



# КОНСТИТУЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ УКРАИНЫ И ВОПРОСЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

М. САВЧИН,  
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры публичного права  
Международного Соломонова университета  
И. ЗАВИДНЯК,  
соискатель Ужгородского национального университета

## SUMMARY

The article is devoted to the constitutional aspects of ensuring national sovereignty in the integration process. The criteria of permissible limit of the delegation of sovereign authority of the state to supranational institutions based on the content of national sovereignty, territorial integrity and human rights is formulated. Reveals the nature of the transfer of sovereign authority of the state to supranational institutions and on the basis of the analysis of the legal nature of the draft Treaty on the EU-Ukraine Association determined the constitutional aspects of the Treaty in the context of national security. This is revealed factors that may contribute to the deepening of the European integration of Ukraine, including the possible membership in the EU.

**Key words:** Association of Ukraine – EU, integration, national security, national sovereignty, rule of law.

\* \* \*

Статья посвящена конституционным аспектам обеспечения национального суверенитета в интеграционных процессах. Сформулированы критерии допустимых пределов делегирования суверенных полномочий государства наднациональным институтам, исходя из содержания национального суверенитета, территориальной целостности и прав человека. Раскрывается природа передачи части суверенных полномочий государства наднациональным институтам и на основе анализа юридической природы проекта Договора об Ассоциации Украины и ЕС определяются конституционные аспекты этого Договора в контексте национальной безопасности. Определены факторы, которые могут способствовать углублению европейской интеграции Украины, включая возможное членство в ЕС.

**Ключевые слова:** Ассоциация Украина – ЕС, верховенство права, интеграция, национальная безопасность, национальный суверенитет.

*Введение. Сегодня возникают острые проблемы обеспечения национального суверенитета, которые необходимо решить. Среди таких вопросов: совместимость суверенитета и природы власти надгосударственных объединений и международных организаций; допустимые пределы ограничения суверенитета государства и отказ от идеи абсолютного суверенитета; механизмы обеспечения интересов различных государств в контексте общечеловеческих интересов; эффективность норм и процедур международного права и т.п.*

*Вопросы конституционных аспектов европейской интеграции были предметом исследований М. Баймуратова, А. фон Богданди, Ф. Борелла, Ю. Волошина, Ж. Мере, У. Уоллеса, Ю. Хабермаса, М. Шепелева и других ученых. Разрешение этой проблемы возможно в рамках междисциплинарных исследований на стыке правоведения, экономики и политологии, а также раскрытия реального и идеального, формального и материального в праве с использованием системного, синергетического, сравнительного методов исследования.*

**Ц**елью этой статьи является определение критериев обеспечения национальной безопасности при заключении и исполнении Договора об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом с перспективами углубления европейской интеграции Украины. Согласно с этими целями будет проанализировано: (1) конституционные аспекты международного сотрудничества через призму национального суверенитета; (2) допустимых пределов передачи суверенных полномочий в контексте европейской интеграции Украины, *inter alia*,

(3) обеспечения национальной безопасности и (4) юридической природы будущих рамок Ассоциации между Украиной и ЕС.

**1. Конституция Украины и вопросы международного сотрудничества в контексте национального суверенитета.** Сегодня в рамках мирового сообщества возникает проблема определения единых задач и обеспечения взаимовыгодного сотрудничества. Согласно позиции международных организаций, действующих под эгидой ООН, обосновывается идея легитимности «права вмешательства» между-

народного сообщества с целью обеспечения общих целей человеческого сообщества и его ценностей. Такие идеи обосновываются соображениями обеспечения прав человека, осуществления контроля над оружием массового поражения, обеспечение охраны окружающей среды, экологической безопасности, устойчивого развития человечества и т.д.

