

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.4

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2023.3.2>

**Константий О. В.,**  
доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри конституційного та адміністративного права  
Національного транспортного університету

### ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ ПРИ ВСТУПІ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

**Анотація.** Стаття присвячена проблемі внесення змін до Конституції при вступі України до Європейського Союзу.

Відзначається, що незважаючи на широкомасштабне вторгнення військ російської федерації в лютому 2022 року Українська держава продовжила вживати зусиль для забезпечення реалізації стратегічного євроінтеграційного курсу, закріпленого в Основному Законі. Початок переговорів України про вступ до ЄС вимагає у першу чергу виконання політичного та правового критеріїв членства в Союзі.

Підсумовано, що повноцінна імплементація в національне законодавство положень *acquis* ЄС потребує при вступі України до ЄС внесення відповідних змін до Конституції. Проаналізовано досвід внесення змін до Основних Законів, зумовлених вступом до ЄС, таких держав як Болгарія, Латвія, Литва, Румунія, ФРН.

Наведені пропозиції щодо внесення змін до статей 9, 18, 38, 70, 141 Конституції України при вступі до Європейського Союзу.

Зокрема, статтю 9 Конституції України запропоновано доповнити положеннями, що за умов приєднання України до Європейського Союзу норми права Європейського Союзу є складовою частиною правової системи України та підлягають безпосередньому застосуванню. У разі виникнення колізії норми права ЄС мають пріоритет над нормами законів та інших нормативно-правових актів України.

Внесена пропозиція про доповнення статті 70 Основного Закону України положеннями, що з часу приєднання України до Європейського Союзу право голосу на виборах до органів місцевого самоврядування та Європейського Парламенту відповідно до закону наділяються громадяни інших держав-членів Союзу, які постійно проживають в Україні на тих самих умовах, що і громадяни України.

Зроблено висновок, що правове оформлення внесення змін до Конституції, зумовлених вступом України до ЄС, потребуватиме проведення конституційного всеукраїнського референдуму, який можна буде провести тільки після завершення правового режиму воєнного стану.

**Ключові слова:** Конституція, Європейський Союз, європейська інтеграція, *acquis* ЄС, імплементація, внесення змін, право обирати та бути обраним, референдум.

#### **Konstantiy O. V. Amending the Constitution upon Ukraine's accession to the European Union**

**Abstract.** The article is devoted to the problem of amending the Constitution upon Ukraine's accession to the European Union.

It is noted that despite the large-scale invasion of the troops of the Russian Federation in February 2022, the Ukrainian state extended its efforts to ensure the implementation of the strategic European integration course enshrined in the Basic Law. The start of negotiations for Ukraine's accession to the EU requires, first of all, the fulfillment of the political and legal criteria for membership in the Union.

It is concluded that the full implementation of the provisions of the EU *acquis* into national legislation requires the introduction of appropriate changes to the Constitution upon Ukraine's accession to the EU. The experience of making changes to the Basic Laws due to the accession to the EU of such countries as Bulgaria, Latvia, Lithuania, Romania, Germany is analyzed.

Proposals for amendments to Articles 9, 18, 38, 70, 141 of the Constitution of Ukraine upon accession to the European Union are given.

In particular, it is proposed to supplement Article 9 of the Constitution of Ukraine with the provision that under the conditions of Ukraine's accession to the European Union, the norms of European Union law are a constituent part of the legal system of Ukraine and are subject to direct application. In the event of a conflict, the rules of EU law have priority over the rules of laws and other regulatory legal acts of Ukraine.

A proposal was made to supplement Article 70 of the Basic Law of Ukraine with the provision that since Ukraine joined the European Union, the right to vote in elections to local self-government bodies and the European Parliament, in accordance with the law, is granted to citizens of other member states of the Union who permanently reside in Ukraine under the same conditions as citizens of Ukraine.

It was concluded that the legal formalization of changes to the Constitution due to Ukraine's accession to the EU will require an all-Ukrainian constitutional referendum, which can be held only after the end of the legal regime of martial law.

**Key words:** *Constitution, European Union, European integration, acquis EU, implementation, amending the law, the right to elect and be elected, referendum.*

Незважаючи на розпочате російською федерацією 24 лютого 2022 року широкомасштабне військове вторгнення на територію суверенної України, виниклу у зв'язку з цим необхідність організації надання відсічі агресору, мобілізації людських, фінансових та інших ресурсів для оборони країни, Українська держава подовжила вживати зусиль задля забезпечення реалізації закріпленого в 2019 році в Конституції України стратегічного євроінтеграційного курсу.

