

УДК 342.3

***Ковтун Віталій Іванович*** –

*кандидат юридичних наук,  
асистент кафедри конституційного права України  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

***Vitalii I. Kovtun*** –

*candidate of juridical sciences,  
assistant of the department of constitutional law of Ukraine,  
Yaroslav Mudryi National Law University  
(77, Pushkinskaya str., 61024, Ukraine, Kharkiv)*

### **«Європейське застереження» як гарантія державного суверенітету держав-членів ЄС**

*У статті розглянуто конституційні механізми гарантування державного суверенітету держав-членів ЄС. Проаналізовано нормативні (конституційні та міжнародно-правові) особливості входження різних країн до Європейського Союзу. Так, якщо держави-засновники Євросоюзу (Франція та Німеччина) ухвалили низку норм (розділ) про засади своїх відносин з Європейським Союзом, то нові держави-члени можуть вдатися до застосування так званого «європейського застереження», за яким до їх конституцій можуть включатися статті про засади їх входження до міждержавних об'єднань.*

**Ключові слова:** державний суверенітет, гарантії державного суверенітету, глобалізація, міжнародна інтеграція, Європейський Союз.

*В статье рассмотрены механизмы гарантирования государственного суверенитета государств-членов ЕС. Проанализировано нормативные (конституционные и международно-правовые) особенности вступления разных стран в Европейский Союз. Так, если государства-основатели Евросоюза (Франция и Германия) учредили ряд норм (раздел) об основах своих отношений с Европейским Союзом, то новые государства-члены могут прибегнуть к так называемой «европейской оговорке», при которой в их конституции могут быть внесены статьи об основах их вступления в межгосударственные объединения.*

**Ключевые слова:** государственный суверенитет, гарантии государственного суверенитета, глобализация, международная интеграция, Европейский Союз.

#### ***V.I. Kovtun “European Clause” as a Guarantee of the State Sovereignty of the EU Member States***

*The article deals with the constitutional mechanism which guarantees the state sovereignty of the EU member states. Normative (constitutional and international) peculiarities for various countries to join the European Union have been analyzed. If the founding states of the European States (France and Germany) adopted a lot of norms on the fundamentals of their relations with the European Union, new member-states (such countries as Poland, Czech Republic, Hungary, Slovakia, Slovenia, Latvia, Lithuania, Cyprus, Malta which joined the EU in 2004 (the fifth enlargement)) can refer to the European clause, under which new articles on the fundamentals of joining interstate unions can be included in their constitutions. But such “European Clause” was dealt with as a guarantee of the state sovereignty. It is understood as an accession related to the participation of sovereign state in the supranational unions when the Basic Law is amended by one or two articles which regulate the issue of joining interstate unions.*

*It has been proposed to apply this method for Ukraine in order to resolve some issues. Integration processes in Ukraine to join the European Union require harmonization of the national legislation with the European law. It is caused by the fact that the further result of integration of Ukraine into interstate unions depends on the effective mechanism of constitutional ensuring, respective policy towards both domestic and foreign public order.*

*At the same time it has been proved that the European legal standards play an important role in these processes, particularly the recognized principles of law which are based on sovereignty and democracy. All these factors influence significantly on qualitative and quantitative features of sovereignty of any state and contribute to the topicality of their research.*

**Keywords:** *state sovereignty, guarantees of the state sovereignty, globalization, international integration, European Union.*

**Постановка проблеми.** Паралельно з розвитком глобалізації у всіх регіонах світу продовжують поглиблюватися інтеграційні процеси, об'єктивно відображаючи закономірності всесвітньої співпраці. В умовах, коли Україна визначила вступ до ЄС як стратегічний курс, особливої актуальності набувають дослідження питання гарантування державного суверенітету. Необхідність вирішення великої кількості завдань, що виникають у зв'язку з цим, є причиною орієнтації наукових досліджень відносно конституційно-правових засобів забезпечення міждержавної інтеграції.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вагомий внесок у розробку проблематики державного суверенітету зробили такі вітчизняні й зарубіжні вчені-конституціоналісти як: Ю.Г. Барабаш[1], Ю.О. Волошин[2], Ю.М. Тодика[3], А. Шайо[4], І.В. Яковюк[5] та ін. Цими та іншими науковцями досліджувалися і продовжують досліджуватися різні грані державного суверенітету.

**Невирішені раніше проблеми.** Потребують дослідження саме гарантії державного суверенітету в конституційно-правовому аспекті, в якості окремої комплексної системи, яка включає у себе засоби, процедури та принципи забезпечення єдності (неподільності), верховенства і незалежності державної влади.

