

Лекції №23-24 Міжнародні стандарти демократичного урядування та їх рецепція у систему вітчизняного законодавства

Сучасний етап державотворення в Україні характеризується якісними змінами інституційного дизайну конституційного механізму публічної влади в якому провідне місце відводиться інститутам захисту прав людини і громадянина. На сьогоднішній день процес конституційно-правової модернізації в контексті тенденцій глобального конституціоналізму супроводжується рецепцією ідей, доктрин, концепцій, інститутів орієнтованих на побудову демократичної організації суспільства, забезпечення верховенства права, визнання прав і свобод найвищою соціальною цінністю, гарантування прав і свобод людини та якісне оновлення способів і засобів захисту прав людини та ін.

Радикальна зміна парадигми конституціоналізму дозволяє по-новому поглянути на більшість основоположних проблем доктринального осмислення проблеми рецепції в конституційному праві з нових методологічних позицій проаналізувати ключові поняття і феномени конституційно-правової сфери. Перспективним в цьому напрямку є оновлення та модернізація конституційного права з урахування прогресивних ідей зарубіжної конституційної доктрини та практики державотворення, також транснаціональних тенденцій розвитку конституційного права.

Україна з моменту здобуття незалежності пройшла доволі складний шлях в напрямку визначення зовнішньополітичних пріоритетів та конституційних засад організації державотворення. Зокрема цей процес детермінований кросконституційним впливом глобальних тенденцій та європейських стандартів, а також супроводжується рецепцією концепцій, доктрин, принципів та досвіду держав із розвиненим рівнем демократії.

Конституційно-правова модернізація фактично є сукупністю якісних змін правової системи, а тому цей процес є неможливим без урахування

міжнародного досвіду і рецепції позитивних здобутків країн з більш розвиненим рівнем демократії. Особливої актуальним є дослідження механізму рецепції в контексті зовнішньополітичного курсу України на євроінтеграцію, що в свою чергу вимагає від України, в тому числі, гармонізації національного законодавства із законодавством Європейського Союзу. Так, у 2014 р. Україна ратифікувала Угоду про асоціацію з Європейським Союзом остаточно стала на шлях євроінтеграції. Як зазначається в заяві парламенту «Верховна Рада України розглядає ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом не лише як стимулюючий фактор для здійснення подальших реформ в Україні, а й як черговий крок на шляху до досягнення кінцевої мети європейської інтеграції – набуття повноправного членства в Європейському Союзі». У 2019 р. навіть було змінено преамбулу Конституції України та закріплено програмні конституційні цілі спрямовані на підтвердження європейської ідентичності Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України.

Також сучасний процес розвитку конституційного будівництва в Україні супроводжується модернізацією в напрямку зміни інституційного дизайну публічної влади та під впливом глобальної тенденції усвідомлення необхідності якісного оновлення парадигми конституціоналізму. Як зазначає М.М. Файнберг модернізація правової системи є еволюційною зміною синтезованої сукупності правових явищ і процесів, викликане міжнародними глобалізаційними процесами, з метою якісно нового впливу на правове життя суспільства.

В загальнотеоретичному розумінні термін модернізація (від франц. *modernisation* – оновлення) переважно має два значення: по-перше, як процес оновлення, удосконалення, надання будь-чому сучасного вигляду, переробка відповідно до сучасних вимог, по-друге, як штучне перенесення сучасних понять, термінології тощо на минулі часи, яким це не властиво.

Найбільш ґрунтовно визначає поняття «модернізація» П. Штомпка, який пропонує три підходи до її розуміння. Перший підхід передбачає розуміння модернізації як нововведення, якісної зміни будь-якого суспільного явища або будь-якої системи. Відповідно до другого підходу модернізація це реакція системи на зміну часу та відповідних трендів і загальних тенденцій. За такого розуміння модернізація це завжди вимога часу і лише є наслідком об'єктивних потреб системи слідувати новим умовам, які запроваджуються зі зміною зовнішнього середовища. Третій підхід передбачає розуміння модернізації як спроби внутрішніх рушійних сил змінити систему на краще, вдосконалити ті чи інші її характеристики з метою відповідності вимогам зовнішнього середовища для того щоб підсилити конкурентні переваги такої системи у порівнянні з іншими.

В юридичній літературі А.В. Белінков під модернізацією права (правовою модернізацією) розуміє таку якісну зміну існуючої правової системи, яка використовує досвід правових систем західного типу, одночасно зберігаючи наступність в розвитку власної правової системи, і, не порушуючи її органічної єдності, дозволяє праву найбільш ефективно виконувати своє призначення в суспільстві.

