

УДК. 342

*Ірина Анатоліївна Куян,
старший науковий співробітник
відділу конституційного права та місцевого самоврядування
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
доктор юридичних наук*

НАРОДНИЙ СУВЕРЕНІТЕТ ЯК ЦІННІСНА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ОСНОВА ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРАГНЕНЬ УКРАЇНИ

Перспективи поглиблення інтеграції України до європейського співтовариства як ніколи актуалізують проблематику ціннісних орієнтирів розвитку держави і суспільства. У контексті активізації конституційного процесу ця проблематика стає ще більш значущою, оскільки пов'язана із необхідністю забезпечення відповідних конституційно-правових цінностей і вдосконалення конституційного законодавства України.

Загалом проблеми конституційних цінностей, правового забезпечення народного суверенітету, питань європейської інтеграції, зважаючи на їх важливість для розвитку української державності, були предметом уваги багатьох учених-конституціоналістів, зокрема, Ю. Барабаша, Ю. Волошина, П. Рабіновича, В. Сіренка, А. Селіванова, В. Скрипнюк, О. Скрипнюка, М. Теплюка, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, О. Ющика та ін. Проте комплексно, у взаємозв'язку ці проблеми не були досліджені. Натомість перспективи інтеграції України у європейське політичне співтовариство диктують як необхідне визначення ціннісної конституційної основи відповідних процесів та її забезпечення у конституційному законодавстві України.

У Конституції України як вищу соціальну цінність визнано людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку й закріплено невідчужуваність і непорушність прав і свобод людини. Для забезпечення таких соціальних цінностей Основний Закон закріплює базові принципи організації влади в державі: правової, демократичної держави, республіканську форму державного правління і принципи народного суверенітету, верховенства права, поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову та ін.

Таким чином, утверджується безальтернативність демократичної організації держави, яка внаслідок своєї виключної спроможності забезпечити реалізацію прав і свобод людини та громадянина так само є цінністю.

Світова історія державотворення свідчить, що провідним ціннісним орієнтиром, логічним законом і філософським постулатом демократичної, правової держави є принцип народного суверенітету.

В. Скрипнюк з цього приводу слушно зазначає: «Демократія є формою забезпечення народного суверенітету за допомогою конституювання специфічної системи органів державної влади та їх взаємодії між собою, що дає громадянам змогу ефективно артикулювати свої інтереси, реалізовувати і захищати їх, а також втілювати свою волю в практичні дії через форми безпосередньої демократії та інші форми народовладдя» [1, с. 9]. Тож принцип народного суверенітету можна вважати основою демократичної державної організації, її сутнісним вираженням, а отже, й однією з провідних соціальних і конституційних цінностей, що підтверджується його закріпленням у конституційних актах багатьох демократичних держав, у тому числі більшості держав — членів Європейського Союзу (далі — ЄС).

У Конституції України зміст принципу народного суверенітету визначений переважно у ст. 5, в якій народ проголошується носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, закріплюються форми здійснення влади народом — безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також виключне право народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні. Якщо під конституційним ладом розуміти певну форму організації держави

і суспільства, визначену і закріплену в конституційному порядку [2, с. 11], то право народу визначати і змінювати форму організації держави припускає і вибір форм такого визначення, і право визначення змісту відповідної організації.

Отже, як публічно-правовий суб'єкт народ України володіє універсальною політичною правоздатністю, що виражається у його виключному праві на самовизначення, у тому числі й щодо форм такого самовизначення. Таким чином, визнано, що народ є суб'єктом права загалом (передусім конституційного права) і може та зобов'язаний (у низці випадків) виступати як суб'єкт певних конституційно-правових відносин.

Безпосередні права та обов'язки народу як політичної цілості закріплені в конституціях багатьох сучасних держав. У конституційних актах низки держав вже у преамбулах констатовано реалізацію народом (нацією) права на самовизначення та утворення власної держави (США, Литва, Латвія, Словаччина, Франція та ін.).

