



**МАРТИНЕНКО П.Ф.,  
суддя (у відставці),  
заслужений юрист  
України, професор**

*Конституційний Суд  
України*

**ЄВРОПЕЙСЬКИЙ  
СОЮЗ:  
РЕФОРМУВАННЯ  
ЧЕРЕЗ  
КОНСТИТУЦІЮ**

Як відомо, 10 липня 2003 року в Брюсселі пройшло останнє засідання "Європейського Конвенту щодо майбутнього Європи" (у подальшому – Конвенту), який завершив роботу над "Проектом Договору, що встановлює Конституцію для Європи" (у подальшому – проектом Конституції). Через тиждень Голова Конвенту офіційно вручив проект представникам італійського уряду – держави, яка в той час головувала в Євросоюзі<sup>1</sup>. Італія в жовтні 2003 року провела в Римі Міжурядову конференцію ЄС з питань обговорення проекту Конституції з тим, щоб після його ухвалення розпочати переговори щодо його ратифікації з 15-ма Державами-членами ЄС і 10 Державами-кандидатами на приєднання до ЄС, плануючи орієнтовно завершити її в червні 2004 року. Проте застереження, висунуті на цій конференції Іспанією та Польщею з вимогою збереження системи представництва та голосування, зафіксованої договором у Ніщі 2001 року, поставили під сумнів цей орієнтовний термін. Після парламентських виборів у березні 2004 року Іспанія зняла свої застережен-

ня і тепер голови країн Євросоюзу мають усі шанси значно просунутися на шляху до прийняття найближчим часом Конституції ЄС.

Вступ Договору щодо Конституції для Європи в дію означатиме досягнення якісно нової фази вдосконалення європейської регіональної інтеграції.

### **1. Конституція як засіб реформування**

Скликання Конвенту, уповноваженого за результатами "широких і прозорих публічних дебатів" підготувати реформи в Європейському Союзі на основі "запропонованої Конституції", відбулось за рішенням, ініційованим Європейським Парламентом і прийнятим Європейською Радою на другий день свого засідання в передмісті Брюсселя (Laeken) – *Декларацією щодо майбутнього Європейського Союзу* від 15 грудня 2001 року. На виконання прийнятого рішення було скликано Конвент у складі 105 делегатів – представників урядів і парламентів Держав-членів ЄС і Держав-кандидатів на приєднання до нього, депутатів Європейського Парламенту і представників Європейської Комісії. Конвент, працюючи з лютого 2002 р. над проектом Конституції під головуванням экс-президента Франції Валері Жискар д'Естена, зміг досягнути узгоджень всіх інтересів між державами та інститутами ЄС і в липні 2003 р. шляхом загального консенсусу (урочистого підпису всіма 105 делегатами) ухвалив остаточний його текст.

Безпосередня мета розробки проекту Конституції – підготувати реформу чинних установчих договорів і відповідно інституціональних структур ЄС з урахуванням "спадщини" Співтовариств і факту розширення ЄС, подолавши відомі труднощі "сірої зони" розмежування повноважень між Союзом і Державами-членами. Відношення до "комунітарних здобутків" інтеграції, залишається джерелом поділу європейської громадської думки: більшість не хотіла б ставити їх під сумнів, проте є й прибічники проведення певних змін. Вони наголошують на тому, що в реальності існують питання "союзного" значення, які не віднесені до повноважень ЄС і тому ним не розглядаються, але й є такі, які сьогодні реалізуються на "комунітарному рівні", але за їх природою є питаннями "національного рівня".

Автори проекту Конституції, не ставлячи під сумнів саму *солідарність*, яка становить реальний фундамент усієї європейської конструкції, основну увагу звертають на юридичне оформлення ЄС, уточнення його устрою, статусу, на характер відносин Союзу з Державами-членами, їх громадянами, розмежування повноважень в ЄС, формування нового європейського законодавства. У Конвенті в процесі роботи над проектом висловлювався і той острах, що запізнення з прийняттям Договору, що встановлює Конституцію для Європи, може негативно

відобразитись на договорах про приєднання і отже на проблемі розширення ЄС у 2004 році. Голова Конвенту Жискаар д'Естен пояснив, що Конвент цілком врахував цей аспект проблеми, працюючи з врахуванням цього приєднання як уже здійсненого факту.

Відповідно до задуму авторів, майбутні реформи в ЄС за допомогою "Конституції для Європи" мають бути максимально ґрунтовними і проведеними в такий спосіб, щоб гарантувати демократію, ефективність і прозорість. Підготовлений проект Конституції, базуючись на цих засадах, у ряді випадків розширяє практику голосування кваліфікованою більшістю, істотно збільшує участь Парламенту в прийнятті всіх рішень "законодавчого характеру", включає до Конституції Хартію основних прав Союзу, мотивуючи це тим, щоб вона набула "юридичної обов'язковості". Проект розроблявся в гострих дебатах навколо питання, зберігати чи ні вето Держав-членів стосовно таких чутливих проблем, як імміграція, закордонна політика, національна культура тощо.

Загальну *предметну область* проекту Конституції Конвент окреслив, керуючись вищезгаданою Декларацією від 15 грудня 2001 р. Нова Конституція покликана вирішити три ключові завдання: "зменшити відстань" між громадянами і європейськими інститутами; уструктурувати політичне життя і європейський політичний простір у розширеному Союзі; перетворити Союз у фактор стабілізації і зразковий орієнтир у новій організації світу.

Вирішуючи ці завдання, Конвент у розробленому проекті:

а) пропонує більш досконале розмежування повноважень між Союзом і Державами-членами;

б) рекомендує об'єднання всіх чинних установчих договорів (Співтовариств і ЄС) і надання Союзу прав юридичної особи;

в) спрощує систему правових актів Союзу;

г) пропонує заходи, спрямовані на розширення демократичності, прозорості й дієвості Європейського Союзу, за допомогою піднесення ролі національних парламентів у вирішенні європейських проблем, спрощення процесу прийняття рішень з тим, щоб функціонування європейських інститутів стало більш прозорим і розбірливим;

е) встановлює заходи, необхідні для поліпшення структури і зміцнення ролі кожного з інститутів Союзу, враховуючи, зокрема, наслідки його розширення.