Международный правопорядок определяет особенности правового регулирования в национальном праве. Согласно Хельсинскому заключительному акту СБСЕ 1975 года принцип добросовестного выполнения обязательств по международному праву при осуществлении своих суверенных прав, в т.ч. права устанавливать законы и административные правила, государство согласовывает свои действия и решения со своими международно-правовыми обязательствами. Согласно этим положениям государство может не соблюдать международные обязательства, если его согласие на обязательность договора было выражено в нарушение внутреннего права, касающегося заключения международного договора, при условии, что нарушение было явным и касалось нормы его внутреннего права особого значения.



Согласно статье 9 Конституции Украины [1], действующие международные договоры, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой, являются частью национального законодательства Украины. Соблюдение парламентом надлежащей процедуры ратификации международных договоров является необходимым условием действия международных договоров в Украине, которые применяются как обычный закон. При этом положения международного договора должны соответствовать Конституции, и они могут быть применены только в части, не противоречащей Основному Закону.

Конституция Украины определяет, что ратификация международных договоров, противоречащих ей, возможна только после внесения в нее соответствующих изменений. Поэтому в процессе ратификации международного договора могут возникнуть вопросы о коллизии международных договоров с конституционными положениями. В таком случае Президент или Кабинет Министров могут обратиться в Конституционный Суд для того, чтобы этот орган дал заключение о положениях Конституции, в которые необходимо внести изменения на выполнение положений международного договора.

Верховная Рада обладает дискреционным полномочием по решению вопроса о предоставлении заключения Конституционным Судом о соответствии международного договора Конституции Украины (статья 194 и часть вторая статьи 199 Регламента Верховной Рады [2]). Однако при решении вопроса о даче согласия на обязательность международного договора Украины она связана правовой позицией, изложенной в заключении Конституционного Суда. Законопроект о ратификации международного договора рассматривается по обычной процедуре рассмотрения законопроектов.

При ратификации международного договора Верховная Рада одновременно должна официально подтвердить оговорки, сделанные Украиной при подписании международного договора, снять их либо выразить согласие с оговорками других государств-участников договора или возражение против них, а также может самостоятельно формулировать и выразить оговорку в соответ-

ствии с положениями Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года.

Относительно общепризнанных принципов международного права Конституция Украины немногословна – определяет только то, что внешнеэкономическая деятельность Украины направлена на обеспечение ее национальных интересов и безопасности путем поддержания мирного и взаимовыгодного сотрудничества с членами международного сообщества на этой правовой основе (статья 18).

**2. Допустимые пределы передачи суверенных полномочий Украинского государства и европейская интеграция.** Усиление интеграционных процессов в международном сообществе ставит новые вопросы о границах государственного суверенитета. Сегодня дискутируют о возможности ограничения государственного суверенитета через права и свободы человека, необходимость решения глобальных проблем человечества. С другой стороны, становление государственности в Украине тесно связано с обеспечением собственной идентичности, самостоятельности и независимого внешнеполитического курса государства. Однако национальный суверенитет объективно ограничен международными обязательствами государства, ограниченностью ресурсов государства, его экономическим, политическим, социальным и культурным потенциалом.

Сегодня в мире доминирует идея государства-нации. В основе концепции государства-нации лежит политическая воля народа определять принципы организации власти. При таких условиях политическая интеграция обеспечивается в плоскости политического единства человеческого сообщества, которая не зависит от этнических, религиозных или социальных компонентов ее структуры. На государство возлагаются задачи обеспечить справедливое управление обществом и отстаивать национальные интересы на международной арене. Соответственно во внутривнутриполитической сфере государство призвано обеспечить существование сообщества [3, с. 156], а в международных отношениях государство должно руководствоваться прежде национальными интересами и возлагать

их в основу своих внешнеполитических решений.

Принято считать, что государство, как официальный представитель народа, может выражать его волю, обеспечивать права и интересы в полном объеме только тогда, когда оно является независимым. Однако такие возможности государства ограничены. Существование национальных государств в рамках современного мирового сообщества, которое предусматривает глобализацию и регионализацию, включает, *inter alia*, конкуренцию на международных финансовых рынках капитала с целью региональных инвестиций [4, с. 292]. Процессы глобализации обуславливают формирование нового мирового порядка [5], в условиях которого существует стратификация государств [6, с. 233-237].