Такі елементи правоздатності народу як політичної спільноти закріплюються і в міжнародно-правових актах. Так, у ст. 1 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права утверджується, що всі народи мають право на самовизначення, внаслідок чого вони вільно встановлюють свій політичний статус і вільно забезпечують свій економічний, соціальний і культурний розвиток [3]. Таким чином, реалізація народом права на самовизначення передбачає вільне встановлення ним свого політичного статусу (вибору моделей політичного, економічного, соціального, культурного тощо розвитку) у внутрішньодержавних відносинах і самостійний вибір власного міжнародного статусу. Отже, у широкому розумінні можна вести мову про право народу на самоврядування, на владу. Право народу на владу є природним правом людської спільноти — суспільства — та абсолютно необхідною умовою його існування (буття, функціонування) і вільного розвитку. Воно не може вичерпатися одноразовим актом реалізації установчої влади шляхом прийняття, схвалення чи затвердження конституції. Це право передбачає постійну реалізацію народом власного політичного статусу у визначених ним самим формах [4, с. 300]. Отже, народний суверенітет є умовою і засобом забезпечення інтересів народу як політичної спільноти і суб'єкта права, ключовим чинником та важливими засобом забезпечення державного суверенітету. У цьому, очевидно, полягає зміст принципу народного суверенітету як соціальної та конституційної цінності.

Грунтуючись на такому розумінні ціннісного значення ідеї народного суверенітету, зрозумілою стає його провідна роль у конституційно-правовому забезпеченні інтеграції України у європейське співтовариство. Оскільки за значенням терміна «інтеграція» (*integer* — цілий) йдеться про зв'язок окремих елементів в єдине ціле, процес формування такого зв'язку, то слід визнати, що в контексті європейської інтеграції у підсумку ймовірно вести мову про перспективу об'єднання народів та, відповідно, про утворення нового носія суверенітету. Для українського народу така перспектива (нехай сьогодні вона здається не надто реальною) пов'язана з реалізацією свого права визначати і змінювати власний конституційний лад. Нині актуальним є конституційно-правове забезпечення процесів міждержавної інтеграції на основі відповідних ціннісних орієнтирів.

Ю. Волошин зазначає: «Конституційно-правове забезпечення процесів міждержавної інтеграції являє собою: а) складну, динамічну систему, що включає сукупність конституційно-правових норм, доктрин, засобів, реалізація яких уможливорює міждержавну інтеграційну діяльність; б) складовими даної системи є не тільки конституційно-правові норми, що безпосередньо здійснюють регулятивну дію в межах конкретних правовідносин, а й конституційні норми-принципи, що визначають мету і завдання міждержавної інтеграційної діяльності; в) сам процес конституційно-правового забезпечення процесів міждержавної інтеграції являє собою цілеспрямовану нормотворчу і нормозастосовну діяльність держави, її органів та суб'єктів, тобто в широкому розумінні — управлінську діяльність; г) така діяльність має конституційно-правову базу та здійснюється на конституційних принципах та загальноновизнаних принципах і нормах міжнародного публічного права» [5, с. 406].

Ми вже визначили провідну роль принципу народного суверенітету у конституційно-правовому забезпеченні інтеграції України до європейського співтовариства, що ґрунтується на засадничій його природі та власне уможливорює відповідні процеси. Така установча функція народного суверенітету, на нашу думку, корелюється з метою і цінностями ЄС та його державами-членами.

ЄС нині функціонує на підставі двох основних договорів: Договору про ЄС (у редакції Лісабонського договору (далі — ДЄС)) та Договору про функціонування ЄС (далі — ДФЄС), які мають однакову юридичну силу [6].

Метою ЄС, згідно зі ст. 3 ДЄС, проголошується сприяння миру, власним цінностям і добробуту народів держав-членів. У своїх відносинах з іншим світом ЄС утверджує і просуває свої цінності й інтереси та сприяє захисту своїх громадян. Сприяє миру, безпеці, стійкому розвитку планети, солідарності і взаємній повазі народів, вільній і справедливій торгівлі, викоріненню бідності і захисті прав людини, зокрема прав дитини, а також безумовному дотриманню і розвитку міжнародного права, особливо дотриманню принципів Статуту Організації Об'єднаних Націй.

У преамбулі ДЄС йдеться про універсальні цінності, невідчужувані права людини, свободу, демократію, рівність і правову державу, підтверджується прихильність до принципів свободи, демократії, поваги прав людини й основних свобод та принципу правової держави. При цьому цілі європейської інтеграції зумовлюються необхідністю поглибити солідарність між народами при повазі до їх історії, культури і традицій; посилити демократичний характер та ефективність функціонування публічно-владних інститутів; сприяти економічному і соціальному прогресу народів з урахуванням принципу сталого розвитку; створити більш міцний союз народів Європи.

Отже, як впливає зі змісту установчих договорів ЄС, народи країн — учасників ЄС виступають як самоцінність — заради них, заради сталого розвитку суспільства і народів, власне, і започаткована інтеграція.