Отже, Європейський Конвент, користуючись нагодою розширення Союзу, покликаний був здійснити глибоку і всебічну переробку міжнародно-договірної бази ЄС, насамперед його чинних установчих актів, реорганізувати, спростити їх і на новій якійсній основі створити єдиний систематизований нормативно-правовий акт установчого характеру для ЄС, за допомогою якого вдосконалити ключові елементи європейської конструкції.

Засобом вирішення цих задач, як і новим інструментом організації влади в ЄС, упорядкування взаємин Союзу і Держав-членів, їх громадян було обрано "Конституцію". У міжнародній практиці, як відомо, термін конституція вживається, за деякими виключеннями (наприклад, у випадку МОП), для позначення основного закону незалежної держави, її установчого акту, норми найвищої юридичної сили. ЄС у концепції представленого Конвентом проекту не є державою. Застосування цього терміна для позначення міжнародно-правового установчого акту продиктовано, на нашу думку, необхідністю відтворити відмінність сучасного характеру ЄС і перспектив його подальшого розвитку.

Встановлення Союзу в новій реформованій моделі відповідно до проекту Конституції є актом "волі" не лише "Держав Європи", але і їх "громадян" (стаття 1), що концептуально по-новому відображає природу ЄС як більш тісного і усталеного об'єднання Держав, що певною мірою переступає межі класичного міжнародно-правового їх союзу. Звідси є зрозумілим і те, чому розроблений Конвентом документ установчого характеру містить у собі поєднання міжнародного договору за формою і конституції за змістом.

Ця двовимірність природи документа відобразилась і в самому проекті. Не дивлячись на те, що у своєму офіційному найменуванні він є Договором (Projet de Traite etablissant une Constitution pour l'Europe), за своїм цільовим призначенням він виконує функцію своєрідної Конституції. Більше того, у контексті положень представленого Конвентом проекту він офіційно визнається саме як "Конституція", однозначно позначається саме так у конкретних положеннях проекту. Відповідно до положень статей 10, 11, 18 проекту не Договір, а саме "Конституція" є формою норм найвищої юридичної сили і безпосереднім джерелом права ЄС; саме вона обмежує повноваження інститутів Союзу і разом з іншими актами права ЄС має "примат" над правом Держав-членів. Не на Договір, а саме на "Конституцію" містять посилання і численні статті проекту (1, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 і далі по всьому тексту до кінця).

Проте стилістичні і зовнішньоформальні відмінності проекту Конституції, порядок його прийняття характеризують його скоріше як акт не конституційної, а міжнародної правотворчості. Логіка і структура будови проекту, його реформаторські змістовні новації обумовлюють формальну визначеність проекту Конституції саме як *проекту міжнародного договору*. Проект до свого складу включає: коротку преамбулу і чотири великі частини – всі вони гармонійно сполучені в єдине ціле.

*Преамбула* урочисто наголошує на тому, що Європа, це континент – носій "цивілізації" і таких "цінностей, які лежать в основі гуманізму: рівності, свободи, поваги розуму"; центральне місце в житті суспільства займає "людська особистість, її невід'ємні і непорушні пра-

ва, як і сама повага до права"; народи Європи, розрізняючись у своїй ідентичності і національній історії, сповнені рішучості "кувати разом свою загальну долю".

Змістовна відмінність *Частини I* проекту (59 статей) в його робочому варіанті в Конвенті досить влучно позначалась "Конституційна архітектура", проте при остаточному ухваленні проекту в Конвенті цей термін було знято і зараз ця Частина, яка нараховує 59 статей, залишилась без власного заголовка. В якості окремих розділів до цієї Частини входять такі теми: Визначення і цілі Союзу; Основні права і громадянство Союзу; Повноваження Союзу; Інститути Союзу; Здійснення повноважень Союзу; Демократичне життя Союзу; Фінанси Союзу; Союз і його найближчі сусіди; Належність до Союзу.

*Частина II* "Хартія основних прав Союзу" до свого складу включає Преамбулу і 54 статті. У Преамбулі, зокрема, наголошується на тому, що Союз базується на "неподільних і універсальних цінностях людської гідності, свободи, рівності і солідарності", принципі демократії і принципі правової держави. Союз поважає різноманіття культур і традицій народів Європи, так само як "національну ідентичність Держав-членів". У положеннях про основні права Хартія підтверджує силу власних конституційних традицій і міжнародних зобов'язань, загальних для Держав-членів, як і положень Європейської Конвенції про захист прав людини і основних свобод, Соціальних Хартій, прийнятих Союзом і Радою Європи, як і судової практики Суду правосуддя ЄС і Європейського суду з прав людини.

*Частина III* проекту (341 стаття) відтворює, систематизує і конкретизує існуючі правила стосовно: єдиного ринку, конкуренції, апроксимації законодавства, спільної економічної, енергетичної, аграрної, монетарної, трудової, соціальної, культурної, зовнішньої політики, безпеки і оборони; співробітництва у сфері людських прав і правосуддя; функціонування окремих інститутів Союзу.

До складу Частини IV проекту входить декілька додаткових документів: Протокол про роль національних парламентів в Європейському Союзі; Протокол про застосування принципу субсидіарності (додатковості) та пропорційності; Протокол про представництво громадян в Європейському Парламенті та розподіл голосів в Європейській Раді та у Раді Міністрів, Протокол про Єврогрупу, Протокол про зміну договору про Євратом, а також декілька Декларацій, серед них, зокрема, Декларація про створення Європейської Служби Закордонних Справ.

Проект, початково укладений мовою, яка дещо тяжіє до "брюссельської французької", пізніше пройшов ретельну перевірку мовниками Французької академії.

У своїй Передмові до проекту Голова Конвенту Жискар д'Естен по-

значав документ то як "Конституція для Європи", то як "Європейська Конституція". У поточній діловій мові країн ЄС документ називають або "Конституцією ЄС" або "Європейською Конституцією" або навіть "Наднаціональною Конституцією Європи". Голова Конвенту, торкнувшись саме цього питання під час свого виступу в Комісії з конституційних справ, наголосив на тому, що підготовлений Конвентом документ все ж є "**конституційним договором**", який має стати "єдиним і остаточним документом" для ЄС. Як впливає з вищевикладеного, Конвент пропонує свою власну концепцію конституції – *конституції як базового установчого міжнародного договору, що враховує відмінності ЄС*.

Запропонувавши проект усистематизування нормативно-правової бази ЄС на основі єдиної Конституції, Конвент також пропонує внести окремі зміни, вдосконалення чи просто уточнення в інституціональні вирішення питань статусу та устрою ЄС, унормування відносин з громадянами і національними парламентами, упорядкування в розмежуванні повноважень з Державами-членами, структуризації права ЄС на засадах ієрархії правових актів.