**Метою статті є** встановити порядок використання прийому «європейського застереження» відносно участі суверенних країн у наднаціональних союзах.

**Виклад основного матеріалу.** Зрозуміло, що в тій мірі, в якій членство в ЄС зачіпає питання суверенітету та незалежності, правові документи, що включають ці поняття, розглядаються як перешкода інтеграції або, принаймні, як предмет заклопотаності сторін. Увага до них посилена тому, що вони відображають основоположні принципи, на яких будується держава.

Конституційно-правова регламентація

взаємодії держав-членів Європейського Союзу потребувала реформування Основних Законів цих країн. Конституційні перетворення відбувалися у країнах-засновниках (Франція, Німеччина) вказаного наднаціонального об'єднання у регламентованій та строго формалізованій формі, застосовуючи так зване «європейське застереження» (Europe Clause). Розглядаючи його як гарантію державного суверенітету, яка представляє собою прийом відносно участі суверенних країн у наднаціональних союзах, коли до Основного Закону включається одна-дві статті, які врегульовують питання входження до міждержавних утворень.

Своя парадигма «європейського застереження» склалася у Франції, де активний розвиток європейського будівництва зумовив надзвичайно важливий крок: вона погодилася на умовах взаємності допустити передачу повноважень європейським структурам. Відповідна поправка була внесена у французьку конституцію в ході реформ 90-х років, коли в ній з'явився спеціальний розділ «Про Європейські співтовариства та Європейський Союз»[6, с.177]. Вказаний розділ включав декілька статей за загальною літерою «88»:

88-1 «Республіка бере участь в Європейських співтовариствах і Європейському Союзі, утворених з держав, які на підставі вільного вибору в силу договорів, які їх заснували прийняли рішення про спільне здійсненні деяких з своїх повноважень».

88-2 «За умови взаємності і в порядку, передбаченому договором про Європейський Союз, підписаний 7 лютого 1992 року, Франція погоджується на передачу деяких повноважень, необхідних для заснування Європейського економічного і валютного союзу» [7, с.112].

Історичні процеси у Франції можна розглядати як «велику лабораторію», в якій було розроблено багато підходів, конституційні інструменти та конституційні цінності, що є життєздатними і сьогодні [8, с.60]. Тому,

практика внесення змін до Конституції Франції отримала своє продовження. Спочатку були введені та змінені норми, ціллю яких була ратифікація Конституції Європейського Союзу (в 2005 році), а потім після провалу цієї ратифікації на референдумі в 2008 році були прописані на місці старих нові норми, але вже необхідні для ратифікації Лісабонської угоди 2007 року.

Так, у результаті внесення подальших поправок у цей розділ виник термін «подвійна конституція». Він означає, що існує нібито дві конституції, одна з яких відповідає традиційним вимогам національного суверенітету, інша – ідеї роздільного суверенітету між державами-членами та повноваженнями квазіфедерального характеру, який належить органам ЄС. Названі протиріччя вирішуються органом конституційної юстиції – Конституційною радою Франції [8, с. 54].

Вдаючись до прийому «європейського застереження» Франція створила дієвий механізм гарантування державного суверенітету на рівні Конституції. Поступово внесення у Основний Закон положень, які стосувалися європейської інтеграції, набуло масштабного характеру аж до включення «великого блоку» конституційних змін. Аналогічну ситуацію можна простежити при аналізі Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини.

Міжнародно-правові положення займають в Основному Законі Федеративної Республіки Німеччини набагато більше місця, ніж в багатьох інших держав-членів Європейського Союзу. Ці норми умовно можна поділити на положення, які відносяться до загального міжнародного права та до Європейського Союзу та Європейського співтовариства.

Найбільше число норм присвячено регулюванню відносин з Європейським Союзом. Базовою, можна вважати абз. 1 ст. 23: «Для здійснення ідеї Об'єднаної Європи Федеративна Республіка Німеччина бере участь у розвитку Європейського союзу, в обов'язок якого входить гарантувати дотримання принципів демократичної, правової, соціальної та федеративної держави, а також дотримання принципу субсидіарності, який гарантує захист основних прав, по суті збігаються з основними правами, що містяться в Основному Законі. У

цих цілях Федерація може передавати свої суверенні права за допомогою видання закону, схваленого Бундесратом. Для установи Європейського Союзу, а також зміни його договірних засад та аналогічного врегулювання, яке змінює або доповнює справжній Основний Закон або робить можливими такі зміни чи доповнення, застосовуються абзаци 2 і 3 статті 79» (Вказана редакція статті включена Законом від 21 грудня 1992 року). Також, заслуговує на окрему увагу абз. 1 ст. 24 «Федерація може законом передавати свої суверенні права міждержавним установам» (вказані норми можна розглядати як «європейське застереження»).