Модернізація конституційного буття, конституційно-правових реалій, на думку М. П. Орзіха не завжди означає внесення текстових змін до Конституції України або перетворення її окремих положень. Вона може відбуватись як у формі зміни конституційних нормативно-вербальних засад, так й у формі тлумачення конституційних норм.

Інша вітчизняна дослідниця О.В. Бондаренко вважає, що термін «конституційна модернізація», може розглядатися в двох аспектах: по-перше як розвиток конституційно-правового регулювання суспільно-політичних та соціально-економічних відносин в межах однієї країни, що супроводжується постійним підвищенням ефективності державного управління; по-друге, як поступова об'єктивна еволюція конституційно-правового вчення, основною тенденцією якого стає підвищення цінності людських прав та інтересів.

Таким чином, на її думку конституційна модернізація своїм завершальним етапом формує новий тренд державотворчих процесів – закріплення на рівні Основного закону нового стандарту організації архітектури відносин держави та громадян – соціальної держави.

Досліджуючи проблеми конституційних перетворень в Україні А. Р. Крусян, вважає, що конституційна модернізація, на відмінну від реформування, не передбачає кардинальних змін конституційного ладу держави і суспільства та відповідних змін у системі сучасного конституціоналізму. Модернізація спрямована на удосконалення інституціональних складових конституційного ладу та конституціоналізму. Перш за все, таке удосконалення носить нормативно-правовий характер, тобто це удосконалення конституційного законодавства, оновлення (модернізація) Конституції з метою еволюційного розвитку держави та суспільства. Конституційна реформа в Україні – це політико-правовий процес поетапного перетворення конституційного законодавства (зі зміною тексту Конституції), розвитку конституційних правовідносин та конституційної правосвідомості, створення системи забезпечення (охорони) конституційного правопорядку з метою формування сучасного українського конституціоналізму.

Конституційна модернізація, на відміну від реформування не передбачає кардинальних змін конституційного ладу держави і суспільства, а отже, відповідних змін у системі сучасного конституціоналізму. Модернізація спрямована на удосконалення інституційних складових конституційного ладу і конституціоналізму. Таке удосконалення має нормативно-правовий характер, тобто орієнтоване на оновлення конституційного законодавства та конституції для сприяння еволюційному розвитку держави і суспільства.

Якщо ж здійснювати конституційну модернізацію шляхом проведення конституційної реформи, то потрібно, щоб нова або оновлена Конституція заклала принципово нову інституційну модель, яка буде спиратися на

системний аналіз існуючих формальних та неформальних інституційних вад. Наприклад, якщо у Основному законі прописано, що народні депутати мають працювати в інтересах народу, то повинні бути встановлені чіткі юридичні процедури швидкого і дієвого впливу громадян на обраних депутатів.

Отже, конституційна реформа має багатоаспектний, складний, трансгресивний характер і спрямована на значні конституційні трансформації в суспільстві і державі, які передбачають зміни організації конституційного ладу та оновлення парадигми конституціоналізму.

Процес конституційного будівництва в будь-якій державі на думку А. М. Медушевського заснована на явищі, яке він називає «механізм конституційної циклічності» логіка якого простежується в зміні трьох фаз: відмови від старого Основного закону (деконституціоналізація); прийняття нового (конституціоналізація); зміни нової конституції і законодавства під впливом зміненої соціальної реальності (реконституціоналізація).

В цілому погоджуючись із висловленою позицією, вважаємо, що її можна взяти за основу для опису процесу конституційного будівництва, але у видозміненому вигляді. Тобто конституційний процес переважно складається із трьох циклів, які можуть бути на прикладі України представлені наступним чином: 1) Деконституціоналізація (відбувається під час створення нової держави внаслідок чого конституція втрачає юридичну силу або перетворюється для потреб реальної конституційної дійсності до прийняття нової конституції (в Україні цей цикл тривав з моменту здобуття незалежності до прийняття конституції 1996 р.) ; 2) конституціоналізація (прийняття нової конституції 1996 р.); 3) конституційно-правова модернізація (процес конституційного оновлення, який в Україні починається з 2004 р. і триває до сьогоднішнього часу). При цьому конституційно-правова рецепція притаманна кожному циклу конституційного будівництва.