## **2. Концепція конфедеративного устрою**

У минулому інституціональна архітектура європейської конструкції залишалась завжди складною. Феномен економічної інтеграції, який виник у Західній Європі з початком 50-х років минулого століття, ніколи не був довершеним, завжди був спрямованим на майбутнє. У процесі еволюції почергово виникали: Європа шести країн – "Загальний ринок" [1957], Європа дев'яти – "Європейське економічне співтовариство" [1973], Європа дванадцяти [1986], Європа п'ятнадцяти – "Європейський Союз" [1995]. Тепер уже мова йде про формування Європи двадцяти семи і навіть більше. Інтеграційний процес прямує до завершення межами європейського континенту.

Відзначені еволюційністю організаційно-правові форми європейської інтеграції, їх правові статуси та інституціональні механізми. Європейська конструкція інтеграційних процесів до цього часу не мала єдності ні у своєму устрої, ні навіть у природі і характері цих процесів. За своєю будовою європейська конструкція регіональної інтеграції сьогодні об'єднує декілька складових. Це насамперед Європейські Співтовариства – три специфічні *міжнародні організації* із загальними органами та елементами "*наднаціональності*" (наддержавності) у своїй діяльності ("Європейське об'єднання вугілля і сталі", "Європейське Економічне Співтовариство", "Європейське співтовариство з атомної енергії"). Вони стали основою іншої складової європейської конструкції, що базувалась уже на *об'єднанні Держав* – власне "Європейського Союзу", який виник відповідно до Договору про ЄС, підписаного в 1992 р. в Маастрихті

(Нідерланди) главами держав і урядів 12 Держав-членів Європейських Співтовариств і який набрав чинності з 1 листопада 1993 р. ЄС не набрав статусу суб'єкта міжнародного права, але виступаючи через органи Співтовариств, охопив співробітництво Держав-членів у тих сферах, які не належали до компетенції Співтовариств. З часом ця друга складова європейської конструкції стала провідною. Тому сьогодні Європейський Союз може бути представленим і як єдина система концентричних кіл, що охоплюють і Європейські Співтовариства і механізми міждержавного співробітництва з питань зовнішньої політики і загальної безпеки, правосуддя, внутрішніх справ тощо.

До цього часу конструкція європейської інтеграції майже безперервно вдосконалювалась шляхом внесення окремих поправок, зокрема, Єдиним Європейським Актом (1986), Маастрихтським договором про Європейський Союз (1992), Амстердамським договором (1997), Ніщцьким договором (2001). Унаслідок цього не тільки зміцнилась, але й розширилась база "виключних" повноважень Співтовариств, до яких тепер віднесено, зокрема, проведення і монетарної політики; за Співтовариствами була визнана і сфера "сумісних" повноважень у стосунках з Державами-членами. До власне Європейського Союзу тепер передаються окремі державні повноваження "суверенітету": оборона, закордонні справи, правосуддя, громадський порядок тощо, які здійснюються за допомогою міждержавних механізмів. Але, незважаючи на все це, і сьогодні ця конструкція за своїм устроєм залишається специфічним *Союзом-Співтовариством* – у своїх основах поєднанням двох різних типів міжнародного співробітництва – міжнародної організації та міждержавного об'єднання – на основі чотирьох установчих договорів із складним сплетінням цілей і задач, матеріальних і функціональних повноважень.

Як відомо, в оцінці форми устрою сучасного ЄС науковці не мають єдності. Венеціанська Комісія Ради Європи, яка торкнулась цього теоретичного питання невдовзі після набуття чинності Маастрихтським договором про Європейський Союз (1992) у контексті сучасного поняття конфедерації на своєму семінарі в м. Сантонін (Греція, 1994 р.), дійшла принципового висновку про те, що Європейський Союз "залишається міжнародною організацією наднаціонального характеру, яка протестує у собі певне число елементів конфедерації чи федерації"<sup>2</sup>.

Натомість проект Конституції однозначно позначає завершення еволюції європейської конструкції в бік високоінтегрованої **конфедерації Держав**. Відповідно до статті 1 та подальших положень проекту Союз розглядається як міжнародне об'єднання Держав, які, зберігаючи свою незалежність, частину своїх суверенних прав, зокрема і тих, які торкаються внутрішніх справ (питань економіки, ресурсів, монетарно-фінансової політики тощо), передають у колективне розпорядження Союзу

для досягнення наперед узгоджених цілей, що за сучасними науковими уявленнями має кваліфікуватись як конфедерація держав. Проект уникає терміну "Співтовариство", залишивши згадку про нього лише при визначенні способу здійснення компетенції Союзу ("у комунітарний спосіб", частина перша статті 1).

Проект змінює акценти й у визначенні засобів ідентифікації самого Союзу. У Маастрихтському договорі (1992) європейська конструкція офіційно позначалась як "Європейський Союз", але в тексті проекту Конституції проходить, як правило, інша її назва – "Союз". Проект підкреслено говорить про "Європу", "європейські Держави", "європейські" інститути, "європейські закони" і ін. Якщо Маастрихтський договір (1992) адресувався до Держав-членів ЄС, то Конституція, проект якої представив Конвент і яка сама є міжнародним договором, адресується не до Держав-членів, а до "Європи"; у версії представленого проекту вона не є Конституцією Європейського Союзу, вона є "*Конституцією для Європи*".

Проект Конституції на обґрунтування природи Союзу адресується до феномену т.зв. "*подвійної легітимності*" – держав і народів. Відповідно до положень частини першої статті 1 проекту, Європейський Союз базується на волі "громадян" і "Держав Європи" за допомогою Конституції будувати разом своє спільне майбутнє і на тому, що Держави-члени для досягнення їх спільних цілей наділяють його необхідними повноваженнями. Союз координує політику Держав-членів для досягнення цих цілей і одночасно здійснює "у комунітарний спосіб" ті повноваження, якими його наділено (частина перша статті 1).

Союз, отримавши права "юридичної особи" (стаття 6), стає самостійним суб'єктом міжнародного права. В останній день роботи Конвенту на пропозицію президії було прийнято рішення додати до тексту проекту Конституції положення про Девіз Союзу ("*Unie dans la diversité*"), Прапор Союзу (дванадцять золотих зірок на голубому фоні), Гімн Союзу ("*tire de l'ode a la joie de la 9e symphonie de Beethoven*") і його Святковий День – 9 травня ("*journee de l'Europe*")<sup>3</sup>.