Так, вже через чотири дні з початку широкомасштабного російського вторгнення, зокрема 28 лютого 2022 року, Україна подала заявку на набуття членства в Європейському Союзі (далі – ЄС, Союз). 17 червня 2022 року Європейська Комісія оприлюднила Висновок, в якому рекомендувала надати Україні статус кандидата в члени ЄС [1]. 23 червня 2022 року лідери 27 держав-членів ЄС ухвалили рішення про надання нашій державі статусу держави-кандидата. Прийняття цього рішення Європейською Радою не лише юридично закріпило європейське майбутнє України, а водночас вимагає для набуття повноправного членства в ЄС проведення в нашій державі масштабних реформ, перегляду з метою наближення до європейського (acquis ЄС) національного законодавства [2, с. 6].

Участь у такій наднаціональній організації, як ЄС, відзначила у своїй дисертації Я. Б. Чернопішук, вимагає одноманітного та пріоритетного застосування правових актів ЄС, детермінує необхідність адекватного сприйняття європейського права у внутрішньому законодавстві відповідних держав [3, с. 3].

Лісабонським договором (набув чинності 1 грудня 2009 року) до Договору про ЄС та Договору про заснування ЄС були внесені зміни, якими закладена нова формула розподілу повноважень на інституційному рівні та схвалена оновлена процедура прийняття

рішень в ЄС. Пункт перший статті 1 Договору про ЄС доповнено положенням, що держави-члени надають ЄС повноваження для досягнення їхніх спільних цілей [4]. У приписах пунктів першого та другого статті 5 Договору про ЄС (в редакції Лісабонського договору) закріплено, що межі повноважень Союзу визначаються принципом надання повноважень. Союз здійснює свої повноваження згідно з принципами субсидіарності та пропорційності. Відповідно до принципу надання повноважень Союз діє в межах повноважень, наданих йому державами-членами згідно з Договорами заради досягнення визначених в них цілей. Повноваження, яких не надано Союзові Договорами, залишаються за державами-членами [5].

Згідно із змінами, внесеними Лісабонським договором, статтею 3 Договору про функціонування ЄС Союзу надані *виключні повноваження* в таких сферах як: а) митний союз; б) встановлення правил конкуренції, необхідних для функціонування внутрішнього ринку; с) монетарна політика – для держав-членів, валютою яких є євро; д) збереження морських біологічних ресурсів у рамках спільної політики в сфері рибальства; е) спільна торговельна політика. Союз також має виключні повноваження укладати міжнародні угоди, якщо укладання таких угод передбачене законодавчим актом Союзу або є необхідним для надання Союзу можливості здійснювати свої внутрішні повноваження, або тією мірою, якою їх укладання може вплинути на спільні правила або змінити їхній обсяг.

*До сфер спільних повноважень ЄС та держав-членів у пункті 2 статті 4 Договору про функціонування ЄС віднесені:* а) внутрішній ринок; б) соціальна політика в аспектах, визначених у цьому Договорі; с) економічна, соціальна та територіальна єдність; д) сільське господарство та рибальство, за винят-

ком збереження морських біологічних ресурсів; е) довкілля; ф) захист прав споживачів; г) транспорт; h) транс'європейські мережі; і) енергетика; j) простір свободи, безпеки та справедливості; к) спільні проблеми безпеки у сфері охорони здоров'я в аспектах, визначених у цьому Договорі.

З наведеного слідує, що при вступі до ЄС за чинними редакціями вказаних вище статей установчих договорів ЄС, які є основою *acquis* ЄС, відповідна держава, у тому числі Україна, має погодитися на передачу Союзу (на національний рівень) частини своїх суверенних повноважень, зокрема у сферах виняткової компетенції ЄС, визначених у статті 3, та спільно з ЄС (не одноосібно) реалізовувати повноваження у сферах, вказаних у пункті 2 статті 4 Договору про функціонування ЄС [5].