Поряд з цим, врегулювання відносин з ЄС набули подальшого розвитку і отримали своє закріплення в інших статтях Основного Закону, наприклад, ст. 45 «Бундестаг засновує комітет у справах Європейського Союзу», ст. 50 «Через посередництво Бундесрату землі беруть участь в законодавстві і управлінні Федерацією і в справах Європейського союзу», абз. 3-а ст. 52 «Для розгляду справ Європейського союзу Бундесрат може утворити палату з європейських справ, вирішення якої мають силу рішень Бундесрату», ст. 88 «Федерація засновує валютно-емісійний банк у якості федерального банку. Його завдання і повноваження в рамках Європейського союзу можуть бути передані Європейському центральному банку, який є незалежним, з переважною метою забезпечення стабільності цін» [9, с.161].

Так, наприклад, Основний Закон ФРН визначає місце німецької держави в міжнародному співтоваристві та програмує її поведінку в зовнішніх зносинах. Основний Закон містить положення про визнання мирних відносин з іншими державами (див. абз. 12 і наст.); визначає Федеративну Республіку Німеччина як «відкрити» та «орієнтовану на норми міжнародного права» державу (див. абз. 18 та наст.), прихильну (європейській) інтеграції, також як таку, що сприяє інтеграції та конкретизує інтеграцію (див. абз. 21 і наст.). Оскільки «внутрішні» й «зовнішні» повноваження не піддаються чіткому розмежуванню (що підтверджується досвідом формулювання застережень, які забороняють втручання у внутрішні справи суверенних держав чи інтервенції), остільки розробка курсу зовнішньої політики відображається також на

правовій ситуації у «внутрішньодержавній» сфері [10, с.114].

Виходячи з вище проведеного аналізу, можна стверджувати, що в Основному Законі Федеративної Республіки Німеччина знайшов своє закріплення ефективний механізм конституційно-правового забезпечення державного суверенітету, не тільки в зовнішньодержавному, а й внутрішньодержавному правопорядку. При цьому перші кроки на зустріч європейському об'єднанню були зроблені із застосуванням «європейського застереження», а потім Основний Закон зазнав чисельних змін, які передбачали врегулювання відносин з Європейським Співтовариством.

У багатьох країнах ще не згас громадський ентузіазм на підтримку національної незалежності держави, чий суверенітет був нещодавно визнаний або відновлений. Прослідковується обмежений характер тих конституційних поправок, які покликані адаптувати конституційний лад східноєвропейських держав до стандартів ЄС. Заклопотаність державним суверенітетом як основою незалежності кидається в очі при порівнянні з текстами західноєвропейських конституцій, в яких це питання або зовсім не зафіксовано, або прописано не чітко.

Так, «мовчання» в декількох конституціях держав щодо членства в ЄС було піддано критиці за те, що існував так званий «європейський дефіцит», тобто нездатність ефективно відображати розподіл та здійснення повноважень. Наявність жорсткої конституційної процедури внесення поправок до Конституції та поважне ставлення до суверенітету як релікта певних історичних подій заважало державам зробити перші кроки у процес «конституційного інтегрування». Професор Мирослав Вурзуковскі зазначає, що «...Європейська інтеграція вимагає відмови від традиційного поняття суверенітету. Так, цей атрибут найбільш цінується сьогодні в Східній Європі як один з найбільших успіхів, досягнутих за рахунок краху комунізму» [11, с.74].

Треба визначити, що по-іншому вирішується питання конституційного забезпечення міждержавної інтеграції стосовно деяких «нових держав-членів» Європейського Союзу.

Так, Основний Закон Польщі не містить спеціального розділу для врегулювання відносин з Європейським Союзом. Застосовується так зване «європейське застереження» [4, с. 3]. Саме, Польща стала першою державою, яка конституційно закріпила можливість свого приєднання до ЄС шляхом делегування на основі міжнародних угод повноважень органів державної влади із «зазначеним колом питань».

Згідно з ч.1 ст. 90 Конституції Польщі «Республіка Польща може на підставі міжнародного договору передати міжнародній організації або міжнародному органу компетенцію органів державної влади по деяких справах» [12]. При цьому у зазначеному положенні не використовується термін «суверенітет». Можна припустити, що причиною неуточнення означеного поняття є підкреслення факту, що вступ до ЄС і не позбавляє, і не обмежує Польщу у реалізації її суверенітету.