При цьому ЄС функціонує на основі компетенції, наданої йому державами-членами; не надані йому повноваження належать державам-членам (ст. 4 ДЄС). ЄС поважає основні функції держави, особливо ті, що спрямовані на забезпечення її територіальної цілісності, підтримання громадського порядку та охорону національної безпеки. Національна безпека кожної держави залишається в її одноосібній відповідальності (ст. 4).

ДФЄС формує широке коло повноважень ЄС, переданих державами-членами на його користь. Проте на цьому рівні зовсім не йдеться про повну втрату суверенітету держав — членів ЄС, про їх зникнення та утворення нової держави. Жодна з держав — членів ЄС ще не готова поступитися своїм суверенітетом, безпосереднім свідченням чого можна вважати нереалізованість ідеї Конституції ЄС. ДЄС, хоча й передбачає існування інституту спільного громадянства, але це громадянство лише доповнює національне громадянство держав-членів, а не скасовує його (ст. 9).

Попри закріплення демократичних принципів об'єднання держав-членів, принцип народного суверенітету залишається основою демократичної організації національних держав, тому на сьогодні не можна вести мову про утворення єдиного європейського народу. Зазначене ще раз підтверджує міждержавний правовий статус ЄС (як міжнародної організації) та засадниче значення принципу народного суверенітету для більшості його держав-членів.

У зв'язку із цим слід звернути увагу на те, що в конституційних актах багатьох європейських держав визначаються (хоча й не однаково) питання їх участі (набуття членства) в міжнародних організаціях. Так, у ст. 11 Конституції Італійської Республіки [7] разом із погодженням на обмеження суверенітету, що необхідне для порядку і забезпечення народам миру і справедливості, йдеться про надання допомоги і сприяння міжнародним організаціям, що прагнуть до цих цілей. У статті 136 Конституції Литовської Республіки [8] йдеться про участь у міжнародних організаціях, якщо це не суперечить інтересам держави та її незалежності. Частина 3 ст. 91 Конституції Республіки Польща встановлює правило щодо права міжнародних організацій та утверджує, що таке право застосовується безпосередньо і має пріоритет щодо законів держави, але це право ґрунтується на ратифікованому договорі, яким засновано міжнародну організацію. При цьому закон, що дає згоду на ратифікацію такого договору, приймається Сеймом більшістю в 2/3 голосів у присутності не менше половини законного складу депутатів, а також сенатом більшістю у 2/3 голосів у присутності не менше половини визначеної законом кількості senatorів; рішення про ратифікацію такого договору може бути прийнято загальнопольським референдумом (ст. 90). Стаття 7 Конституції Словачької Республіки [9] утверджує право держави вступати в державні союзи з іншими державами. Питання про вступ до такого союзу та вихід з нього вирішується конституційним законом, що затверджується на референдумі. Частина 3 ст. 8 Конституції Португальської Республіки [10] утверджує безпосередню дію у внутрішньому праві держави норм, що

походять від компетентних органів міжнародних організацій, членом яких є Португалія, якщо це впливає з установчих документів. За статтею 24 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччина [11], федерація може законом передавати свої суверенні права міждержавним установам, включатися у систему взаємної колективної безпеки, чим погоджується на обмеження своїх суверенних прав для встановлення та забезпечення мирного і тривалого порядку в Європі та між народами всього світу.

У Конституції України відсутні спеціальні норми щодо набуття державою членства в міжнародних організаціях, що можна вважати конституційним пробілом, який необхідно виправити. Звичайно, можна говорити, що членство держави в міжнародній організації реалізується на основі міжнародного договору, а в Конституції України правило щодо міжнародних договорів закріплено в ст. 9. Разом із тим необхідно брати до уваги імовірність набуття міжнародною організацією ознаки «наддержавності», що виражається через набуття нею публічної влади і права застосовувати примус до учасників [12, с. 12]. А така «наддержавність» повинна мати чіткі правові межі, встановлені як в національному законодавстві, передусім у конституції, так і в міжнародному праві.

Визначення конституційних засад та механізму участі держави в міжнародних організаціях створює певні гарантії забезпечення суверенітету держави. Крім того, для України це має важливе значення з огляду на різновекторність зовнішньополітичних настроїв в українському суспільстві та складний і суперечливий, революційний та еволюційний, у той же час трагічний (сотні втрачених життів на Майдані) шлях держави до асоційованого членства в ЄС.