Так, Сейм Литовської Республіки з метою втілення в життя волевиявлення громадян на референдумі з питання членства Республіки в ЄС, який відбувся 10 і 11 травня 2003 року, 13 липня 2004 року прийняв Закон № IX-2343 «Про доповнення Конституції Литовської Республіки Конституційним актом «Про членство Литовської Республіки в Європейському Союзі». У зазначеному Конституційному акті, що став складовою частиною Конституції цієї держави, визначено, що Литовська Республіка, будучи державою-членом ЄС, поділяє або довіряє Європейському Союзу компетенцію державних органів у сферах, передбачених договорами, на яких ґрунтується Європейський Союз, і тією мірою, щоб разом з іншими державами-членами ЄС спільно виконувати членські зобов'язання у вказаних галузях, а також користуватися членськими правами (стаття 1); правові норми ЄС є складовою правової системи Литовської Республіки, якщо це впливає із договорів, на яких ґрунтується Союз; правові норми ЄС застосовуються безпосередньо, а у разі колізії правових норм вони мають пріоритет над законами та іншими правовими актами Литовської Республіки (стаття 2) [6].

Я.Б. Чернопищук, провівши аналіз досвіду конституційних реформ при вступі до ЄС Польщі, Чехії, Угорщини, Литви, Латвії, Естонії, Болгарії, Словаччини, резюмувала, що зміни і доповнення до конституцій у такому

випадку в обов'язковому порядку стосувалися: посилення ролі міжнародного договору у внутрішньодержавних правових системах; перегляду повноважень органів державної влади та введення інституту делегованого законодавства, що покладає певні законодавчі повноваження на уряд, коли є необхідним негайне реагування на певні ситуації взаємодії з Європейським Союзом, або впровадження його обов'язкових приписів; взаємодії за юридичною силою правових актів ЄС та актів внутрішнього законодавства, передачі частини суверенітету або його обмеження, обов'язкового проведення референдуму з питань щодо вступу до ЄС, а також внесення змін до конституції за «європейською поправкою» [3, с. 10, 11].

На теперішній час Україна перебуває на *другому (оціночному) етапі* вступу до ЄС, набувши офіційно статусу держави-кандидата, намагається якнайповніше досягти стану виконання Копенгагенських критеріїв членства, до яких належать «політичний» (стабільність установ, які гарантують демократію, верховенство права, дотримання прав людини та захист прав меншин), «економічний» (дієва ринкова економіка) та «законодавчий» (відповідність національного права актам права ЄС) критерії. Тільки після того, як держава-кандидат достатньою мірою досягне відповідності політичному критерію, тобто стабільності функціонування інститутів, які гарантують демократію, верховенство права, права людини і повагу та захист прав меншин, Європейська Комісія може рекомендувати розпочати переговори про вступ цієї держави до ЄС [7].

З метою забезпечення підготовки України до переговорів про вступ до ЄС Кабінет Міністрів України постановою № 189 від 28 лютого 2023 року затвердив Порядок проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (*acquis* ЄС) [8].

Для проведення первинної оцінки законодавства України на предмет відповідності праву ЄС (*acquis* ЄС), виявлення невідповідностей та прогалин у ньому, які слід усунути в процесі підготовки до переговорів про вступ до ЄС («селф-скринінгу»), на виконання приписів вказаної постанови Уряду залучалися

більше як 80 органів державної влади та державних установ. У презентації, оприлюдненій за результатами проведення первинної оцінки, зазначено, що в процесі її проведення опрацьовано близько 28000 національних нормативно-правових актів. З'ясовано, що близько 3000 актів ЄС необхідно імплементувати в українське законодавство, 400 актів імплементовані повністю, а більше 20000 на даному етапі визначені такими, що не потребують імплементатії. З приблизно 3000 актів *acquis* ЄС, які підлягають повній чи частковій імплементатії в національне право за результатами первинної оцінки, найбільше припадає на такі переговорні розділи і сфери як: 14. *Transport policy* / Транспортна політика (більше 400 актів); 12. *Food safety, veterinary and phytosanitary policy* / Продовольча безпека, ветеринарна та фітосанітарна політика (більше 300 актів); 1. *Free movement of goods* / Свобода руху товарів (більше 300 актів); 9. *Financial services* / Фінансові послуги (більше 200 актів); 27. *Environment* / Довкілля (приблизно 200 актів). Також близько 250 підлягає імплементатії в межах кластеру «*Fundamentals*», який першим відкривається і останнім закривається [9].

Наступними кроками у виконанні Україною «законодавчого» критерію для початку переговорів про вступ до ЄС Урядом розглядається розробка: нової Національної програми адаптації законодавства до права ЄС та плану імплементатії *acquis* (до 30 грудня 2023 року); розробка проєктів нормативно-правових актів, що мають бути прийняті в рамках переговорного процесу; ухвалення відповідних законопроєктів; імплементатія прийнятого законодавства; моніторинг проєктів законів на відповідність європейським зобов'язанням; опрацювання підходів до формування переговорних позицій [9].

