

Розділ II.

ПОНЯТТЯ І ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ДОГОВОРУ ПРО КОНСТИТУЦІЮ ДЛЯ ЄВРОПИ

- §1. Договір про Конституцію для Європи у світлі національного та міжнародного права
§2. Структура Договору про Конституцію для Європи
§3. Зміни змісту та інституційні нововведення Договору про Конституцію для Європи

*«...текст, котрий я Вам пропоную, – це результат шістнадцятимісячних спільних зусиль...
Цей Проект Договору про Конституцію для Європи – гармонійна споруда. Споруда, бо він є цілісною працею...
Гармонійний, бо ми ретельно зважали на те, щоб встановити оптимальну рівновагу
між роллю Союзу та держав-членів, залишаючи про цьому можливість подальшого розвитку,
котрий без різких змін, без авантур – повинен приводити до рівноваги.»*

Валері Жіскар д'Еспіен
20.06.2003 р., Салоніки

Упродовж п'ятидесяти років сьогочасний Європейський Союз розвивався на базі договорів між державами-членами, що його творили. Такі європейські міста, як Рим, Маастрихт, Амстердам та Ніцца, традиційно позначають етапи європейської інтеграції на договірній основі. Натомість новітня історія європейського інтеграційного розширення й поглиблення маркує бельгійський Лаекен і той же італійський Рим як міста закладання конституційних підвалин функціонування Союзу на міцній основі – Договорі про Конституцію для Європи. Постає питання: чим спричинені та що покликані привнести такі зміни передовсім у правовому полі ідентифікації та діяльності Європейського Союзу?

Безпосередня мета Договору про Конституцію для Європи – здійснити реформу чинних установчих договорів і, відповідно, інституційної структури Європейського Союзу з урахуванням «спадщини» Європейських Співтовариств і факту розширення (поточного і потенційного) ЄС, подолавши відомі «сірі зони» розмежування повноважень між Союзом та державами-членами.

Окреслена Лаекенською Декларацією щодо майбутнього Європейського Союзу 2001 року предметна сфера Договору про Конституцію для Європи містить три ключові завдання:

- «зменшити відстань» між громадянами та європейськими інституціями;
 - уструктурувати політичне життя та європейський політичний простір у розширеному Союзі;
 - перетворити Союз у фактор стабілізації і зразковий орієнтир у новому світовому порядку.
- Вирішуючи ці завдання, Європейський Конвент у Проекті Договору про Конституцію:
- ☞ *запропонував* більш досконале розмежування повноважень між Союзом та державами-членами;
 - ☞ *рекомендував* об'днання всіх чинних установчих договорів (Європейських Співтовариств та Європейського Союзу) і надання Союзу правосуб'єктності (прав юридичної особи);
 - ☞ *спростив* систему правових актів Союзу;
 - ☞ *запропонував* заходи, спрямовані на розширення демократичності, прозорості та дієздатності Європейського Союзу шляхом піднесення ролі національних парламентів у вирішенні європейських проблем, спрощенні процесу прийняття рішень з тим, щоб функціонування європейських інституцій стало більш прозорим і розбірливим;
 - ☞ *встановив* заходи, необхідні для вдосконалення структури і зміцнення ролі кожного з інститутів Союзу, враховуючи, зокрема, наслідки його розширення.

Таким чином, Європейський Конвент покликаний був здійснити глибоку і всебічну переробку міжнародно-правової договірної бази ЄС, насамперед його чинних установчих актів, реорганізувати, спростити їх і на якісно новій основі створити єдиний систематизований нормативно-правовий акт установчого характеру для самого Європейського Союзу, а з його допомогою – вдосконалити і ключові елементи *європейської конституції*.