Узагальнюючи викладене та враховуючи сучасний стан конституційного реформування пропонується конституційно-правову

модернізацію визначити як системний процес якісного оновлення конституційного законодавства (в т.ч. і конституції) спричинений розвитком суспільних відносин та науково-технічним прогресом. Тобто модернізація завжди орієнтована на конституційні інновації, тобто на те чого не існувало, в конкретній державі, і що можна винайти самостійно або запозичити в зарубіжних країнах для розвитку власної системи конституційного права, причому це можуть бути як конкретні інститути або норми, так і певні технології, засоби юридичної техніки, методи управління та ін., наприклад, інститут електронного урядування, медіації, омбудсману, конституційної юстиції; технології е-голосування, е-виборів, краудсорсингу, аутсорсингу та ін.

Варто акцентувати увагу також на тому, що слід розрізняти поняття «конституційна модернізація» та «конституційно-правова модернізація», адже в першому випадку мова йде про модернізацію конституції як Основного Закону держави, а у другому про модернізацію системи конституційного законодавства до якого входить не тільки конституція, а й інші нормативні акти. Тобто термін «конституційно-правова модернізація» є значно ширшим за змістом за термін «конституційна модернізація». До того ж, з одного боку конституційно-правова модернізація є основною метою рецепції, а з іншого, саме рецепція є основним способом (методом) конституційно-правової модернізації.

Більшість сучасних демократичних держав в світі мають писані кодифіковані конституції, але останнім часом спостерігається тенденція до універсалізації форми, змісту та структури конституцій, чому сприяє зовнішній вплив міжурядових організацій та інших транснаціональних суб'єктів як на процес розробки та прийняття конституцій, так і на внутрішньонаціональні процеси реформування та конституційно-правової модернізації. Як вже зазначалось міжурядові організації активно впливають на процес конституційно-правової рецепції (ООН, Рада Європи, ЄС та ін), також активну консультативну та рекомендаційну здійснюють й інші

транснаціональні суб'єкти ОБСЄ, ПАРЕ, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи, Міжнародна спілка місцевих влад, Фундація українсько-польської співпраці (ПАУСІ), USAID, Асоціація європейських прикордонних регіонів (АЄПР) Всесвітня Рада Місцевих Екологічних Ініціатив (ICLEI), міжнародна фундація виборчих систем (IFES), Freedom House, Європейський фонд демократії (EED) та інші), міжнародними дослідницькими установами (WZB Berlin Social Science Center, Center for Global Constitutionalism, мережевими громадськими ініціативами (мережа екологічної взаємодії (CEE Bankwatch Network)). Окрім консультацій та рекомендацій вони здійснюють тренінгові навчання, надають фінансову допомогу, сприяють обміну досвідом конституційного будівництва в різних сферах та ін.

Наприклад, однією з таких організацій є Європейська Комісія за демократію через право, більш відома за назвою міста, де вона збирається, як Венеціанська Комісія, яка була утворена невдовзі після падіння Берлінської стіни в 1990 році. Вона зіграла ключову роль в прийнятті східноєвропейськими країнами конституцій, які відповідають стандартам європейської конституційної спадщини.

Тобто сучасний процес створення конституцій фактично перетворюється на те, що Д. Сарторі називає «конституційний інжиніринг» вважаючи, що «розробка конституцій подібна інженерній справі». Хоча він «справжніми конституційними інженерами» називає розробників конституцій XVIII-XIX ст., які, на його думку прекрасно розуміли мету конституціоналізму, бо ці конституції розроблялися з повним розумінням до того як вони будуть і як вони повинні працювати.

На сьогоднішній день «конституційними інженерами» переважно є зовнішні суб'єкти, які активно залучаються до процесу розробки тексту конституцій, особливо тих, що приймають в умовах конституційної кризи в державі або під час революції. Ця участь може мати різні прояви: може включати донорів, які пропонують фінансову допомогу, наприклад, для участі громадськості, громадянської освіти та ефективних навчальних

поїздок; спеціалістів з певних питань, яких запрошують консультувати в процесі розробки конституції; багатосторонні та двосторонні суб'єкти, яким довіряють сторони конституційного процесу, вони здійснюють посередництво, нейтральне сприяння переговорному процесу; міжнародні органи, членом яких є держава, які відстоюють важливі принципи, які можуть бути використані для прив'язки національних суб'єктів до певних напрямів дій; та міжнародні організації, які можуть запропонувати корисні інструменти адвокації та незалежний моніторинг.

Тобто в світовому масштабі відбувається так званий феномен «кросконституційного впливу», який Кузнецов І.І. пов'язує із масовими конституційними та політичними запозиченнями з використанням елементів чи цілих конструкцій, що отримали розвиток в одних країнах, в конституційних процесах інших держав.