Разом з тим, повноцінна імплементатія положень *acquis* ЄС в національне законодавство, зокрема в частині забезпечення реалізації визначеного в пункті 1 статті 22 Договору про функціонування ЄС та у Директиві Ради 94/80/ЄС від 19 грудня 1994 року права кожного громадянина Союзу, що проживає в державі-члені, громадянином якої він не є, обирати та бути обраним на місцевих

виборах у державі-члені проживання на таких самих умовах, що і громадяни цієї держави, а також правове оформлення передачі Україною частини своїх суверенних повноважень Союзу у сферах, визначених у статті 3 та в пункті 2 статті 4 зазначеного установчого договору ЄС, потребуватиме при вступі України до ЄС внесення ряду змін до Основного Закону України.

Так, механізми здійснення права голосу та бути кандидатом на муніципальних виборах громадянами Союзу, які проживають у державі-члені, що не є державою їх національного громадянства, гарантованого пунктом 1 статті 22 Договору про функціонування ЄС, визначені в Директиві Ради 94/80/ЄС від 19 грудня 1994 року [10]. Однак за приписами Конституції України активним і пасивним виборчим правом на виборах в Україні, у тому числі до органів місцевого самоврядування, наділяються тільки громадяни України (частина перша статті 38, частина перша статті 70).

Звернення до порівняльно-правового аналізу дозволяє виявити, що передбачене пунктом 1 статті 22 Договору про функціонування ЄС право будь-якого громадянина Союзу, що проживає в іншій державі-члені, громадянином якої він не є, обирати та бути обраним на місцевих виборах, як і громадяни цієї держави, прямо закріплено в Основних Законах цілої ряду держав-членів ЄС. А саме, в третьому реченні пункту 1 статті 28 Конституції ФРН міститься норма, що на виборах в округах і муніципалітетах особи, які є громадянами будь-якої держави-члена ЄС, теж мають право голосу і право бути обраними відповідно до законодавства ЄС [11].

В абзаці другому статті 101 Конституції Латвійської Республіки закріплено, що органи місцевого самоврядування обираються громадянами Латвії та громадянами ЄС, які постійно проживають у Латвії; кожен громадянин ЄС, який постійно проживає в Латвії, має право, як це передбачено законом, брати участь у роботі органів місцевого самоврядування [12].

У Конституції Румунії (пункт 4 статті 16) також установлено, що відповідно до умов приєднання цієї держави до ЄС, громадяни

Союзу, які відповідають вимогам органічного закону, мають право обирати та бути обраними до місцевих органів публічної адміністрації. Крім того, у статті 38 Основного Закону цієї держави визначено, що згідно з умовами вступу Румунії до ЄС, громадяни Румунії мають право обирати та бути обраними до Європейського Парламенту [13]. Тобто в Румунії на конституційному рівні для громадян країни також закріплено активне і пасивне виборче право на виборах до Європейського Парламенту. Це право як для громадян держави-члена ЄС, так і громадян інших держав-членів ЄС, які постійно проживають у відповідній державі, передбачено у пункті 2 статті 22 Договору про функціонування ЄС [5].

У Конституції Болгарії (частина третя статті 42) міститься положення, що вибори членів Європейського Парламенту та участь громадян ЄС у виборах до місцевих органів влади регулюються законом (частина третя статті 42) [14].

Тож, оскільки в Україні право вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування на конституційному рівні закріплено тільки за громадянами України, перегляду у процесі вступу до ЄС (з метою їх приведення у відповідність з пунктом 1 статті 22 Договору про функціонування ЄС і Директивою Ради 94/80/ЄС від 19 грудня 1994 року) потребуватимуть приписи частини першої статті 38 та частини першої статті 70 Конституції України.