Поэтому государственный суверенитет в современных условиях глобализации объективно ограничен. Сущностным содержанием государственного суверенитета сегодня являются национальная оборона, дипломатия и внутренняя безопасность (*«National defense, diplomacy and internal security form the core of the state's sovereignty»*) [7, с. 136], обеспечение которых осуществляется путем принятия политических решений конституционными органами власти в соответствии с требованиями надлежащей правовой процедуры. По сути, полным суверенитетом обладают государства, которые рассматриваются в теории международных отношений как сверхдержавы (например, США, Китай, ранее Советский Союз). Также государственный суверенитет является ограниченным, поскольку в силу международного договора государство добровольно самоограничивается в суверенных полномочиях или делегирует их часть супранациональным институтам. Наконец наблюдается размывание государственного суверенитета как на супранациональном, так и на региональном уровне: «Индивидуализм, который утверждается как высшая нравственная ценность новой глобальной культуры, становится фактором, разрушающим легитимность государства-нации и лояльность по отношению к ней со стороны граждан» [4, с. 195]. Неопределенность природы политической активности, частично преодолева-



ется концепцией делиберативной демократии Ю. Хабермаса, не способствует определению легитимности природы государственного суверенитета.

Сейчас недостаточно трактовать государственный суверенитет в традиционном духе [8], поскольку наблюдается тенденция к повышению эффективности супранациональных институтов, которым государства делегируют часть своих суверенных полномочий, что ранее вообще воспринималось неоднозначно. Иными словами, границы государственного суверенитета размываются [9, с. 103-133]. Это обусловлено тем, что государства не всегда способны из-за ограниченности политических и экономических ресурсов осуществлять эффективную государственную политику. И для Украины, которая по своей мощности является средним государством, необходимо искать правовые механизмы определения делегирования части своих суверенных полномочий таким образом, чтобы не были нарушены существенные элементы государственного суверенитета.

**3. Вопросы национальной безопасности и допустимые пределы передачи суверенных полномочий Украины.** Согласно рекомендациям Фонда национальной международной безопасности при ЮНЕСКО, под национальной безопасностью (далее – НБ) понимают «систему государственных и общественных гарантий, обеспечивающих стабильное развитие нации, защита основополагающих ценностей и интересов, источников духовного и материального благосостояния от внешних и внутренних угроз» [10]. В украинском конституционном праве также рассматривают НБ через призму конституционной безопасности как «состояние защищенности конституционного строя и систему нормативных, организационных, институциональных гарантий (мероприятий), обеспечивающих его защиту»; в широком смысле – как «состояние конституционных правоотношений, сложившихся в процессе целенаправленной деятельности, результатом которой является достижение оптимального функционирования и развития гражданского общества, правового государства и ее структурных компонентов, и характеризуется способностью противостоять

угрозам, которые представляют опасность для конституционного строя» [11, с. 432-433].

Синтезируя эти элементы, можно раскрыть такие особенности НБ. Общей методологической основой понимания НБ является то, что сегодня наиболее высокой степенью организации общества выступает государство. Согласно Вестфальской системе миропорядка его основой выступают национальные государства. Важность национального суверенитета, который реализуется на международной арене, признается также и в трудах сторонников глобализации в конституционном и международном праве. При этом национальные государства опираются на собственные ресурсы и институциональную способность органов власти решать вопросы общественного значения, в частности, путем применения политико-правовых процедур на реализацию собственного суверенитета в надгосударственном уровне. Таким образом, НБ является системой обеспечения жизненно важных интересов и социальных ценностей, духовного и материального благополучия, устойчивого развития общества и государства на основе их политической интеграции, верховенства права и надлежащей правовой процедуры от внешних и внутренних угроз.

