

Світлана
ЗАДОРЖНА

Верховенство права: міжнародного, національного чи наднаціонального?

Євроінтеграція України передбачає прагнення до повноправного членства в ЄС, прийняття нею європейських демократичних принципів та трансформацію країни у європейську правову державу. Такий процес неминує поставити питання перед нашою країною, яке сьогодні жваво дискутують в науці та практиці конституційних реформ у світлі проблеми тлумачення принципу верховенства права. Поява наднаціональної правової системи Європейського Союзу викликало новий рівень співвідношення та взаємодії не тільки міжнародного права та національного, що й досі остаточно і однозначно не вирішений в світі, а й співвідношення та взаємодія наднаціонального інтеграційного права та права держав-членів Європейського Союзу. Така проблема, зокрема, викликала хвилю обговорень у світлі прийнятого 07.10.2021 р. рішення Конституційного трибуналу Польщі. Нагадаємо, що на звернення Вищого адміністративного суду Польщі в березні 2021 року, Суд ЄС дав оцінку поправкам до закону Польщі про Національну раду магістратури щодо відміни ефективного перегляду рішень Ради про надання пропозицій про призначення кандидатів в судді Верховного суду, як такі, що можуть порушувати право ЄС. Конституційний суд Польщі, розглянувши запит прем'єр-міністра, постановив, що європейські положення, які наділяють національні суди правом ігнорувати конституційні положення або виносити рішення на основі скасованих норм, є неконституційними. Крім того, згадане рішення підтвердило ієрархію джерел права, обов'язкових до виконання в Польщі та в Європейському Союзі. Перше місце в цій ієрархії завжди надається національним конституціям держав-членів ЄС. Договори ЄС, як акти міжнародного права, мають пріоритет перед внутрішнім законодавством, однак не можуть мати примату перед конституціями.

Закріплення принципу верховенства права на національному рівні в конституціях держав, а також на міжнародному рівні і міжнародно-правових актах, тобто в угодах, статутах, хартіях, є гарантією розвитку та співіснування незалежних держав, різних народів та конституційно-правових традицій в світі.

Особливість правової системи ЄС вимагає аналізу не тільки її взаємодії із національними системами держав-членів, а й співвідношення з міжнародно-правовою системою, зокрема. Наднаціональна правова система, хоча і не суперечить та повинна відповідати міжнародному праву, однак являє собою унікальне правове явище з особливою структурою, принципами та джерелами. Зокрема, ЄС поважаючи загально визнані принципи міжнародного права, закріплює власні функціональні принципи, серед яких і принцип верховенства права ЄС (пріоритет норм права ЄС над нормами національного права держав-членів). Унікальність даного принципу, що немає аналогів в міжнародному праві, відрізняє його розуміння від принципу верховенства права в рамках міжнародного права, і діє виключно у відносинах між Європейським Союзом та державами-членами союзу.

Проблема співвідношення наднаціонального та національного права держав-членів чітко не врегульована у первинному праві ЄС, як основоположному нормативному базисі існування та функціонування Європейського Союзу. Тлумачення та розуміння принципу верховенства права ЄС пов'язана із діяльністю Суду ЄС, якому належить право тлумачення норм права ЄС. Саме в таких рішеннях розвивається доктрина принципу верховенства права ЄС. Поступово починаючи з революційного рішення, прийнятого ще у 1964 р. (Рішення у справі 6/64 *Costa v. ENEL*) та наступних, суд ЄС «підкреслює унікальність природи інтеграційного права та його відокремленість від міжнародного та національного права. Суд ЄС постійно констатує, що установчі договори є конституційною хартією ЄС, заснованою на верховенстві права»¹.

¹ Куровська І. А. Принцип верховенства права в правовій системі ЄС та міжнародному праві // Науковий вісник публічного та приватного права. Випуск 3. Т.2. 2019. С.207 (205-210).

Співвідношення первинного права ЄС (як конституційних основ для інтеграційного об'єднання) та Конституцій держав-членів, також повинно ґрунтуватися на незалежності, оскільки визначають правову основу діяльності та функціонування різних правових явищ. В першому випадку – інституційної структури ЄС, а в другому – конституційний устрій держав-членів. Саме для цього існує принцип наділення компетенцією, або, ще точніше кажучи, принцип диференційованої компетенції. Кожна держава-член ЄС приєднуючись до установчих договорів давала згоду лише на визнання за органами ЄС конкретних повноважень та компетенції, для усунення колізій між ЄС та державами-членами. А отже, право ЄС передує національному праву лише у сферах компетенції, наданих союзу державами-членами, а Конституції держав-членів залишаються найвищим законом в кожній державі.

Примат право ЄС має лише в тих сферах чи галузях, де компетенція делегована Союзу державами-членами. Сама така норма закріплена в ст.5 ДЄС, і навіть тлумачення норм права Судом ЄС не може її змінити. Держави-члени могли б просто стверджувати, що Суд ЄС діяв *ultra vires* і, як наслідок, не застосовувати такі рішення на своїй території. Однак, верховенство залишається одним із принципів права Європейського Союзу. Незважаючи на те, що воно значною мірою є некодифікованим і таким, що походить із судової практики, все ж суди Євросоюзу дотримуються його без чіткої правової основи у первинному праві ЄС, оскільки гарантує ефективність права ЄС. Крім того, для захисту від перевищення компетенції з боку органів ЄС діє ще одна досить актуальна та потужна доктрина – зловживання правом ЄС (*abuse of law*)¹.