У зв'язку із цим особливої уваги вимагає інститут всеукраїнського референдуму. Необхідно враховувати, що інтеграційні тенденції ЄС все більше набувають ознак державотворчих. Тож питання членства України в ЄС (маємо на увазі не асоційоване, а рівноправне) може бути пов'язано зі зміною конституційного ладу, що згідно зі ст. 5 Конституції України належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами і посадовими особами. Тому ключові процедури євроінтеграції повинні отримувати легітимачію через всеукраїнський референдум.

Ще одне питання пов'язане з інститутом ратифікаційного референдуму. Стаття 73 Конституції України закріплює норму про вирішення питання про зміну території України виключно всеукраїнським референдумом. Водночас Закон України «Про всеукраїнський референдум» [13] забороняє виносити (ініціювати) на всеукраїнський референдум за народною ініціативою питання про зміну території України (законодавець визначив його ратифікаційним). Такий вид референдуму, згідно з Законом, є формою прийняття громадянами України рішення про затвердження закону щодо ратифікації міжнародного договору про зміну території. Разом із цим зміна території держави може мати різні підстави, в тому числі входження до складу іншої держави. Таке питання безпосередньо пов'язане зі зміною конституційного ладу, а тому, з точки зору реалізації конституційного принципу народного суверенітету, подібні обмеження народної ініціативи виглядають сумнівними. Народ може реалізувати своє право визначати і змінювати конституційний лад у різних формах. Тому законодавчі обмеження проведення загальнонаціональних референдумів не повинні (і не можуть) обмежувати право народу вирішувати ключові питання своєї державності.

Особливої уваги вимагають законотворчі процедури, пов'язані з ратифікацією міжнародних договорів, що передбачають набуття державою членства в міжнародних організаціях, в частині забезпечення інформованості суспільства про їх зміст та очікувані перспективи, удосконалення їх експертного супроводження, конституційного контролю, публічності прийняття рішень тощо.

Удосконалення конституційного законодавства у визначених напрямках сприятиме забезпеченню принципу народного суверенітету як ціннісної конституційно-правової основи євроінтеграційних поступів України.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що народний суверенітет проявляється у верховенстві влади народу як певної політичної спільноти і суб'єкта права, невідчужуваності і безумовності його права на владу, яке є необхідною умовою його існування (буття, функціонування) і вільного розвитку. Народний суверенітет є умовою і засобом забезпечення інтересів народу як політичної спільноти і суб'єкта права, ключовим чинником та важливими засобом забезпечення державного суверенітету. Як визнана соціальна і правова (конституційно-правова) цінність народний суверенітет має бути основою євроінтеграційних процесів українського суспільства.

Україні ще потрібен час, щоб глибоко усвідомити європейські цінності, щоб життєдіяльність суспільства і держави розвивалася на основі справжньої, а не удаваної демократії, щоб принципи поваги прав людини, правової держави поширювалися на все суспільство, а не на окремих (обраних) його членів. Долучитись до таких європейських цінностей Україна зможе тоді, коли політики усвідомлять важливість забезпечення національних цінностей та інтересів українського народу як пріоритетне завдання в євроінтеграційному поступі України.

Список використаних джерел

1. *Скрипнюк В. М.* Конституційно-правові основи розвитку системи державної влади сучасної України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 / В. М. Скрипнюк ; Нац. ун-т «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». — Х., 2012. — 42 с.
2. *Конституційне право України.* Академічний курс : підруч. : у 2 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К. : Юридична думка, 2008. — Т. 2. — 800 с.
3. *Международный пакт о гражданских и политических правах* от 16 декабря 1966 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml.
4. *Куян І. А.* Суверенітет : проблеми теорії і практики (конституційно-правовий аспект) / І. А. Куян. — К. : Академія, 2013. — 560 с.
5. *Волошин Ю. О.* Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: теоретико-методологічні аспекти : моногр. / Ю. О. Волошин ; за ред. М. О. Баймуратова. — К. : Логос, 2010. — 428 с.
6. *Консолидированные тексты учредительных договоров ЕС с учетом Лиссабонского договора* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.consilium.europa.eu>.
7. *Конституция Итальянской Республики* (1947 г.) // Конституции зарубежных государств. — М. : Волтерс Клувер, 2007. — 608 с.
8. *Конституция Литовской Республики*, принята на референдуме 25 октября 1992 г., вступила в силу 2 ноября 1992 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija_RU.htm
9. *Конституція Словачької Республіки* // Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. — К. : Українська правнича фундація ; Х. : Право, 1996.
10. *Конституция Португальской Республики* от 2 апреля 1976 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constitution/portugal/portug-r.htm.
11. *Основной закон Федеративной Республики Германия* (1949 г.) // Конституции зарубежных государств. — М. : Волтерс Клувер, 2007. — 608 с.
12. *Чиркин В. Е.* О публичной власти / В. Е. Чиркин // Государство и право. — 2003. — № 10. — С. 8—15.
13. *Про всеукраїнський референдум : Закон України від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI* // Урядовий кур'єр. Орієнтир. — 2013. — № 4; № 19; № 20. — 30 січ.