Але як цілком справедливо зазначає колишній голова Конституційного Суду Вірменії Г. Г. Арутюнян: «...Конституція не може бути експортованим чи імпортованим «товаром». Вона є динамічною загальною моделлю цінностей системи, що покликана гарантувати прогрес цієї системи, її гармонійний та стійкий розвиток, враховуючи досягнення наукової думки в цій сфері. Успіх цієї місії, обумовлюється тим, наскільки конституційні цінності чітко відображаються в нормах-принципах Конституції та якою мірою стають життєздатними, реалізованими у суспільному житті цінностями».

До того ж міжнародна конституційна допомога часто фокусується на технічних аспектах задачі, а не на політичній динаміці або на тому, як спроектувати конституційний процес, щоб якнайкраще використати можливості миробудівництва. Зокрема, міжнародна спільнота була зосереджена на розробці проекту та змісті конституції, а не на створенні умов для реальної участі громадськості, мирних переговорах, залученні громадянського суспільства і діалозі та обговоренні ключових питань. Це означає, що в багатьох випадках основні зусилля міжнародної спільноти

направлені на те, щоб найняти професора з конституційного права (часто без досвіду в постконфліктному середовищі), який мав би консультувати національних суб'єктів. Така увага може також сприяти схильності міжнародних експертів наполягати на реформах, узятих із досвіду своїх власних країн, а не на підтримці національних суб'єктів у подоланні їх проблем із використанням рішень на основі національного досвіду. Найголовніше, цей тип допомоги не розглядає більш широкі потреби конституційного процесу, такі як розвиток навичок національних суб'єктів в інших ключових галузях, як то: переговори, управління фінансами або навички проведення громадських обговорень.

Наприклад, Венеціанська комісія спочатку створена як інструмент невідкладного конституційного будівництва в умовах демократичних змін, поступово стала міжнародно визнаним незалежним форумом з обміну ідеями в правовій сфері. Комісія сприяє поширенню європейської конституційної спадщини, заснованої на основних нормах європейського континенту, при цьому продовжуючи надавати «термінову конституційну допомогу».

Крім цього, Венеціанська комісія, як було нещодавно відзначено представниками Європейського Союзу, відіграє унікальну і важливу роль у врегулюванні та попередженні конфліктів через розробку норм і рекомендацій в конституційній сфері.

У лютому 2002 року, коли до Венеціанської комісії приєдналися всі держави – члени Ради Європи, вона була перетворена в розширену угоду, що дозволило неєвропейським державам стати її повноправними членами. До Венеціанської комісії входять всі 47 держав-членів Ради Європи. У 2004 році до Комісії вступив Киргизстан, в 2005 - Чилі, в 2006 - Республіка Корея, в 2007 - Марокко і Алжир, в 2008 - Ізраїль, в 2009 - Перу і Бразилія, в 2010 - Туніс і Мексика, в листопаді 2011 - Казахстан. США також приєдналися до Комісії в якості повноправного члена в квітні 2013, Косово - у вересні 2014 року, Коста Ріка - в 2016 і Канада - в 2019. Таким чином, Венеціанська Комісія налічує 62 країни-члена.

В якості асоційованого члена в її роботі бере участь Білорусь. Статус спостерігача при Венеціанській комісії мають наступні держави: Аргентина, Святий Престол, Уругвай і Японія. Спеціальний статус партнера по співпраці, подібний статусу спостерігача, мають Південна Африка і Палестинська Національна Автономія.

Україна не лише користується потенціалом Венеціанської комісії для приведення конституційного законодавства у відповідність до європейських стандартів, а також активно підтримує діяльність цієї інституції. На підтвердження чого ще у 1996 р. було прийнято Закон України «Про приєднання України до Часткової Угоди про Європейську Комісію «За демократію через право».

Парламентський імунітет є давньою європейською конституційною традицією, основна його мета полягає у захисті членів парламенту від тиску з боку інших гілок влади та запобігання незаконному переслідуванню чи невинуватим звинуваченням в боку виконавчої влади, суддів чи політичних опонентів. Загалом імунітет поширюється на ймовірність застосування: арешту та затримання; розслідування та обшуків; переслідування; кримінальної відповідальності; цивільної та адміністративної відповідальності.

Переважно інститут депутатського імунітету закріплюється на конституційному рівні (Польща, Фінляндія, Франція, Японія, Німеччина, Австрія, США, Естонія, Болгарія, Бельгія та ін.), але більшість держав закріплюють певні особливості його реалізації та обмежену сферу застосування.