Засобом вирішення цих завдань (як і новим інструментом організації влади в ЄС, упорядкування взаємин Союзу і держав-членів, їх громадян) було обрано ... «Конституцію» – правове явище, що позначає основний закон незалежної держави, її установчий акт, норми найвищої юридичної сили... Ні для кого не таємниця, що Європейський Союз не є (поки що!) державою ані федеративного, ані конфедеративного типу. Чим же спричинене застосування терміну «Конституція» для позначення міжнародно-правового установчого акту? Відповідь одна – таке застосування продиктовано необхідністю акцентувати увагу на відмінності сучасного характеру ЄС (наднаціональне інтеграційне об'єднання *sui generis*) і перспектив його подальшого розвитку (федералізація). Якщо така відповідь і є виправданням застосування даного поняття, то питання про правомірність його застосування залишається відкритим.

§ 1. Договір про Конституцію для Європи у світлі національного та міжнародного права

Об'єктивною підставою зобов'язальної дії права є, загалом, переконання тих, кому належить коритись відповідному праву, що вони повинні підкорятись цьому праву у формі загальних чи спеціальних зобов'язуючих норм, механізмів регулювання, законів тощо¹¹⁴. Волевиявлення – це не лише умова для виникнення права, а й для його тривалої принципової чинності¹¹⁵. Об'єктивна підстава чинності правових норм виникає таким чином з того, що правові норми створюються тими ж людьми, яким згодом їх належить дотримуватись¹¹⁶. Правові норми становлять «принциповий консенсус заангажованих у (державному) житті груп та сил суспільства»¹¹⁷. Ця ідея ґрунтується на концепції «суспільного договору», сформульованій серед іншого Ф.Аквінським і Т.Гоббсом відповідно ще у XIV та XVII століттях. Стаття 4 Декларації прав людини і громадянина французької Національної Асамблеї від 26 серпня 1789 року чітко виражає таку думку: «Свобода полягає у тому, щоб мати право чинити те, що не шкодить іншим: використання природних прав кожної людини має відтак лише ті межі, котрі гарантують іншим членам суспільства використання таких же прав. Ці межі можуть визначатися лише законом».

У випадку, коли правові норми встановлюються державами (чи міжнародними організаціями) або ж за посередництва держав для регулювання відносин між ними, мова йде про міжнародне право.

У випадку, коли правові норми встановлюються призначеними чи визнаними носіями влади національних держав (публічної форми організації влади)

¹¹⁴ Див. детальніше: *Fastenrath, Ulrich*. Lücken im Völkerrecht: zu Rechtscharakter, Quellen, Systemzusammenhang, Methodenlehre und Funktionen des Völkerrechts. – Duncker & Humboldt, 1991. – 339 S. – S. 156 ff.; *Doehring, Karl*. Völkerrecht. – C.F.Müller Verlag, 1999. – 541 S.

¹¹⁵ Див. стосовно такого «волютаристського» погляду правової науки: *Fastenrath, Ulrich*. Lücken im Völkerrecht: zu Rechtscharakter, Quellen, Systemzusammenhang, Methodenlehre und Funktionen des Völkerrechts. – Duncker & Humboldt, 1991. – 339 S. – S. 53ff.

¹¹⁶ Див. відмінну думку: *Doehring, Karl*. Völkerrecht. – C.F.Müller Verlag, 1999. – 541 S. – Rz.3.

¹¹⁷ *Funk, Bernd-Christian*. Einführung in das österreichische Verfassungsrecht. – Leykam, 2003. – 409 S. – S.2. Німецький конституціоналіст Карл Шмітт у своїй версії «конституційної науки» вважає, що держава – це ніщо інше, як політична одиниця народу: *Schmitt, Carl*. Verfassungslehre. – München-Leipzig: Duncker & Humblot, 1928. – 404 S. – S. 215.

самостійно для регулювання відносин між підвладними членами суспільства, мова йде про національні правові порядки.

У випадку, коли «ламається» межа між рівнями міжнародного та національного права, причому така спільнота, створена на підставі міжнародних договорів, має легітимне право встановлювати та імплементувати правові норми щодо регулювання відносин між державами-членами спільноти і їхніми громадянами у різних комбінаціях, то мову можна вести про проміжний рівень – рівень наднаціонального права¹¹⁸.