Вказана стаття була спеціально розроблена і прийнята у зв'язку з проведенням референдуму про вступ Польщі до ЄС. Саме, ч.3. ст. 90 «Про висловлення згоди на ратифікацію такого договору може бути постановлено загальнопольський референдум згідно з приписом статті 125» [9].

Також парламент наділений повноваженнями у цій сфері: ч.2. ст. 90 «Закон, який виражає згоду на ратифікацію міжнародного договору, про який йдеться в частині 1, постановляється Сеймом більшістю 2/3 голосів у присутності не менше половини законного числа депутатів, а також Сенатом більшістю 2/3 голосів у присутності не менше половини законної чисельності сенаторів» ч.4 ст. 90. «Постанова по питанню про вибір порядку висловлення згоди на ратифікацію Сейм приймає абсолютною більшістю голосів у присутності не менше половини законної чисельності депутатів».

У контексті статті поняття «передача» слід розуміти як дозвіл міжнародній організації приймати рішення у конкретно визначених межах повноважень. Так, при вступі до міждержавних об'єднань держави не передають останнім свій суверенітет, йдеться лише про передачу відповідних суверенних прав, наділення міждержавних об'єднань (їх наднаціональних органів) певними повноваженнями [2, с. 383].

Якщо звернути увагу на чеське «європейське застереження», зафіксоване у Конституції, то воно є майже аналогічним. Так, ч.1 ст.10а передбачає, що: «Міжнародна угода може передбачати передачу деяких повноважень органів Чеської Республіки до міжнародної організації чи установи». Як ми бачимо, про категорію «суверенітет» і у вказаному Основному Законі не згадується.

Найбільш об'ємне «європейське застереження» серед нових держав-членів ЄС було застосоване на рівні Конституції Словаччини. Вказані норми знайшли своє відображення в розділі першому «Основні положення». Саме, стаття 7 Конституції Словаччини (Словацької Республіки):

«1. Словацька Республіка на основі вільного рішення може вступити в державний союз з іншими державами. Питання про вступ у державний союз з іншими державами або про вихід з цього союзу вирішується конституційним законом, який затверджується на референдумі.

2. Словацька Республіка може передати здійснення частини своїх прав міжнародним договором, який був ратифікований і оприлюднений в порядку, встановленому законом, або на основі такого договору Європейського співтовариства і Європейського союзу. Обов'язкові правові акти Європейського співтовариства і Європейської союзу мають пріоритет порівняно з законами Словацької Республіки. Включення в національне законодавство обов'язкових правових актів, що вимагають імплементації, здійснюється законом або розпорядженням Уряду, згідно з абзацом 2 статті 120.

3. Словацька Республіка з метою збереження миру, безпеки і демократичного порядку на умовах, встановлених міжнародним договором, може вступити в організацію взаємної колективної безпеки.

4. Для дійсності міжнародних договорів про права людини та основні свободи, міжнародних політичних договорів, міжнародних договорів воєнного характеру, міжнародних договорів, на підставі яких набувається членство Словацької Республіки в міжнародних організаціях, міжнародних господарських договорів загального характеру, міжнародних договорів, здійснення яких потребує закону, та міжнародних договорів, які

безпосередньо обґрунтовують права або обов'язки фізичних або юридичних осіб, перед їх ратифікацією потрібна згода Національної ради Словацької Республіки.

5. Міжнародні договори про права людини та основні свободи, міжнародні договори, для здійснення яких не вимагається закону, і міжнародні договори, які прямо обґрунтовують права або обов'язки фізичних або юридичних осіб і які були ратифіковані і оприлюднені у порядку, визначеному законом, мають пріоритет перед законом» [12].

Зазначена вище норма, так само не містить такого слова як «суверенітет». Тому варто погодитися з думкою угорського конституціоналіста А. Шайо, в тій мірі, в якій членство в ЄС зачіпає питання суверенітету та незалежності, правові документи, що включають ці поняття, розглядаються як перешкода інтеграції або, принаймні, як предмет заклопотаності сторін. Існування посиленої уваги до них полягає в тому, що в цих нормах відображені основоположні принципи, зі зрозумілих причин населення національних держав, чий суверенітет був нещодавно визнаний або відновлений, дуже чутливо ставиться до питань незалежності [4, с. 3].

