що на сьогодні питання стратегічного курсу України, зокрема щодо ЄС і НАТО, вже вирішено на нормативному рівні. На користь такого висновку свідчить, наприклад, аналіз таких визначальних документів, як Стратегія національної безпеки України, затверджена указом Президента України від 26.05.2015 № 287/2015, Воєнна доктрина Ук-

раїни, затверджена указом Президента України від 24.09.2015 № 555/2015, Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо відмови України від здійснення політики позаблоковості» від 23.12.2014 № 35-VIII, Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», Угода про Асоціацію з ЄС, ратифікована законом України від 16.09.2014, а також Закон України «Про національну безпеку» від 21.06.2018 № 2469-VIII.

Так, основними цілями Стратегії національної безпеки України визначено утвердження прав і свобод людини та громадянина, забезпечення нової якості економічного, соціального й гуманітарного розвитку, забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу та формування умов для вступу в НАТО². Водночас основними цілями у сфері воєнної політики України є такі: участь України у реалізації спільної політики безпеки і оборони Європейського Союзу; вдосконалення системи забезпечення воєнної безпеки, яка б гарантувала надійний захист держави від зовнішніх і внутрішніх загроз; гідне сприйняття України на міжнародному рівні та досягнення Україною критеріїв, необхідних для набуття членства України в ЄС і НАТО³. У частині 2 ст. 11 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» основними засадами зовнішньої політики безпосередньо визначено, зокрема, такі: поглиблення співпраці з Організацією Північноатлантичного договору з метою набуття членства у цій організації; забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний і правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, повноправне членство України в ЄС визначено як перспективна мета цієї угоди. Згідно з п. 3 ч. 3 ст. 3 Закону України «Про національну безпеку» фундаментальними національними інтересами України визнано, зокрема, інтеграцію України в європейський політичний, економічний, безпековий і правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі й Організації Північноатлантичного договору та розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами. Нарешті,

¹ Пояснювальна записка до проекту 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)» : від 03.09.2018 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=64531&pf35401=462757> (дата звернення: 17.12.2018).

² Стратегія національної безпеки України : затв. указом Президента України від 26.05.2015 № 287/2015.

³ Воєнна доктрина України : затв. указом Президента України від 24.09.2015 № 555/2015.

у Рекомендаціях парламентських слухань на тему «Актуальні питання зовнішньої політики України», які відбулися у Верховній Раді України 07.12.2016, підкреслено доцільність активізації законотворчого процесу, спрямованого на реалізацію стратегічного курсу України на набуття членства в НАТО та ЄС¹.

На підставі аналізу вищезгаданих положень нормативних актів законодавчого та підзаконного характеру маємо дійти висновку, що *протягом 2014–2018 років у законодавстві України вже сформовано достатньо розгалужену нормативно-правову базу, що загалом скеровує діяльність держави на реалізацію такого стратегічного курсу, який передбачає набуття повноправного членства України в Європейському Союзі й Організації Північноатлантичного договору.*

У зв'язку з цим постає закономірне питання: чи не є надлишковим, за таких нормативних умов, конституювання цього ж курсу на рівні Основного Закону України?

На наш погляд, конституціоналізація зазначеного курсу обумовлюється, з одного боку, стратегічним значенням відповідних настанов (їх об'єктивною приналежністю до конституційних) і, з іншого боку, прагненням держави забезпечити зазначений стратегічний курс на довготривалу перспективу, яка не повинна залежати від реалізації короткотермінових політичних планів тих політичних сил, які опиняться при владі в результаті парламентських та/або президентських виборів. Адже змінити норми законів – за умови існування спрощених законодавчих процедур – доволі нескладно. Ще простіше змінити положення підзаконних актів, наприклад указів Президента України.

З огляду на це сама ідея конституційного закріплення стратегічного курсу держави може бути сприйнята позитивно, зокрема і в сенсі добровільного взяття на себе державою додаткових юридичних обов'язків як перед українським народом, так і перед міжнародними партнерами України.

Проте спосіб конституційного закріплення стратегічного курсу держави, обраний авторами Законопроекту, призвів до того, що до повноважень постійного (сталого) характеру, як-то ухвалення законів і визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, можуть

незабаром додатися також і повноваження, які не можна вважати постійними. Їх реалізація має тимчасовий характер і буде, по суті, вичерпана з набуттям Україною статусу члена ЄС і НАТО. У зв'язку з цим такі повноваження мали б розміщуватися не в розділах IV–VI Конституції України, а в розділі XV «Перехідні положення», як це було свого часу передбачено, наприклад, для тимчасових повноважень Президента України видавати укази з економічних питань, не врегульованих законами України (п. 4), а також для виконання прокуратурою функції досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, та функції нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій (п. 9).