Ключовими у визначенні *характеру Союзу*, відповідно до проекту Конституції, є два питання: цінностей, на яких базується Союз, конституційно визначених цілей і задач Союзу.

До тих *цінностей*, на яких базується Союз, проект відносить: повагу людської гідності, свободу, демократію, рівність, правову державу, а також повагу прав людини. Ці цінності мають характеризувати досягнуту єдність Держав-членів у будові суспільства на таких засадах: плюралізму, толерантності, справедливості, солідарності і недискримінації (стаття 2). Отже, Союз, у контексті проекту, це не лише міжнародно-правова єдність Держав-членів з визначених у Конституції питань взаємно-



го співробітництва в класичному розумінні, це також засаднича єдність суспільно-політичного устрою цих Держав (що виходить за межі власне міжнародного права).

*Ціллю Союзу, відповідно до проекту Конституції, є переслідування миру, своїх цінностей і благополуччя "своїх народів" (частина перша статті 3). Ціль Союзу має глибокий зміст і у своїх вислідах є багатомірною:*

*Для своїх громадян Союз відкриває географічний простір свободи, безпеки і справедливості "без внутрішніх кордонів", єдиний ринок з вільною і непідробною конкуренцією (частина друга статті 3).*

*Для об'єднаної Європи Союз відкриває стабільний розвиток, що базується на урівноваженому економічному зростанні, високо конкурентному соціальному ринковому господарстві, що переслідує повну зайнятість і соціальний прогрес, а також високому рівні захисту і покращення якості середовища, науковому і технічному прогресі. Союз долає соціальну виключність і дискримінації, утверджує справедливість, соціальний захист, рівність між чоловіком і жінкою, солідарність між поколіннями і захист прав дитини. Союз, зокрема, поважає багатство мовної та культурної різноманітності і пильнує за збереженням і розвитком "європейської культурної спадщини" (частина третя статті 3).*

*У своїх відносинах "з рештою світу" Союз утверджує і просуває свої цінності і свої інтереси. Він виступає за мир, безпеку, стабільний розвиток планети, солідарність і взаємну повагу між народами, за вільну і справедливу торгівлю, за усунення бідності, захист прав людини і зокрема прав дітей, а також за суворе додержання і розвиток міжнародного права, в особливості за повагу принципів Хартії Об'єднаних Націй (частина четверта статті 3).*

Цілі Союзу мають вирішуватись за допомогою адекватних засобів, але в межах повноважень, "переданих Союзу в цій Конституції" (частина 5 статті 3).

**Членство в Союзі**, відповідно до проекту Конституції, є відкритим виключно для Держав і обумовлене відповідністю трьом кваліфікаційним критеріям: бути "європейською" Державою; дотримуватись цінностей, на яких базується Союз; взяти зобов'язання їх втілювати в життя разом (частина друга статті 1, частина перша статті 57). Кожна "європейська Держава", яка має намір стати членом Союзу, має адресувати своє прохання до Ради міністрів, про що інформуються Європейський Парламент і національні парламенти Держав-членів. Рішення з цього питання приймається одногосно Радою міністрів після консультацій з Комісією і за попередньою згодою Європейського Парламенту. *Умови і варіанти приєднання* стають предметом угоди між Державами-членами і Державою-кандидатом. Угода підлягає ратифікації всіма Державами-членами Союзу відповідно до їх консти-

туційних процедур (частина друга статті 57).

**Вихід із членства Союзу** є вільним і здійснюється за допомогою угоди між Державою, що виходить із членства Союзу, і Союзом (стаття 59). У випадку, коли існує ризик "грубого порушення" Державою-членом цінностей, що становлять основу Союзу, проект Конституції передбачає можливість примусового припинення прав членства для цієї Держави за рішенням, мотивовано ініційованим як мінімум однією третиною Держав-членів, Європейського Парламенту чи Комісії, і прийнятим Радою міністрів більшістю в чотири п'ятих голосів її членів (стаття 58).

Окремі положення проекту Конституції присвячено взаєминам Союзу і Держав-сусідів. Їх відносини розглядаються як "привілейовані" з точки зору встановлення "простору процвітання і добросусідства, що базується на цінностях Союзу і характеризується тісними і мирними взаєминами, основаними на співробітництві" (частина перша статті 56). З такими Державами Союз може укладати "специфічні угоди", "брати взаємні права і зобов'язання", "з можливим проведенням сумісних дій" (частина друга статті 56).

Застосування терміну "конституція" в найменуванні документа, представленого Конвентом, і змісті його викладу може наштовхнути на думку, що в даному разі мова йде про проект довшеної федералізації Європи, тобто про перетворення відомого Європейського Союзу як "міжнародної організації наднаціонального характеру" (Венеціанська Комісія) в єдину загальноєвропейську федеративну державу. Небезпека розформування Європейського Союзу в цьому напрямі відобразилась у громадській думці держав-членів ЄС і держав-кандидатів на приєднання до ЄС і в самому Конвенті. У публікаціях науковців заговорили про "подальшу федералізацію Європи", "європейський федералізм", "федеративну концепцію Європейського Союзу", побудову "європейської федеративної держави", конституцію "Нового Союзу" за сценарієм "Сполучених Штатів Європи" тощо. Маючи на увазі подібну перспективу, прем'єр-міністр Великобританії Тоні Блер під час візиту до Польщі заявив, що Об'єднане Королівство категорично виступає проти перетворення "Європи Націй" у "наддержаву" зі своїм власним "надурядом". У Конвенті в процесі роботи над проектом на вимогу делегатів від Об'єданого Королівства з усіх положень документа було вилучено двозначні терміни "федеральний" чи похідні від нього.

Принципова **формула конфедеративного устрою** Союзу в проекті Конституції цілком підтверджується, зберігається і розвивається; Конвент не мав намірів вийти за межі цієї формули. Голова Конвенту Жискара д'Естен на останньому засіданні Конвенту 10 липня 2003 р. підкреслив: "Цим проектом ми досягли максимально можливого на даний момент, не пошкодивши чутливе мереживо Європейського Союзу". Цю ж думку він

повторив і в Італії під час офіційного вручення проекту Конституції представникам італійського уряду, що головує в Євросоюзі, коли наголосив на тому, що загальний компроміс, досягнутий у Брюсселі головою Конвенту, "є тією крайньою межею, яку тільки і можна досягти без того, щоб не допустити розриву ще достатньо крихкої європейської тканини".