Куян І. А. Народний суверенітет як ціннісна конституційно-правова основа євроінтеграційних прагнень України

Стаття присвячена дослідженню ціннісної конституційної основи євроінтеграційних процесів України та її забезпеченню у конституційному законодавстві України. Як провідний ціннісний орієнтир, логічний закон і філософський постулат демократичної, правової держави автор вважає принцип народного суверенітету. Цей принцип розглядається як соціальна та конституційна (конституційно-правова) цінність. Обґрунтовується пріоритетна роль і ключове значення принципу народного суверенітету в процесі подальшої інтеграції України до європейського співтовариства. Під таким кутом зору проведено аналіз основних положень установчих договорів Європейського Союзу та чинного конституційного законодавства України. Доведено, що установча функція народного суверенітету (як ідеї і конституційного принципу) абсолютно корелюється з метою і цінностями ЄС та його держав-членів. Наголошено на необхідності удосконалення чинного конституційного законодавства України в напрямі забезпечення народного суверенітету як ціннісної конституційно-правової основи євроінтеграційних поступів України.

Ключові слова: народний суверенітет, конституційні цінності, європейська міждержавна інтеграція, конституційно-правове забезпечення євроінтеграційних процесів.

Куян И. А. Народный суверенитет как ценностная конституционно-правовая основа евроинтеграционных устремлений Украины

Статья посвящена исследованию ценностной конституционной основы евроинтеграционных процессов Украины и ее обеспечению в конституционном законодательстве Украины. В качестве ведущего ценностного ориентира, логического закона и философского постулата демократического правового государства рассматривается принцип народного суверенитета. Этот принцип, по мнению автора, есть социальная и конституционная (конституционно-правовая) ценность. Обосновывается ключевое значение и приоритетная роль принципа народного суверенитета в процессе дальнейшей интеграции Украины в европейское сообщество. Под таким углом зрения проведен анализ основных положений учредительных договоров Европейского Союза и Украины. Доказывается, что учредительная функция народного суверенитета (как идеи и конституционного принципа) абсолютно коррелируется с целью и ценностями ЕС и его государств-членов. Подчеркивается необходимость усовершенствования конституционного законодательства Украины с целью обеспечения народного суверенитета как ценностной конституционно-правовой основы евроинтеграционного развития Украины.

Ключевые слова: народный суверенитет, конституционные ценности, европейская межгосударственная интеграция, конституционно-правовое обеспечение евроинтеграционных процессов.

Kuian I. Popular sovereignty as a value constitutional and legal basis of European integration aspirations of Ukraine

The article is dedicated to the research of the value constitutional basis of European integration processes in Ukraine and its ensuring in Ukrainian constitutional law. The author considers the principle of popular sovereignty to be a leading value guideline, logical law and philosophical tenet of democratic and constitutional state. This principle is viewed as a social and constitutional (constitutional and legal) value. Proved is the primary role and key meaning of the popular sovereignty principle in the further integration of Ukraine into the European Community. Within this framework the author analyzes the main regulations of the EU constitutive treaties and Ukrainian constitutional law in force. It is proved that the constitutive function of the popular sovereignty (being the idea and the constitutional principle) correlates completely with the purpose and values of the European Union and its Member States. Emphasized is the necessity of improving Ukrainian constitutional law in force in the course of ensuring the principle of popular sovereignty as the value constitutional and legal basis of European integration processes in Ukraine.

Key words: popular sovereignty, constitutional values, European interstate integration, constitutional and legal ensuring of European integration processes.

УДК 342.372.17

*Віктор Валерійович Ладиченко,
завідувач кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства
Національного університету біоресурсів
і природокористування України,
доктор юридичних наук, професор*

ПРАВО ЛЮДИНИ НА ПИТНУ ВОДУ

В умовах виснаження ресурсів питної води, все більшого перетворення її в дефіцитний товар і передачі частини водних ресурсів у користування приватних і юридичних осіб на основі концесійних угод стає актуальним показати, наскільки людство готове адекватно забезпечити право кожної людини на доступ до питної води і яким чином всі аспекти, пов'язані з забезпеченням цього права, реалізуються сучасним міжнародним правом і національним законодавством, у тому числі Україні.