Венеціанська комісія рекомендує дотримуватись ряду загальних критеріїв в процесі застосування імунітету парламентаріїв: обмеження встановлюються відповідно до закону чи регламенту; має тимчасовий характер, щоб судовий розгляд можна було розпочати пізніше; не захищає від проведення попереднього розслідування; не поширюється, якщо особу затримано на місці вчинення кримінального правопорушення; не

поширюється на особливо тяжкі кримінальні правопорушення; не поширюється на незначні або адміністративні правопорушення (п.187).

Досвід зарубіжних країн в сфері парламентського імунітету є неоднозначним, зокрема у Малайзії, Намібії та Нідерландах спостерігається повна відсутність депутатського імунітету; у Австралії, Великобританії, Іспанії, Канаді, Колумбії, Новій Зеландії імунітет відсутній, але притягнення депутатів до відповідальності відбувається за особливих умов та у визначеному законом порядку; у Канаді, Мальті Ірландії, Великобританії імунітет поширюється виключно на цивільні справи, а в Австрії, Німеччині, Киргизстані, Латвії, Росії, Словаччині – на адміністративні правопорушення включно.

Парламентська реформа 2019 р. ознаменувалась прийняттям конституційного закону «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)» яким було повністю скасовано депутатський імунітет, але інституції ЄС негативно оцінили подібну інтерпретацію їх рекомендацій, адже спочатку в нашій країні існував абсолютний депутатський імунітет, а тепер спостерігається абсолютна його відсутність, що на думку експертів «...створює загрози політичного тиску та втручання у роботу народних депутатів, тому необхідно встановити обмежений імунітет для народних депутатів України...».

До того ж у висновку щодо відповідності міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції зазначено що «...законопроект не належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства ЄС, або регулюється національним законодавством країн-членів ЄС, а отже, не потребує експертного висновку Комітету щодо відповідності законопроекту міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції».

Тобто, з боку європейської спільноти регулярно надходять рекомендації щодо необхідності реставрації інституту депутатського

імунітету в оновленій інтерпретації з певними обмеженнями та виключеннями.

На момент підписання Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом вже була розпочата реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади з метою децентралізації публічних повноважень та фінансів на основі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування та з урахуванням рекомендацій Європейського конгресу місцевих та регіональних влад. Другим завданням у цій сфері було реформування організації та діяльності Кабінету Міністрів та всієї системи центральних органів виконавчої влади відповідно до рекомендацій SIGMA, без чого, на думку європейських експертів, виконати зобов'язання, взяті за Угодою про асоціацію, Україна не зможе. Виконання даних завдань дійсно є необхідною умовою ефективного функціонування всієї системи публічної влади в Україні. Проте для реалізації цієї реформи необхідно затратити немалі фінансові, людські та часові ресурси. Без відповідних вкладень реформа ризикує бути незавершеною та не дати того позитивного результату, який від неї очікується.

Саме тому ще одним міжнародним суб'єктом, який активно впливає на процес конституційно-правової рецепції в напрямку децентралізації публічної влади та розвитку місцевого самоврядування є Європейський Конгрес місцевих та регіональних влад, який є інституцією Ради Європи, яка відповідає за зміцнення місцевої та регіональної демократії у своїх 47 державах-членах та оцінку застосування Європейської хартії місцевого самоврядування. Як голос європейських муніципалітетів та регіонів, він сприяє сприянню консультаціям та політичному діалогу між національними урядами та місцевими та регіональними органами влади шляхом співпраці з Комітетом міністрів Ради Європи.

Можна назвати й багато інших міжнародних організацій, які активно впливають на процес конституційного реформування та рецепцію спільного міжнародного досвіду конституційного будівництва в різних сферах.

Варто акцентувати увагу на тому, що модернізація та розвиток системи конституційного права в Україні та рецепція прогресивного зарубіжного конституційно-правового досвіду на сьогоднішній день обумовлюється рядом чинників серед яких можна зазначити, по-перше, євроінтеграційні процеси, що виявляються у прагненні України, як і більшості інших держав приєднатися до Європейського Союзу, а отже виникає необхідність гармонізації, адаптації законодавства України (в т.ч. і конституційного) до права ЄС; по-друге, тенденція тотальної демократизації та антропоцентричні вектори конституційного будівництва, що спричиняють необхідність універсалізації загальнолюдських цінностей; по-третє, розвиток вільної торгівлі та необхідність створення ефективної системи міжнародних правил; по-четверте, глобальні виклики людству (екологічні, демографічні, терористичні та ін); по-п'яте, науково-технічний прогрес та поява інновацій, рецепція яких сприятиме оновленню конституційних правовідносин.