Дещо з іншого боку до аналізу пропонованих конституційно-проектних новел підійшли фахівці Центру політико-правових реформ. В експертному висновку вони зазначили, що новелізовані конституційні положення стануть, по суті, програмними, а не регулятивними, у зв'язку з чим «викликає сумнів доцільність встановлення повноважень центральних органів влади на рівні Конституції через програмні положення»².

Отже, у зв'язку з тимчасовістю виконання повноважень, спрямованих на реалізацію стратегічного курсу, гарантування та забезпечення реалізації такого курсу, відповідно, Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України зазначені повноваження мали б бути розміщені саме в межах розділу XV «Перехідні положення» Конституції України. Натомість відправні положення щодо стратегічного курсу України на членство в ЄС і НАТО варто було б закріпити у розділі I «Загальні засади» Основного Закону України (можливо, окремою статтею).

² Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України : від 22.11.2018 № 3-в/2018.

¹ Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Актуальні питання зовнішньої політики України» : постанова Верховної Ради України від 24.05.2017 № 2069-VIII.

Водночас у зв'язку з вимогами щодо членства в НАТО дещо передчасною видається, на наш погляд, і відмова від п. 14 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, який передбачає використання існуючих військових баз на території України для тимчасового перебування іноземних військових формувань на умовах оренди відповідно до міжнародних договорів.

Варто також узяти до уваги і те, що ймовірно набуття Україною членства в ЄС і НАТО може зумовити делегування частки державного суверенітету на користь зазначених наднаціональних міжнародних структур. Проте ці питання не знаходять вирішення у Законопроекті, що суттєво обмежує його регулятивний вплив і в разі досягнення задекларованих у ньому цілей може змусити державу знову звернутися до коригування конституційних положень, пов'язаних із зовнішньополітичним курсом – цього разу щодо врегулювання особливостей делегування зазначених елементів державного суверенітету.

Висновки

Вищезазначені міркування дозволяють зробити висновки, що ідея визначення стратегічного курсу Української держави потребує своєї конституціоналізації. На наш погляд, це сприятиме змістовному розгортанню та нормативній визначеності юридичної відповідальності держави як ключового елемента ін-

ституційного забезпечення правової держави, якою проголошено Україну.

Втім, запропонований у Законопроекті спосіб фіксації такого курсу в базових розділах Конституції України через закріплення нових (додаткових до існуючих) повноважень вищих органів державної влади тимчасового характеру не можна визнати оптимальним як із концептуальної, так і з техніко-юридичної точок зору. Зокрема, закріплення цього курсу страждає на певну юридичну невизначеність у зв'язку з відсутністю синхронних змін до розділу I «Загальні засади» Конституції України. Водночас внесення змін до преамбули Основного Закону в цьому контексті не можна визнати оптимальним з огляду на вичерпаність у часі історичних обставин, що існували під час ухвалення Конституції України.

Відповідно, у зв'язку з указаним, а також зі змістом окремих думок низки суддів Конституційного Суду України щодо Законопроекту на предмет його конституційності питання коригування конституційно-проектних новацій у частині визначення стратегічного курсу України на набуття членства в ЄС і НАТО потребуватимуть посиленої уваги з боку парламенту. За умови прийняття ідеї фіксації такого курсу в розділі I Конституції України відповідні зміни мають затверджуватися на всеукраїнському референдумі, що, вочевидь, надасть конституціоналізації згаданого курсу найвищий рівень легітимності.