Як впливає з вищевикладеного, відповідно до проекту Конституції Європейський Союз за своєю юридичною природою постає міждержавним, тобто *міжнародним високо інтегрованим конфедеративним об'єднанням* – Союзом Держав без утворення сам по собі окремої союзної держави. Отже, колишнє "комунітарне право" в контексті проекту нової Конституції має сприйматись як право Союзу – *особливе міжнародне право цієї конфедерації*, яке не охоплює право Держав-членів і не належить до нього і яке для Держав-членів слугує регулятором їх взаємин у сферах, визначених Конституцією.

### **3. Унормування відносин з людиною і громадянином**

Дискусії, які розгорілись у Конвенті навколо питання про інкорпорацію до тексту майбутньої Конституції Хартії основних прав ЄС, завершилися позитивним вирішенням питання. До уваги була прийнята не лише думка більшості комісій і делегатів<sup>4</sup>, але й позиція Європейського суду правосуддя, відповідно до якої основні права були визнані інтегральною складовою основних принципів "комунітарного права"<sup>5</sup>.

Союз, відповідно до проекту Конституції, **визнає права і свободи людини і вводить їх у свій правовий порядок** подвійним чином.

По-перше, інкорпорувавши до своєї Конституції *Хартію основних прав*, яка склала Частину II Конституції, Союз підніс каталог передбачених у цій Хартії основних прав до рівня своїх конституційних норм найвищої юридичної сили і прямої дії, гарантувавши додержання цих норм у своєму внутрішньому правовому порядку запровадженням інституту судового конституційного контролю (див. далі).

По-друге, Союз, приєднавшись до *Європейської Конвенції про захист прав людини і основних свобод (1950)*, до якої приєднався Союз, становить, як його міжнародний договір, "частину права Союзу в якості загальних засад" (частини друга і третя статті 7 проекту).

**Хартія не повторює Європейську Конвенцію.** Хартія охоплює класичні права людини, що містяться в Європейській Конвенції, але так, як вони були розвинені в судовій практиці Європейського суду з прав людини (Страсбург, Франція). Порівняльне значення Хартії є набагато ширшим:

- вона закріплює каталог основних прав, які віднесено до компетенції Союзу, так як вони визначені в попередніх договорах і так, як вони розвинені в рішеннях Європейського суду правосуддя в Люксембурзі;
- вона підтверджує права і принципи, які впливають з консти-

туційних традицій і міжнародних договірних зобов'язань, загальних для Держав-членів;

- вона враховує останні досягнення еволюції наукового і технічного прогресу;

- вона повністю відображає європейську соціальну модель.

Хартія збрала в єдиному тексті загальний каталог не лише специфічних прав, що містяться в конституціях більшості Держав-членів, але також загальні свободи, цінності і принципи, як з боку їх стилю викладу, форми, визначення. Хартія не переслідує мети створити нові права, вона робить більш очевидними уже існуючі права.

Хартія, відповідно до проекту, є документом динамічним, про що і говориться її преамбула, вона націлена на пошуки зміцнення захисту основних прав у світлі еволюції суспільства, соціального прогресу, наукового і технологічного розвитку.

Інкорпорація Хартії до Конституції, відповідно до проекту, не надає додаткових повноважень Союзу, скоріше навпаки, вона служить обмеженню повноважень європейських інститутів, так як покладає на них обов'язок додержуватись її положень.

Хартія, відповідно до проекту, адресована і до європейських інститутів і до Держав-членів, і до їх юридичних і фізичних осіб, Хартія своїм знаходженням у складі Конституції утверджує принцип існування прямих правових відносин між громадянином, з одного боку, і Союзом, з іншого боку.

Маастрихтський договір про ЄС (1992) запровадив достатньо умовне поняття **європейського громадянства**. Позначення цього поняття в договорі за допомогою терміну "громадянство" в контексті конституційних традицій Держав-членів, в яких юридична належність індивіда до держави позначається, як правило, терміном "національність" (за виключенням, можливо, Франції) вказувало на те, що мова не йде про громадянство у загальноприйнятому розумінні. "Європейське громадянство" позначало юридичну належність індивіда до політичного утворення, яке не є ні Державою, ні навіть юридично визнаним членом міжнародного співтовариства і яке постійно викликало спори в доктрині стосовно його визначення – чи це міжнародна організація, чи це міждержавне об'єднання?

Проект Конституції містить відповіді на багато з цих питань: це утворення є міждержавним об'єднанням і суб'єктом міжнародного права; європейське громадянство не замінює, а доповнює "національне громадянство"; європейське громадянство гарантує "національним громадянам" використання ідентичних засобів захисту на території інших Держав-членів; європейське громадянство означає також визнання існування прямих юридичних відносин між Союзом і "національними громадянами" Держав-членів.

Відповідно до проекту, громадянство Союзу має всяка особа, що має громадянство Держави-члена. Громадянство Союзу додається до громадянства Держави-члена і його не замінює (частина перша статті 8).

Громадянки і громадяни Союзу користуються правами і несуть обов'язки, передбачені в Конституції. До числа таких прав проект Конституції відносить:

- право пересування і вільного вибору проживання на території Держав-членів;
- виборчі права на виборах до Європейського Парламенту, а також на виборах органів місцевого самоврядування Держави-члена – країни свого перебування;
- право дипломатичного захисту з боку будь-якої Держави-члена при перебуванні на території третьої країни;
- право петиції перед Європейським Парламентом і право звернення до європейського омбудсмена чи будь-якого іншого європейського інституту на одній з мов Конституції і право отримати відповідь тією ж мовою.

Ці права здійснюються за тих умов і з тими обмеженнями, які визначено в Конституції чи в актах, які її застосовують.

#### **4. Упорядкування в розмежуванні повноважень**

Вирішуючи питання розмежування повноважень у Союзі, проект Конституції: по-перше, визначає характер відносин між Союзом і Державами-членами; по-друге, розмежує компетенцію між ними; по-третє, уточнює або по-новому регулює повноваження у відносинах між інститутами Союзу – "європейськими інститутами".