Важливу роль у забезпеченні правової визначеності принципів міжнародного права у правовій системі ЄС відіграє Суд ЄС, якому належить виняткова компетенція у визначенні змісту принципів міжнародного права при визнанні їх загальними в ЄС. Будучи зафіксованими в установчих договорах ЄС, загальні принципи міжнародного права отримують додаткову гарантію і можливість заповнення прогалів в національно-правових системах, де відсутнє визнання принципів міжнародного права на конституційному рівні. Крім того, зважаючи на визнання загальних принципів міжнародного права у праві ЄС як базисних норм для функціонування ЄС у цілому, така повага принципів міжнародного права при регулюванні аналогічних відносин на наднаціональному рівні, свідчить про їх особливе місце та пріоритет в правовій системі ЄС, але в жодному разі не підміну. Зокрема, принцип верховенства права ЄС жодним чином не підмінює принцип верховенства права, принцип суверенної рівності держав і т.д. Аналіз поглядів і нормативного регулювання співвідношення національної, наднаціональної та міжнародної правових систем дозволяє зробити остаточний висновок й про те, що місце сучасних принципів міжнародного права на всіх трьох рівнях не втрачає свого базисного значення, а, навпаки, отримує взаємовизнання їх як критерію для якісної взаємодії завдяки спільному усуненню колізій між різними рівнями правових систем у питанні загальноновизнаних принципів міжнародного права. Інакше б загальноновизнані принципи та норми міжнародного права, імplementовані до національних правових систем держав-членів, визнані частиною національного права, втратили б свою перевагу у відношенні до права ЄС, оскільки будучи частиною національного права, вони б не повинні були суперечити праву ЄС. А це звучить як хаос.

Розмежування компетенції ЄС та держав-членів в жодному разі не порушує принцип верховенства Конституції і не може порушувати жодних положень Конституції. Вирішення питання конституційного устрою, в тому числі судового устрою держави є виключним правом держави та державних органів. Передача компетенції в таких питаннях означало б підрив незалежності держав, їхнього суверенітету на підставі імперативного принципу міжнародного права – суверенної рівності держав.

Принцип верховенства права ЄС зобов'язує забезпечувати пріоритет його на такому рівні, щоб нормативно-правові акти національного законодавства не суперечили й не перешкоджали дії норм права ЄС, а згадані вище доктрини наділення компетенцією, не зловживання правом ЄС, *ultra vires*, пріоритет загальноновизнаних принципів міжнародного права, основоположність Конституції держав-членів та інші, забезпечують незалежність та суверенітет держав-членів.

Як бачимо, проблема співвідношення національного та наднаціонального права лежить в площині різних доктрин і принципів, покликаних стати каналами комунікації для загальноєвропейського судового діалогу, як національні суди, так і Суд ЄС повинні відігравати в них фундаментальну роль.

Проаналізуємо ці погляди з огляду на нормативне регулювання в Україні. Аналіз положень ст. 9 та інших статей Конституції у комплексі із положеннями ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» та інших законів, дає підстави стверджувати, що національні правові акти та ратифіковані міжнародні договори об'єднуються в одній національній правовій системі, де вищу юридичну

¹ Rita de la Feria, Stefan Vogenauer Prohibition of Abuse of Law: A New General Principle of EU Law? (Studies of the Oxford Institute of European and Comparative Law) Hart Publishing (June 9, 2011). 662 p.

силу має Конституція. Належно ратифікований міжнародний договір стає частиною національного законодавства з пріоритетною силою у конфлікті з внутрішнім законом згідно зі ст. 27 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р., учасницею якої є Україна: «... учасник не може посилається на положення свого внутрішнього права як на виправдання для невиконання ним договору». Виняток із правила переваги є Конституція України (ч. 2 ст. 8 – надає їй вищу юридичну силу) та норми конституційних актів. Необхідною умовою укладання міжнародного договору, що суперечить Конституції України, є попереднє внесення необхідних змін до неї, а отже, обов'язковий для України міжнародний договір не може суперечити Конституції України. Для уникнення таких колізій п. 3 ст. 4 Закону України «Про міжнародні договори України» передбачає правову експертизу всіх проектів міжнародних договорів України на предмет відповідності Конституції України. Нагадаємо, що у текстах конституцій більшості держав закріплюється презумпція визнання загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права як складової частини внутрішнього правопорядку держави. Якщо їх пріоритетність щодо національного закону не викликає сумніву, то їх співвідношення з Конституцією держави може викликати доктринальні контрверзи. Крім того, важливе значення має Декларація про незалежність України. Норма ст. X ширша за ст. 9 Конституції і вирішує аспект співвідношення міжнародного права (загальноновизнані норми) та Конституції України: міжнародні загальноновизнані норми міжнародного права мають примат над внутрішнім правом (у т.ч. і Конституцією) України, тоді як Конституція визначає лише примат ратифікованих міжнародних договорів над внутрішнім законодавством і залишає за собою перевагу над міжнародними договорами. Окремою є також думка про те, що закріплений у ст. 8 Конституції України принцип верховенства права є прямим підтвердженням верховенства в тому числі і міжнародного права, де такий принцип визначається в ролі загальноновизнаного принципу права. Верховенство права передбачає пріоритет загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права щодо національного законодавства. Як бачимо, український конституціоналізм стоїть на сторожі верховенства конституції, а отже для усунення суперечностей із наднаціональним правом у разі вступу до членства в ЄС, варто досконало дослідити і врівноважено внести пропозиції про норми Конституції України, які б вирішували даний аспект.