Список бібліографічних посилань

1. Аналітична доповідь до Щорічного послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році» / Нац. ін-т стратег. дослідж. Київ : НІСД, 2018. 688 с. URL: http://www.niss.gov.ua/sites/default/files/2019-02/Analit_Dopovid_Poslannia_2018.pdf (дата звернення: 20.11.218).
2. Андрейченко А. В. Європейський вибір як чинник модернізації українського суспільства. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія: Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*. 2017. Вип. 22. С. 91–96.
3. Волошин Ю. О. Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: теоретико-методологічні аспекти : монографія. Київ : Логос, 2010. 428 с.
4. Кампо В. М. Конституціоналізація зовнішніх відносин України: євроінтеграційний аспект. *Вісник Конституційного Суду України*. 2007. № 6. С. 50–61.
5. Назаренко М. О. Комплексний механізм реалізації євроінтеграційної політики України : дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.02. Одеса, 2014. 238 с.
6. Папаяні С. В. Конституційно-правові принципи здійснення зовнішньої політики України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2013. Вип. 21, ч. 1, т. 1. С. 152–155.
7. Середа Т. М. Конституційно-правова реформа як основа інтеграції України до Європейського Союзу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2017. 247 с.
8. Стрельцова О. В. Способи впливу права Європейського Союзу на конституціоналізацію правової системи України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 1. С. 70–77.
9. Томенко М. В. Конституційний процес як пошук стратегічних пріоритетів України : монографія. Київ : Київ. ун-т, 2010. 299 с.
10. Чернопишук Я. В. Конституціоналізація процесу європейської інтеграції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2013. 259 с.

11. Шпакович О. М. Вплив актів міжнародних організацій на внутрішні правопорядки держав-членів: теорія і практика : монографія. Київ : Київ. ун-т, 2011. 415 с.
12. Яковюк І. В. Правові основи європейської інтеграції: загальнотеоретичний аналіз : монографія. Харків : Право, 2013. 760 с.
13. Копенгагенські критерії членства в Європейському Союзі : інформ.-аналіт. довідка // Міністерство закордонних справ України : офіц. сайт. URL: <http://mfa.gov.ua/ua/page/open/id/774> (дата звернення: 15.12.2018).
14. Берназюк І. М. Конституційно-правовий статус та механізми реалізації стратегічних (програмних) актів : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2017. 40 с.
15. Веніславський Ф. В. Конституційні цінності як основа консолідації українського народу. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2014. № 4 (23). С. 281–283.

Надійшла до редколегії 18.12.2018

БАКУМОВ А. С. КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО КУРСА УКРАИНЫ В КОНТЕКСТЕ ДОКТРИНЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВА

Проблематика конституционного закрепления стратегического курса Украины проанализирована через призму доктрины юридической ответственности государства. Утверждается, что идея признания данного курса нуждается в конституционализации, что будет способствовать содержательному развёртыванию и нормативной определённости юридической ответственности государства как ключевого элемента институционального обеспечения правового государства, которым провозглашена Украина. Обосновано, что вопросы конституционно-проектных новаций в части определения стратегического курса Украины на обретение членства в ЕС и НАТО будут требовать усиленного внимания со стороны парламента Украины. При условии принятия идеи фиксации такого курса в разделе I Конституции Украины соответствующие изменения должны утверждаться на всеукраинском референдуме, который придаст конституционализации упомянутого курса наивысший уровень легитимности.

Ключевые слова: стратегический курс государства, европейская интеграция, юридическая ответственность государства, внесение изменений в Конституцию Украины, конституционная реформа.

BAKUMOV O. S. CONSTITUTIONALIZATION OF THE STRATEGIC COURSE OF UKRAINE WITHIN THE DOCTRINE OF LEGAL LIABILITY OF THE STATE

The article is focused on studying the problems of constitutional consolidation of the strategic course of Ukraine. It is analyzed through the prism of the doctrine of legal liability of the state. It has been concluded that the idea of admitting the strategic course of Ukrainian state needs the constitutionalization. This will contribute to the content development and normative absolutism of the legal liability of the state as a key element of the institutional provision of a law-governed state, as Ukraine is proclaimed to be.

On the author's opinion, the method of establishing such a course in the Constitution of Ukraine, suggested in the Draft Law No. 9037, through the consolidation of new powers for the supreme agencies of state power of a temporary nature in the basic Sections of the Constitution of Ukraine, can not be regarded as optimal, both from the conceptual and technically legal points of view.

The author has substantiated that the issues of constitutional and law-making innovations in determining the strategic course of Ukraine for acquiring the membership in the EU and NATO will require increased attention from the Ukrainian parliament. In case of adopting the idea of establishing such a course, appropriate amendments to the Section I of the Constitution of Ukraine, should be approved at the All-Ukrainian referendum, which should add to the constitutionalization of the above-mentioned course of the highest level of legitimacy.

Keywords: strategic course of the state, integration towards Europe, legal liability of the state, amendments to the Constitution of Ukraine, constitutional reform.