**А. Характер відносин між Союзом і Державами-членами.** Відповідно до проекту Конституції, відносини між Союзом і Державами-членами базуються на тому, що Союз поважає "національну ідентичність" Держав-членів, притаманні їм політичні і конституційні структури, зокрема і в тому, що торкається місцевої та регіональної автономії. Союз поважає істотно важливі функції Держави, зокрема ті, які спрямовані на забезпечення територіальної цілісності Держави, на підтримання громадського порядку і забезпечення внутрішньої безпеки (частина перша статті 5).

Ці відносини реалізуються відповідно до *принципу "лояльного співробітництва"*. Зміст цього принципу проект Конституції визначає наступним чином: Союз і Держави-члени поважають один одного і взаємно допомагають у виконанні завдань, що впливають з Конституції. Держави-члени полегшують Союзу здійснювати його завдання і утримуються від застосування заходів, здатних поставити під загрозу реалізацію цілей, проголошених у Конституції (частина друга статті 5).

*Межі повноважень Союзу*, відповідно до проекту Конституції, визна-

чаються за *принципом надання* (le principe d'attribution): Союз діє в межах повноважень, які йому надали Держави-члени в Конституції з метою розв'язання тих задач, які вона закріплює; будь-яке повноваження, яке не надано Союзу в Конституції, належить Державам-членам (частина друга статті 9).

*Здійснення повноважень Союзу*, відповідно до проекту Конституції, базується на двох засадах: *субсидіарності (додатковості) і пропорційності*.

Принцип субсидіарності в якості провідного було запроваджено в Договорі про Європейський Союз (частина друга статті 2) і конкретизовано в Договорі про заснування Європейського Співтовариства в редакції від 1.05.1999 р. (частина друга статті 5). Проект Конституції повторює уже відоме визначення цього принципу з деякими уточненнями редакційного характеру. Союз у тих сферах, що не належать до його виключної компетенції, діє тільки тоді і тією мірою, якою цілі відповідних заходів на рівні Держав-членів (як на рівні центральному, так і на рівні регіональному чи локальному) не можуть бути досягнуті достатньою мірою, і якщо вони краще можуть бути досягнуті на рівні Союзу (частина третя статті 9). Відповідно до *принципу пропорційності*, зміст і форма дій Союзу не можуть виходити за межі необхідного для досягнення цілей Конституції (частина четверта статті 9).

Інститути Союзу і національні парламенти Держав-членів застосовують принципи субсидіарності і пропорційності відповідно до *Протоколу про застосування принципів субсидіарності і пропорційності*, проект якого є складовою проекту Конституції. Враховуючи те, що відповідно до частини четвертої статті 9 Конституції передбачено правило, що заходи Союзу не можуть виходити за межі потрібного для досягнення цілей Конституції, а також те, що вони допускаються в порівнянні до суто національних заходів тільки тоді, коли ведуть до кращих результатів, слід дійти висновку, що принципи субсидіарності і пропорційності не суперечать суверенітету Держав-членів, вони слугують збереженню їх національних відмінностей.

**В. Розмежування компетенції між Союзом і Державами-членами.** Європейський Парламент в одній із своїх резолюцій<sup>6</sup> рекомендує в Європейському Союзу розрізняти такі *типи компетенцій*: "принципову компетенцію" Держав-членів; виключну компетенцію Союзу; "сумісну компетенцію Союзу і Держав-членів; а також "негативну компетенцію" – певні дії, які є юридично забороненими і для Держав-членів і для Союзу. Проект Конституції дотримується цих рекомендацій, *обмежившись лише визначенням компетенції Союзу і його спільної компетенції з Державами-членами*. Відповідно до проекту Конституції, Союз не має власних повноважень; його повноваження – це надані повноваження Державами-членами.

**Виключна компетенція Союзу.** Визначаючи виключну компетенцію Союзу, проект зосереджується на тих його повноваженнях, які пройшли випробування минулим: митна політика, зовнішні економічні відносини, юридичний фундамент внутрішнього ринку, зокрема відомі "чотири свободи" (свобода циркуляції осіб, товарів, послуг і капіталів), фінансові послуги, політика конкуренції, монетарна політика в рамках зони євро, збереження біологічних ресурсів моря в рамках загальної політики риболовства. Із цих питань Союз має право приймати законодавчі чи інші загальнообов'язкові юридичні акти, укладати за певних умов міжнародні угоди.

Повноваження на координацію економічної політики і політики зайнятості шляхом ухвалення головних орієнтирів у цій політиці; Держави-члени зобов'язані дотримуватись цих координаційних заходів.

Повноваження на визначення і здійснення закордонної політики і політики загальної безпеки, а потенційно і загальної оборонної політики. Держави-члени зобов'язані активно підтримувати цю політику Союзу.

Повноваження на застосування заходів підтримки чи координації в їх всеєвропейському вимірі в таких сферах: промисловість, захист і поліпшення здоров'я людей, освіта, професійна підготовка, молодь і спорт, культура, цивільна оборона.

**Спільна компетенція Союзу і Держав-членів.** Область "спільної компетенції" Союзу з Державами-членами включає такі сфери: внутрішній ринок, питання свободи, безпеки і справедливості, сільське господарство і риболовство, за винятком збереження біологічних ресурсів моря, транспорт і трансєвропейське сполучення, енергетика, соціальна політика, захист споживачів і деякі інші.

У цій області і Союз і Держави-члени мають право приймати законодавчі чи інші загальнообов'язкові юридичні акти, але Держави-члени можуть вдатись до цього за умови, що Союз не прийняв свого акта.

**Негативна компетенція Союзу і Держав-членів.** У проекті Конституції вона визначена тими обов'язковими для Союзу і Держав-членів обмеженнями та заборонами, необхідність яких пов'язана з гарантуванням прав людини і громадянина відповідно до Частини II Конституції – Хартія основних прав Союзу і які характеризують Союз як дійсно "*правовий Союз*".

У проекті Конституції використано класичне *федеративне застереження* у рамках конституційно визначеної компетенції право Союзу має верховенство стосовно права Держав-членів. Відповідно до положень статті 10' проекту, Конституція і правові акти, прийняті європейськими інститутами в межах їх повноважень, мають "примат" стосовно права Держав-членів. Останні зобов'язані вжити всіх заходів для забезпечення виконання своїх обов'язків, що впливають з прав Союзу.

**С. Регулювання повноважень у відносинах між європейськими інститутами.** З позиції "подвійної легітимності", про яку вже йшлося, проект Конституції передбачає істотне вдосконалення інституціональної системи Союзу, усунувши тут органічні та функціональні недоліки, перебудову роботи європейських інститутів на засадах розширення демократичного контролю і прозорості.