В структуре конституционного строя НБ раскрывается в статье 17 Конституции Украины, которая определяет такие ее основные компоненты: защита суверенитета и территориальной целостности Украины, экономическая безопасность, информационная безопасность. Системный анализ статьи 17 Конституции Украины позволяет сделать вывод, что защита суверенитета и территориальной целостности Украины составляет в собственном смысле предмет государственной безопасности. Так, согласно части третьей этой статьи обеспечение указанных конституционных ценностей возлагается на соответствующие воинские формирования и правоохранительные органы государства, организация и порядок деятельности которых определяются законом. Запрещается использование Вооруженных сил Украины и других военных формирований для ограничения прав и свобод граждан

или с целью свержения конституционного строя, устранения органов власти или препятствования их деятельности (часть четвертая). Зато статья 16 Конституции Украины выделяет также экологическую безопасность, следствием которой является поддержание экологического равновесия на территории Украины. Согласно Закону № 964-IV [12] национальная безопасность – это защищенность жизненно важных интересов человека и гражданина, общества и государства, при которой обеспечиваются стабильное развитие общества, своевременное выявление, предотвращение и нейтрализация реальных и потенциальных угроз национальным интересам.

Таким образом, (1) НБ является одним из критериев обеспечения национального суверенитета наряду с (2) дипломатическими средствами осуществления внешней политики государства и (3) средств национальной обороны. Качественным критерием осуществления национального суверенитета является (4) обеспечение прав человека и основоположных свобод и (5) свобода политических действий государства с помощью средств (2) и (3):  $НС = НБ + Д + НО + ПС + СПД / (Д + НО)$ . Мы полагаем, что за этой формулой необходимо делать аудит внешнеполитических мер и законодательства на предмет обеспечения конституционных ценностей на международной арене.

**4. Юридическая природа Ассоциации между Европейским Союзом и Украиной и конституционное обеспечение национальных экономических интересов.** Проект Договора об Ассоциации между Европейским Союзом и Украиной [13] предусматривает «конвергенцию», т.е. сближение законодательства Украины с *acquis communautaire* ЕС. Договор рассматривается как средство углубления политической ассоциации Украина – ЕС, утверждение базовых европейских ценностей (прав человека и основных свобод, демократии, верховенства права, надлежащего управления, принципов недискриминации и уважения прав меньшинств, уважения независимости, суверенитета, территориальной целостности и нерушимости границ и т.п.). Статья 5 проекта Договора предусматривает механизмы *soft power* в



утверждении общих и задач политики Украины – ЕС, которая является многоуровневой и гетерархической – через сеть как правительственных структур высшего представительного уровня, заканчивая экспертным уровнем.

*Inter alia*, Договор об ассоциации предусматривает постепенное сближение сторон в общих ценностях (верховенство права, демократия, рынок, права человека), углубляя участие Украины в политиках, программах и агентствах ЕС. Усиление торговых и экономических сношений между Украиной и ЕС предусматривает в свою очередь усиление защиты национальных интересов, *inter alia*, гармонизации экспортно- и импортозамещения рынка, развития рыночной инфраструктуры (бирж, оптовых и виртуальных рыночных площадок, сбалансированной инфраструктуры конкуренции и естественных монополий на рынке товаров, услуг и т.п.) с целью обеспечения сближения законодательства Украины с *acquis communautaire*. Такая конвергенция законодательства дает Украине преимущества на стратегическую перспективу. В свое время чешское правительство поставило в качестве доступа на свой энергетический рынок условия по неукоснительному соблюдению картельного (антимонопольного), конкурентного и энергетического законодательства, в чем существенно поспособствовало сближение чешского законодательства с *acquis communautaire*.