Підсумовуючи викладене, загалом при вступі України до ЄС розглядається необхідним внесення до Конституції змін, які б передбачали доповнення:

1) статті 9 новою частиною третьою такого змісту: «За приєднання України до Європейського Союзу норми права Європейського Союзу є складовою частиною правової системи України та підлягають безпосередньому застосуванню. У разі виникнення колізії норми права Європейського Союзу мають пріоритет над нормами законів та інших нормативно-правових актів України»;

2) статті 18 новою частиною другою такого змісту: «Приєднуючись до Європейського Союзу Україна надає Європейському Союзу

частину повноважень своїх державних інституцій у сферах, передбачених установчими договорами Європейського Союзу, і в тій мірі, як інші держави-члени Європейського Союзу, виконує зобов'язання та користується правами, які випливають із членства в цьому Союзі»;

3) статті 38 новою частиною другою такого змісту: «У разі приєднання України до Європейського Союзу громадяни інших держав-членів Союзу, що постійно проживають в Україні, мають право обирати та бути обраними до органів місцевого самоврядування, а також здійснювати право голосу та висувати свою кандидатуру на виборах до Європейського Парламенту відповідно до закону на тих самих умовах, що і громадяни України». У разі внесення такого доповнення чинну частину другу цієї статті необхідно буде вважати частиною третьою;

4) статті 70 новою частиною другою такого змісту: «У разі приєднання України до Європейського Союзу право голосу на виборах до органів місцевого самоврядування та Європейського Парламенту відповідно до закону наділяються громадяни інших держав-членів Союзу, які постійно проживають в Україні на тих самих умовах, що і громадяни України». У разі внесення таких доповнень частину другу цієї статті необхідно буде вважати частиною третьою, та водночас викласти її в такій редакції: «Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними, а також засуджені рішенням суду, що набрало законної сили, до позбавлення виборчих прав за вчинення злочинів проти основ національної безпеки України»;

5) статті 141 новою частиною третьою такого змісту: «У разі приєднання України до Європейського Союзу правом обирати та бути обраними до органів місцевого самоврядування, відповідно до закону наділяються громадяни інших держав-членів Союзу, які постійно проживають на території відповідної територіальної громади на тих самих умовах, що і громадяни України».

Оскільки статті 9, 18 розміщені у розділі I «Загальні засади», а стаття 70 у розділі III «Вибори. Референдум» Основного Закону України, то внесення до цих статей наведених

вище доповнень (змін) можливо лише за процедурою, яка встановлена в частині першій статті 156 Конституції України. Тобто законопроект про внесення вказаних змін може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, підлягає затвердженню всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України.

Отже, правове оформлення внесення змін до Конституції України, зумовлених вступом України до ЄС, потребуватиме у будь-якому разі проведення конституційного всеукраїнського референдуму з цього питання. Однак практично це можна стати можливим, виходячи з приписів частини другої статті 157 Конституції України, тільки по завершенню або припиненню триваючого на теперішній час в нашій державі правового режиму воєнного стану, тобто після завершення бойових дій з військами російського агресора.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union. COM(2022) 407 final, Brussels, 17.6.2022. URL.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0407/>
2. Картування зобов'язань у сфері довкілля та зміни клімату: підготовка до вступу в ЄС. Аналітичний документ. Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля». Аналітичний документ, березень 2023. 88 с.
3. Чернопищук Я. В. Конституціоналізація процесу європейської інтеграції України.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2013. 22 с.
4. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. URL.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT>.
5. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. URL.: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b06#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text).
6. The Constitutional Act «On Membership of the Republic of Lithuania in the European Union» of 13 July 2004. Amendments to the Article: № IX-2343. URL.: [https://www.lrs.lt/upl\\_files/Lietuvos\\_pirmininkavimas\\_ES/dokumentai/CONSTITUTI\\_ONAL\\_ACT.pdf](https://www.lrs.lt/upl_files/Lietuvos_pirmininkavimas_ES/dokumentai/CONSTITUTI_ONAL_ACT.pdf).
7. Задорожня С. Членство в ЄС: процедура прийняття. URL.: <https://law.chnu.edu.ua/chlenstvo-v-es-protsedura-priyniatia/>
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2023 р. № 189 «Про затвердження Порядку проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (acquis ЄС). URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/189-2023-%D0%BF#Text>.
9. Презентація результатів першого етапу селф-скрінінгу – первинної оцінки стану імплементації актів права ЄС у межах публічного заходу «Який шлях України до ЄС?» URL.: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/novyynu/prezentovani-rezultaty-pershogo-etapu-self-skryningu>.
10. Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals). URL.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31994L0080>.
11. Basic Law for the Federal Republic of Germany. URL.: [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/englisch\\_gg.html#p0148](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0148).
12. The Constitution of the Republic of Latvia. URL.: <https://www.satv.tiesa.gov.lv/en/2016/02/04/the-constitution-of-the-republic-of-latvia/>
13. The Constitution of the Romania. URL.: <https://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>.
14. The Constitution of the Republic of Bulgaria. URL.: <https://www.parliament.bg/en/const>.