Окрему увагу слід зосередити на можливості та необхідності застосування конституційно-правової рецепції в контексті євроінтеграції. Рецепція європейських стандартів в практику державотворення в Україні наразі відбувається переважно у формі консенсусу, але іноді набуває «вимушеного» характеру. Проте, слід зазначити, що жодні норми міжнародного права власне не здатні здійснювати регулятивний вплив на внутрішньонаціональні суспільні відносини, адже для цього їм необхідно витримати процедуру ратифікації, лише тоді вони стануть внутрішньонаціонального законодавства і поступово відбуватиметься їх рецепція до національної правової системи. Тому «вимушений» характер рецепції європейських конституційних стандартів є доволі умовною характеристикою цього процесу, адже з одного боку Україну ніхто не змушував ратифікувати угоду про асоціацію з ЄС, але з іншого гармонізація законодавства іноді вимагає розпочинати рецепцію конституційно-правових стандартів, інститутів та норм до яких ні національне законодавство, ні правосвідомість громадян є не готовими. Внаслідок цього суттєво

ускладнюється процес рецепції, який полягає не тільки у «механічному» впровадженні будь-якого правового матеріалу, але і їх засвоєння правовою системою.

Для розуміння важливості та необхідності застосування конституційно-правової рецепції як способу євроінтеграції необхідно насамперед, зазначити, що під інтеграцією (від лат. *Integratio* відновлення, заповнення або *integer* цілий) розуміють: по-перше, об'єднання в ціле будь-яких частин, елементів; по-друге, економічний процес взаємного пристосування і об'єднання національних господарств двох і більше держав з однотипним суспільним ладом.

Правова ж інтеграція розглядається в якості особливого виду соціальної інтеграції. Зокрема, під правовою інтеграцією К. А. Жебровська пропонується розуміти закономірний процес соціально-правового розвитку, що забезпечує за рахунок застосування правових засобів і формування якісно однорідної правової основи поетапне об'єднання соціальних (політичних, економічних, культурних, правових, інформаційних) систем в єдину консолідовану соціальну систему вищого рівня, а також підтримання цілісності та єдності вже існуючої соціальної системи.

Міжнародна (міждержавна) правова інтеграція є зближенням національних систем і їх об'єднання в єдину консолідовану систему на базі загальних правових принципів, цілей, стандартів. Міжнародна інтеграція характеризує правову взаємодію соціальних систем різних держав в межах певного географічного простору (регіональна правова інтеграція), а так само взаємодію національних систем з міжнародним правом (глобальна правова інтеграція).

В процесі євроінтеграції держави-члени змушені змінювати, насамперед, конституційне законодавство, і, переважно цей процес відбувається, наприклад, шляхом прийняття окремого нормативно-правового акту, забезпечують загальну інкорпорацію права ЄС внутрішньонаціональне законодавство: Ірландія (Акт про європейські співтовариства), Данія (Закон

про вступ), Латвія (Акт про членство), Литва (Акт про членство), Мальта (Спеціальний закон). Однак переважна більшість держав-членів для забезпечення правової основи дії права ЄС на своїй території внесла зміни до національних конституцій. Це було зроблено ними шляхом включення в них відповідних положень про передачу повноважень, примат і пряму дію права ЄС: ст. 28 конституції Греції, ст. 91 конституції Польщі, ст. 7 конституції Угорщини, ст. 5 конституції Болгарії, розділ VI конституції Румунії, ст. 1 конституції Кіпру, ст. 8 конституції Португалії, ст. 9 конституції Австрії, ст. 93 конституції Іспанії, ст. 5 конституції Швеції, ст. 123 конституції Чехії, ст. 10 конституції Естонії, ст. 7 конституції Словаччини, ст. 8 конституції Словенії. На основі цих статей були ратифіковані установчі договори про ЄС.

Досвід євроінтеграційного процесу Польщі доводить, що після підписання у 1991 році Європейської Угоди вона зіткнулася з необхідністю зміни національного законодавства, що за масштабами «сягало горизонту», адже стосувалося не лише сфер, безпосередньо прописаних в Угоді, а й запровадження якісно нових для тогочасної польської правової системи понять. Проте, враховуючи міжнародні зобов'язання по Угоді, а також стійку політичну волю, мотивовану чіткою перспективою членства, поляки зуміли в узгоджені строки виробити ефективні механізми запровадження необхідних законодавчих змін. Одним з аспектів польського досвіду була перевірка нового законодавства, що подавалося до парламенту, на предмет відповідності праву ЄС. З огляду на особливості законодавчого процесу та наявність права законодавчої ініціативи у кількох суб'єктів, доцільним було запровадження декількох «фільтруючих» механізмів. У польському варіанті - урядового та парламентського.