Институциональной основой внешней политики и политики безопасности должна быть Общая политика безопасности и обороны, которая будет осуществляться у форме диалога и сотрудничества, *inter alia*, по вопросам недопущения конфликтов и антикризисного управления, региональной стабильности, разоружения, нераспространения, контроля над вооружением и экспортом оружия, а также улучшения взаимоотношений и диалога в космической сфере. С целью достижения конвергенции и эффективности в защите общих ценностей и общих интересов стороны будут использовать двусторонние, международные и региональные форумы (статья 7 проекта Договора) на основе уважения независимости, суверенитета, территориальной целостности и нерушимости границ согласно Статуту

ООН и Хельсинского заключительного акта СБСЕ 1975 года.

Исходя из вышеприведенной формулы национального суверенитета, можно определить, что основными мультипликаторными факторами в Ассоциации Украина – ЕС будут играть свобода политического маневра, сопряженная с дипломатией. Права человека и основоположные свободы тут играют роль своеобразной матрицы осуществления дипломатических и политических мер по обеспечению национальных интересов, поскольку Ассоциация ориентирует на формирование открытой экономической системы в Украине.

**Выводы.** Природа Ассоциации Украина – ЕС выражает разноразрядный и гетерархический механизм международного сотрудничества, как на уровне институтов власти, как национального, регионального и местного уровней, так и институтов гражданского общества. По существу, Украина получит возможность открыть новый канал реализации национального интереса, *inter alia*, во внешнеполитической сфере.

Расширение торговых и экономических связей между Украиной и ЕС, адаптация законодательства Украины к законодательству ЕС даст возможность укрепить национальные интересы Украины, на стратегическую перспективу, укрепить ее положение на мировом рынке, улучшить качество административных услуг для населения. Своеобразное «втягивание» в открытые и демократические процедуры принятия властных решений, основанных на балансе интересов в многоукладном обществе, может дать оптимизацию организации публичной власти в Украине и повышения ее возможностей в реализации национальных интересов на региональном (европейском) и мировом уровне.

Эти условия могут послужить материальной основой для углубления европейской интеграции Украины и повышения влияния ее внешней политики на политику ЕС с перспективой приобретения членства в ЕС.

#### Список использованной литературы:

1. Конституція України, прийнята

на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Про Регламент Верховної України: Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14-15, 16-17. – ст. 133.

3. Мере Ж. Принцип суверенітету / Жан Мере. – Львів : Кальварія, 2003. – 216 с.

4. Шепелєв М.А. Теорія міжнародних відносин: Підручник / М.А. Шепелєв; Передмова Д.В. Табачника. – К. : Вища школа, 2004. – 622 с.

5. Лебедева Маріна. Формування нової політичної структури світу ті місце в ній Росії / Маріна Лебедева // І. – 2005. – число 39.

6. Цыганков П.А. Теория международных отношений / П.А. Цыганков. – М. : Гардарики, 2004. – 591 с.

7. Borella Francois. The Weakening of the political will of the Central State in Europe / Borella Francois // The Transformation of nation-state in Europe at the dawn of the 21st century. European Commission for Democracy through Law. Collection: Science and technique of democracy, No. 22. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1998. – P. 131 – 144.

8. Зиновьев А.В. Суверенитет, демократия, государство / А.В. Зиновьев // Правоведение. – 2006. – № 6. – С.20-28.

9. Волес В. Творення політики в Європейському Союзі / В.Волес, Г. Волес. – К. : Основи, 2004. – 871 с.

10. [Електронний ресурс] – Режим доступа: <http://www.niisp.gov.ua>

11. Курс конституционного права Украины. Том 2. – С. 432 – 433.

12. Об основах национальной безопасности Украины: Закон Украины № 964-IV от 19 июня 2003 года (в редакции от 18 мая 2012 года) // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>

13. Проект Договора об ассоциации между Европейским Союзом и Украиной // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://comeuroint.rada.gov.ua/komevoint/doccatalog/document.jsessionid=6E948FFA8539D0D1D49B7E67601CE7D0?id=56219>