**Висновки.** Звертається увага на специфіку застосування «європейського застереження» у зв'язку зі входженням країни до міждержавного об'єднання за допомогою національних конституційних механізмів. Так, зарубіжний досвід досліджується на прикладі врегулювання цього питання на конституційному рівні. Якщо «країни-засновники» ЄС (Франція, Німеччина) встановили на вищому нормативному рівні спеціальні розділи або низку норм для врегулювання питань взаємовідносин з ЄС, то нові держави-члени застосовують так звану «європейське застереження», коли до Основного Закону включається одна-дві статті, які в абстрактній формі врегульовують питання входження до міждержавних утворень.

Практика використання європейськими державами інструменту «європейського застереження» доводить, що саме цей інструмент необхідно використати для конституційного оформлення вступу України до міждержавних об'єднань. Невід'ємною і найважливішою рисою державного суверенітету нинішньої України є, на

наше переконання, право вступати в союз з іншими державами та в установлених випадках виходити з нього, брати участь у створенні спільних органів і делегувати їм частину своїх повноважень.

Пристосування до реалій європейської інтеграції неможливо без внесення змін до положень чинної Конституції України. Тим не менш норми Основного Закону повинні

знаходитися у стані нерозривного зв'язку між фундаментальними принципами та внесеними змінами, необхідними для європейського будівництва.

### Список використаних джерел:

1. Конституционно-правовой механизм внешней политики : учебное пособие / ред. кол. : В. П. Воробьев, Ю. И. Лейбо, А. Г. Орлов. – М. : Московский государственный институт международных отношений (Университет); «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2004. – 319 с.
2. Конституции зарубежных государств : учеб. пособие / сост. проф. В. В. Маклаков. – 6-е изд., перераб. и доп. – М : Волтерс Клувер, 2009. – 624 с.
3. Сантьяго К. О. Конституционное право в собственном контексте: культурная сфера конституционализма / К. О. Сантьяго // Государство и право. – 2012. – № 1. – С. 57-64.
4. Гийу Л. Конституционный пересмотр и европейская интеграция; не выдерживающее критики необдуманное непостоянство Конституции / Л. Гийу // Государство и право. – 2011. – № 1. – С. 49-54.
5. Международное право (перевод с немецкого) / под. ред. В. Г. Витцум. – М. : Волтер Клуверт, 2011. – 992 с.
6. Walker N. Sovereignty in Transition / Neil Walker. – Oxford : Hart Publishing, 2003. – 420 p.
7. Шайо А. Вступление в ЕС и его влияние на конституционный строй новых членов / А. Шайо // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – № 1 (46). – С. 3-16.
8. Волошин Ю. О. Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: проблеми теорії і практики : монографія / Ю. О. Волошин. – К. : Логос, 2010. – 428 с.
9. Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. – К. : Укр. Правн. Фундація : Вид-во «Право», 1996. – 544 с.

### References

1. Constitutional and Legal Mechanism of Foreign Policy : tutorial / ed. board : V. P. Vorobiev, Yu. I. Leibo, A. G. Orlov. – М. : Moscow State University of International Relations (University); “Russian Political Encyclopedia” (ROSSPEN), 2004. – 319 p.
2. Constitutions of Foreign States : tutorial / comp. by V. V. Maklakov. – 6<sup>th</sup> ed. rev. and enlarg. – М. : Wolters Kluwer, 2009. – 624 p.
3. K. O. Santiago Constitutional Law in Own Context: Cultural Sphere of Constitutionalism / K. O. Santiago // Gosudarstvo i pravo (State and Law). – 2012. – No. 1. – Pp. 57-64.
4. L. Giiu Constitutional Review and European Integration; Unconsidered Inconstancy of the Constitution which cannot Withstand Criticism / L. Giiu // Gosudarstvo i pravo (State and Law). – 2011. – No. 1. – Pp. 49-54.
5. International Law (translation from German) / under the editorship of V. G. Vitsum. – М. : Wolters Kluwer, 2011. – 992 p.
6. N. Walker Sovereignty in Transition / N. Walker. – Oxford : Hart Publishing, 2003. – 420 p.
7. A. Shaio EU Accession and its Influence on Constitutional Order of New Members / A. Shaio // Konstitutsionnoe pravo: Vostochnoevropeskoe obozrenie (Constitutional Law: Eastern European Survey). – No. 1 (46). – Pp. 3-16.

8. Yu. O. Voloshyn Constitutional and Legal Ensuring of European Interstate Integration: Issues of Theory and Practice : monograph / Yu. O. Voloshyn. – K. : Lohos, 2010. – 428 p.
9. Constitution of New States of Europe and Asia / comp. by S. Holovaty. – K. : Ukrainian Legal Foundation : Publishing House “Pravo”, 1996. – 544 p.