В Україні ж ще з 2004 р. розпочинається процес підготовки до євроінтеграції, зокрема було прийнято «Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Відповідно до Розділу III цього закону Державна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова частина правової реформи в

Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроєктування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроєктування, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституціонального, науково-освітнього, нормопроєктного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України (Розділ III). Зокрема з цього моменту і починається активний підготовчий процес до євроінтеграції України, який супроводжується рецепцією європейського законодавства в тому числі й у конституційне право.

Як зазначається у пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» «...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 року про підтвердження майбутнього членства України в цій організації. Принцип «відкритих дверей» продемонстрував Двадцятий саміт «Україна – ЄС» (9 липня 2018 року), який вкотре підтвердив європейську перспективу України. Успіхи України на євроатлантичному напрямі відображає отримання статусу країни-аспіранта у 2018 році як визнання прагнень України до набуття повноцінного членства в цій організації».

Вважається, що закріплення на конституційному рівні правової визначеності курсу України на членство в ЄС і НАТО мобілізуватиме українське суспільство і українську владу та сприятиме реформам, спрямованим на досягнення критеріїв повноправного членства в ЄС і НАТО.

Відповідно до ч.2 ст.4 Угоди про асоціацію України з ЄС окреслено цілі політичного діалогу, якими: а) поглиблення політичної асоціації та зміцнення політико-безпекової конвергенції та ефективності; б) сприяння міжнародній стабільності та безпеці на основі ефективної багатосторонності; с) посилення співробітництва та діалогу між Сторонами з питань міжнародної безпеки та антикризового управління, зокрема з метою реагування на глобальні й регіональні виклики та основні загрози; д) пришвидшення зорієнтованого на результат та практичного співробітництва між Сторонами для досягнення миру, безпеки й стабільності на Європейському континенті; е) зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та доброго врядування, прав людини та основоположних свобод, у тому числі прав осіб, які належать до національних меншин, недискримінації осіб, які належать до меншин, і поваги до різноманітності, а також внесок у консолідацію внутрішніх політичних реформ; ф) розвиток діалогу та поглиблення співробітництва між Сторонами у сфері безпеки та оборони; г) сприяння принципам незалежності, суверенітету, територіальної цілісності й непорушності кордонів.

Якщо проаналізувати окреслені цілі політичного діалогу, то стає зрозумілим необхідність здійснення рецепції європейських стандартів в тому числі й у конституційне законодавство. При цьому конституційно-правова рецепція, відбуватиметься за умов жорсткого контролю та нагляду з боку інституцій ЄС для чого регулярно здійснюється моніторинг. Відповідно до п.3 ст.475 моніторинг може включати роботу місій з перевірки на місцях за участю інститутів ЄС, органів і агентств, неурядових організацій, наглядових органів, незалежних експертів та, за необхідності, інших.

Так, відповідно до моніторингу виконання 2014-2019 Угоди про асоціацію Україна взяла на себе зобов'язання провести гармонізацію виборчого законодавства України шляхом його кодифікації у вигляді одного нормативно-правового акта (Виборчого кодексу України). На момент взяття

на себе зобов'язання в Україні було 3 закони, які регулювали процедуру проведення виборів: Закон України «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 року № 474-XIV, Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року № 4061-VI, Закон України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595-VIII. Виборчий кодекс України мав би замінити ці три закони і встановити єдиний підхід до правового регулювання виборів в Україні. Наближення законодавства по цьому зобов'язанню є переважно «просунутим». У 2019 р. Верховна Рада України ухвалила новий Виборчий кодекс України (від 19 грудня 2019 року № 396-IX) , який в цілому відповідає європейським вимогам.

Отже, це лише один приклад, що ілюструє ефективність рецепції європейських виборчих стандартів та урахування рекомендацій в процесі здійснення конституційно-правової модернізації.

Застосування рецепції в процесі євроінтеграції передбачає не тільки сприйняття, впровадження та засвоєння інститутів, правових норм чи стандартів, але й застосування окремих інструментів інституційної розбудови таких як «Twinning» і «TAIEX». Впровадження інструменту «Twinning» було започатковано Європейською Комісією в 1997 році у зв'язку з розширенням Європейського Союзу з метою адаптації законодавства країн-бенефіціарів до законодавства ЄС. Для країн СНД інструмент «Twinning» став доступним з 2005 року у формі так званого проекту «Tacis» він має на меті допомагати країнам-бенефіціарам покращувати та підсилювати адміністративне функціонування органів державної влади, їх структуру, людські ресурси, управлінський потенціал, що має сприяти апроксимації національного законодавства до *acquis communautaire* (законодавство ЄС). Визначальною рисою проекту «Twinning» є безпосередній обмін специфічним досвідом у окремо взятій сфері державного регулювання з метою впровадження норм та стандартів ЄС, передачу передової практики між державними органами країн-членів ЄС та їхніми партнерами-бенефіціарами.