Існуюча інституціональна структура ЄС є досить контрастною за своєю природою, охоплюючи:

*Міждержавні інститути*, до числа яких належать, зокрема, Рада Європейського Союзу, Європейська Рада, Консультативний монетарний Комітет, Економічний і фінансовий Комітет, Політичний Комітет з питань закордонної політики і загальної безпеки, Координаційний Комітет з питань правосуддя і внутрішніх справ, Генеральний Секретаріат Ради, Європейський Парламент тощо.

"*Наднаціональні*" елементи конструкції представлені головним чином Європейською Комісією і значною мірою Європейським Судом Правосуддя. Членам Комісії гарантовано незалежність від Держав-членів, а свої рішення Комісія приймає за допомогою процедури більшості. Суд Першої Інстанції Європейського Союзу за певних передбачених у договорі умов може розглядати справи, що віднесені до національного правосуддя.

"*Незалежні* адміністративні органи" Європейського Союзу, що діють у рамках окремих Держав-членів, користуються великою автономією як стосовно тих Держав, на території яких вони перебувають, так і відносно Європейської Комісії і Європейського Парламенту; вони не є ні "міждержавні", ні "наднаціональні". Це стосується, зокрема, Європейського монетарного Інституту, Європейської Системи Центральних Банків (SEBC), Європейського Центрального Банку, Європейського Інвестиційного Банку, європейської рахункової палати, європейського омбудсмена тощо.

У проекті Конституції *всі інститути Союзу розглядаються як такі, що мають єдиний рівень легітимності і підлягають уніфікації* на таких засадах: переслідування цілей Союзу, утвердження його цінностей, служіння інтересам Союзу, його громадян і Держав-членів і покликані забезпечити зв'язок, ефективність і тяглість політики і дій, яку вони ведуть з метою досягнення цілей Союзу (частина перша статті 18).

Всі інститути Союзу проект ділить на *дві великі групи*: ті, які формують "інституціональну рамку" Союзу, представляючи його загальне політичне обличчя, і ті, які належать до групи "інших інститутів та органів" Союзу.

До "*інституціональної рамки*" Союзу входять:

а) **Європейський Парламент** – орган представництва "європейських



громадян". Обирається "європейськими громадянами" шляхом загальних прямих виборів у складі 736 членів на п'ять років. Разом з Радою Міністрів здійснює в Союзі законодавчі, бюджетні, а також контрольні і консультативні функції.

**б) Європейська Рада** – міждержавний орган політичного керівництва Союзу. До складу Ради входять Глави Держав чи Урядів Держав-членів, Голова Ради і Голова Європейської Комісії. У роботі Ради приймає участь Міністр закордонних справ Союзу. Рада надає "необхідні імпульси" для розвитку Союзу, визначає його орієнтацію і загальні політичні пріоритети, свої рішення приймає, як правило, консенсусом. Вона не приймає участі в здійсненні законодавчих функцій Союзу.

**с) Рада Міністрів** – міждержавний орган із законодавчими і виконавчими функціями Союзу. До складу РМ входить один представник від кожної Держави-члена, призначений Державою-членом на міністерському рівні ad hoc в залежності від теми засідання РМ. Цей представник – єдиний, хто представляє Державу-члена і має виключне право голосу. Свої рішення РМ приймає, як правило, кваліфікованою більшістю голосів. Разом з Європейським Парламентом РМ здійснює законодавчі і бюджетні функції, а також функції координації і визначення політики відповідно до умов, передбачених у Конституції.

**д) Європейська Комісія** – ключовий виконавчий орган урядового характеру Союзу, здійснює функції координування, виконання і управління відповідно до умов, визначених у Конституції, забезпечує представництво Союзу в міжнародних відносинах, за певних умов має право законодавчої ініціативи. За здійснення своїх функцій Комісія несе відповідальність перед Європейським Парламентом і за резолюцією недовіри останнього може бути відправлена в колективну відставку. У здійсненні своїх функцій Комісія є цілком незалежною.

Комісія – *колегіальний орган*, що складається з Голови Комісії, Міністра закордонних справ Союзу і 13 Європейських Комісарів.

Кандидатура на посаду *Голови Комісії* висувається кваліфікованою більшістю Європейської Ради за результатами виборів до Європейського Парламенту і після – обирається на цю посаду голосами більшості членів новообраного Європейського Парламенту. Обраний Голова Комісії призначає 13 *Європейських Комісарів* із числа рекомендованих кандидатів від кожної Держави-члена, враховуючи на свій розсуд їх компетентність, ділові якості й незалежність і за цими ж критеріями *Комісарів* без права голосу в Комісії – по одному від тих Держав-членів, які залишились не представленими Європейським Комісаром у Комісії.

Будь-який Європейський комісар чи Комісар зобов'язаний піти у відставку на вимогу Голови Комісії. У разі вотуму недовіри з боку Європейського Парламенту і Європейські комісари, і Комісари разом з Голо-

вою Комісії ідуть у відставку колективно.

е) **Міністр закордонних справ** Союзу є відповідальним за здійснення зовнішньої політики і загальної безпеки, а також зовнішніх зносин Союзу. Є за посадою заступником Голови Європейської Комісії. Призначається на свою посаду за згодою Голови Європейської Комісії рішенням Європейської Ради, прийнятим кваліфікованою більшістю голосів її членів. Європейська Рада за допомогою тієї ж процедури мають право достроково припинити повноваження Міністра.

ф) **Суд Правосуддя** – виключний орган юрисдикції Союзу. Забезпечує "дотримання права" в тлумаченні і застосуванні Конституції (частина перша статті 28). Розглядає позови від Держави-члена, інституту, будь-якої фізичної чи юридичної особи, а в преюдиціальному порядку – звернення органів національної юрисдикції стосовно тлумачення права Союзу чи стосовно чинності актів, прийнятих європейськими інститутами. Включає до свого складу:

- **Суд європейського правосуддя**, до складу якого входить один суддя від однієї Держави-члена;

- **Трибунал Першої Інстанції**, до складу якого входить як мінімум один суддя від однієї Держави-члена (кількість суддів Трибуналу визначає статут Суду правосуддя);

- **трибунали спеціалізованої юрисдикції**.