У всіх трьох випадках місце має узгодження «правил поведінки» (котрі в одному випадку визначають суспільні групи у формі правової спільноти для іншої правової спільноти, в іншому – правова спільнота для індивідуумів чи певних груп правової спільноти) з метою уможливлення чи полегшення їх взаємодії, а за виняткових ситуацій – задля встановлення чітких спільних механізмів регулювання.

Найвищою в ієрархії правових норм державної організації публічної влади є, безумовно, державна Конституція¹¹⁹. Національна Конституція – це одна з найважливіших передумов існування сучасного демократичного та організованого громадянського суспільства, а відтак «державна існує тією мірою, якою її конститує Конституція»¹²⁰.

Державна Конституція, правда, не є самоціллю. Як описано вище, Конституція певної держави створюється суспільством для самого суспільства, а відтак вона зобов'язує встановлену таким чином владу дбати про добробут підвладних. Таке зобов'язання є першим і найважливішим обмеженням влади¹²¹. Звідси випливає, що Конституція – це «норма або ж комплекс норм, котрий регулює творення права, що, своєю чергою, конститує цей правовий порядок»¹²². Наступне обмеження випливає з принципу федералізму в рамках тієї чи іншої федеральної держави, а також з принципу, розвинутого у цьому контексті Федеральним Конституційним Судом ФРН¹²³, згідно з котрим засадничі структурні принципи (принципи побудови, провідні принципи конституційного

¹¹⁸ Див. стосовно цього *См.17 n.2 ДЕС-во*: «громадяни Союзу мають права й обов'язки, що їх надає цей Договір». Таке формулювання є для суто міжнародно-правового договору не лише немислимим, а й нездійсненним. Див. на підтвердження цієї тези: *Hallstein, Walter. Vortrag vom 15.3.1965: „Die Kommission – ein neues Element im internationalen Leben“ / Hallstein, Walter (Hrsg.). Europäische Reden. – Stuttgart, 1979. – S.547.*

¹¹⁹ Див.: *Badura, Peter. Supranationalität und Bundesstaatlichkeit durch Rangordnung des Rechts / Schwarze, Jürgen (Hrsg.). Verfassungsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit im Zeichen Europas. – Baden-Baden: Nomos Verlag, 1998. – 222 S. – S.63.*

¹²⁰ Див.: *Tsatsos, Domitrios / Sciffauer, Peter. Das Europäische Parlament als Verfassungsgeber. Legitimation und Grenzen der parlamentarischen Mitwirkung an der Entwicklung der Unionsgrundordnung / Entwicklungsperspektiven der Europäischen Verfassung im Lichte des Vertrags von Amsterdam (Materialien des Symposiums zur Gründung der WHI am 12. und 13. November 1998). – 1998. – Pkt. III. Див. також: *Pernthaler, Peter. Die Herrschaft der Richter im Recht ohne Staat. // JBl. – 2000. – Nr.122/11 – S.691: «спільнота через власні – несхожі на державно-демократичні – організаційні схеми черпає цілісні конституційні (демократичні) структури політичного та правового ухвалення рішень у державах-членах, а відтак «європейську конституційну гомогенність» на сучасному етапі з відповідними процедурами навряд чи вдасться втілити в життя».**

¹²¹ Див. до прикладу *См.1 n.3 ОЗ ФРН (GG)* або *См.18 n.1 ФКЗ Австрії (B-VG)*.

¹²² *Öhlinger, Theo. Braucht Europa eine Verfassung? Verfassungstheoretische Fragen und Anmerkungen // JRP. – 2002. – Nr.10/1. – S.37.*

¹²³ Див. також: *BVerfGE 22, 293 – EWG-Verordnungen; BVerfGE 22, 134 – EWG-Recht; BVerfGE 37, 271 – Solange I; BVerfGE 73, 339 – Solange II* та ін.