«ТАІЕХ» (Technical Assistance Information Exchange) – це інструмент зовнішньої допомоги, що надається Європейською Комісією для обміну інформацією з метою розбудови інституціональної спроможності, необхідної для адаптації національного законодавства до *acquis communautaire*. Також одним з головних завдань програми є забезпечення підвищення професійної кваліфікації державних службовців.

Таким чином Європейський вибір України передбачає не тільки формальне сприйняття усіх рекомендації, а розумне, творче використання цих рекомендацій з урахуванням того, що «європейський вимір українських конституційних реалій повинен сприйматись як «світовий конституційний вимір», за своєю природою європогенний, що має «цивілізаційний вплив старого континенту». Саме цим і обумовлюється необхідність конституційно-правової рецепції та формування перспективних тенденцій конституційного розвитку в Україні.

Процес євроінтеграції та зміна конституційної моделі організації публічної влади в напрямку рецепції загальноєвропейської моделі інтернаціоналізації права, по суті, ґрунтується на трьох базисах: 1) пріоритет міжнародного права над національним; 2) пряма дія окремих складових загальноєвропейського права; 3) наявність наднаціональної правової юрисдикції. І на це слід зважати Україні здійснюючи рецепцію європейського права в національну систему конституційного права.

Розвиток та модернізація конституційного права спрямовані на консолідацію зусиль держав та інститутів громадянського суспільства в напрямку забезпечення прогресивної динаміки та приведення у відповідність до вимог часу і глобальних викликів людству умов в яких функціонує демократична держава та право, мінімізації суперечності та пробільності конституційного законодавства, сприяння забезпеченню реалізації конституційних прав особистості, інститутів громадянського суспільства, що обумовлюють вибір форм і методів діяльності органів публічної влади на

шляху до подолання конституційних конфліктів між публічною владою та суспільством

Іноді право держав, що домінують в економіці і в зовнішній політиці, повністю замінює право тих держав, які знаходяться в орбіті їх впливу. Так було в період будівництва соціалістичної системи, коли право СРСР було сприйнято законодавством багатьох країн соціалістичної орієнтації. Так було і під час краху соціалістичної системи, коли держави так звані нових демократій стали створювати нові правові системи, взявши за зразок західні моделі права. Вплив інших національних систем проявлялося не тільки в формі колоніальної експансії або «експорту» актів держав, домінуючих в економіці і зовнішній політиці. Часто вступав в дію інший механізм - механізм добровільного запозичення або рецепції найбільш дієвих правових моделей інших держав. Так, на конституційний розвиток великий вплив справила Конституція Сполучених Штатів. Реципувались не тільки її базові принципи: верховенство права, поділ влади, федералізм, - але і більш приватні конституційні рішення по організації влади, регулювання економічних відносин і т.д.

Хоча слід зазначити, що застосування рецепції як способу євроінтеграції сприятиме зближенню національних правових систем, що регулюють аналогічні відносини в європейських державах орієнтованих на ідеї людиноцентризму. Тобто зміни ці, насамперед повинні спрямовуватись на загальні проблеми виживання людства в умовах існуючих глобальних загроз таких як поширення ядерної зброї, екологічні проблеми руйнування навколишнього середовища, соціальна нерівність, бідність тощо. Окрему увагу доцільно приділити проблемам гарантування прав людини і громадянин, адже в цій сфері рецепція дозволить розширити сферу міжнародно-правового захисту.

Підсумовуючи можна констатувати, що теоретико-методологічні і концептуальні основи трансформаційних процесів, що охопили Україну останнім часом змушують поглянути на сучасне державотворення крізь

призму необхідності адаптації існуючої національної системи права у відповідності до вимог європейської. Саме тому наукове обґрунтування загальної концепції рецепції європейських стандартів державотворення у внутрішньонаціональне конституційне законодавство України, вироблення механізмів її реалізації, послідовне впровадження в практику державно-правового будівництва, обумовлене теоретичною та практичною значимістю вказаної проблеми, особливо в контексті євроінтеграції. До того ж проголошений Україною політичний курс на інтеграцію в європейські міждержавні структури накладає на нашу державу відповідальність та певні зобов'язання в сфері інституційного, організаційного та функціонального оновлення публічної влади та концептуалізації розвитку конституційних прав людини, а також зміцнення гарантій їх реалізації та захисту.