До "інших інститутів та органів" Союзу належать:

а) **Європейський Центральний Банк** – незалежна установа Союзу, що наділена правами юридичної особи, лише вона вправі дозволити емісію євро. Разом з Національними центральними банками утворює **Систему європейських центральних банків**, яка в рамках угоди про грошову одиницю Союзу – євро – *проводить єдину монетарну політику Союзу*. Головне завдання Системи – стабільність цін у Союзі, підтримка загальної економічної політики в Союзі з метою досягнення реалізації його завдань. Система працює за своїм власним статутом, керівництво Системою здійснюють органи Центрального європейського банку, які вправі приймати рішення.

б) **Рахункова палата** – складається за принципом один громадянин від однієї Держави-члена, проте її члени здійснюють свої функції цілком незалежно. Здійснює контроль за доходами і витратами Союзу і за якісним використанням фінансових засобів.

с) **Консультативні органи Союзу**. До їх числа проект Конституції відносить:

- **Комітет регіонів** – здійснює консультативні функції для Європейського Парламенту, Ради Міністрів і Європейської Комісії; складається з представників органів місцевого і регіонального самоврядування;

- **Економічний і Соціальний комітет** – виконує такі ж консультативні

функції, що і Комітет регіонів; складається з представників організацій працівників, працедавців і інших соціально-економічних, професійних і культурних середовищ громадянського суспільства.

Члени обох комітетів не можуть бути пов'язаними жодним імперативним мандатом і здійснювати свої функції цілком незалежно на користь загальних інтересів Союзу.

Будь-який європейський інститут, відповідно до проекту Конституції, діє в межах повноважень і відповідно до процедур і умов, які йому визначено в Конституції. Інститути між собою підтримують "лояльне співробітництво" (частина третя статті 18).

### 5. Європейське законодавство

Ієрархізація юридичних норм Союзу, відповідно до проекту Конституції, пропонується за двома різними напрямками як:

- *Горизонтальна ієрархія* між актами Союзу і актами Держав-членів, що базується на трьох засадах: загальна компетенція належить Державам-членам; компетенція Союзу має виключний характер і базується на принципах субсидіарності і пропорційності; Конституція і правові акти Союзу мають примат стосовно правових актів Держав-членів (див. вище).

- *Вертикальна ієрархія* між різними категоріями нормативних актів Союзу. Конвент відповідно до раніше прийнятої Резолюції Європейського Парламенту<sup>7</sup> в проекті Конституції пропонує її глибоку і радикальну реформу на основі трьох наступних принципів: *спрощення* (з метою усунути існуючий дуалізм юридичних актів, передбачений у договорах про ЄС і Співдружності); *спеціалізації* (відповідно до поділу функцій на конституційні, законодавчі і виконавчі) і *демократизації*.

Відповідно проект Конституції пропонує поділити всі *нормативні акти Союзу* в залежності від статусу акта, процедури прийняття акта і його адресатів на три відмінні категорії, виділивши:

а) *Конституційний блок*. Він складається з єдиного акта – **Конституції**, до складу якої віднесено дві Частини і додаткові Протоколи (див. вище). Незважаючи на свою назву, Конституція залишається актом міжнародного права, підписаним Державами-членами і ратифікованим відповідно до чинних у них конституційних процедур. У результаті вона набуде форми **Конституційного Договору**.

б) *Законодавчий блок*. До його складу належать ті нормативні акти Союзу, які приймаються Європейським Парламентом у співробітництві з Радою міністрів кваліфікованою більшістю голосів за ініціативою Європейської Комісії. До цих актів відносяться наступні категорії:

- **Європейський закон**. Він визначає основні засади, головні орієнтири та істотно важливі елементи тих заходів, які необхідно вжити. Має загальнообов'язковий характер і пряму дію стосовно Держав-членів, їх

юридичних і фізичних осіб. До цієї категорії відносяться, зокрема, органічний закон, який встановлює положення статутного характеру щодо функціонування окремих європейських інститутів, і щорічний фінансовий закон – Бюджет Союзу.

- **Європейський рамковий закон.** Він пов'язує Державу-член через визначення тих результатів, яких вона має досягти, залишаючи вибір засобів для цього у відання самої Держави.

Європейські рамкові закони повинні відповідати Конституції, а європейські закони – відповідати і Конституції, і рамковим законам.

с) **Блок виконавчих актів.** Акти цього блоку покликані своїм призначенням втілити в життя Конституцію та законодавчі акти Союзу. До цих актів відносяться наступні категорії:

- **Європейська постанова** (le règlement européen). Вона не є законодавчим актом, але, маючи загальний характер, спрямована на реалізацію положень законодавчих актів і певних специфічних положень Конституції. Вона або є обов'язковою і прямо застосовною у всіх Державах-членах, або юридично лише пов'язує свого адресата через визначення тих результатів, яких він має досягти, залишаючи йому свободу у виборі засобів для цього.

- **Європейське рішення.** Воно не є законодавчим актом, але має обов'язкову силу. У тому разі, коли воно є індивідуально-адресним, воно обов'язкове лише для свого адресата.

- **Рекомендація або заява (les avis).** Вони суть акти європейських інститутів, що не мають обов'язкової сили.

Рада міністрів, Європейська Комісія, Європейський Центральний Банк приймають європейські постанови і європейські рішення в порядку і за умов, визначених у Конституції. Вони ж, за умов, визначених у Конституції, приймають рекомендації.

Європейські закони чи європейські рамкові закони можуть делегувати Європейській Комісії повноваження на прийняття "делегованих постанов", які доповнюють або модифікують деякі неістотні елементи закону чи рамкового закону (стаття 35).

Держави-члени вживають усіх необхідних у внутрішньому праві заходів для виконання юридично обов'язкових актів Союзу (стаття 36).

Європейські закони і рамкові закони, прийняті відповідно до встановленого порядку, підписуються Головою Європейського Парламенту і Головою Ради міністрів і підлягають *опублікуванню в Journal officiel Європейського Союзу* і набувають чинності в день, який у них вказано або в іншому разі – на 20-й день з дня опублікування. У цьому ж органі ЄС підлягають опублікуванню і європейські постанови чи європейські рішення за підписом Голови відповідного європейського інституту.

**Міжнародні договори та угоди Союзу.** Вони є складовою права Союзу.

У контексті положень проекту Конституції вони мають вищу юридичну силу щодо будь-яких внутрішніх юридичних актів Союзу, проте мають відповідати Конституції.

Здійснення **конституційного контролю** в Союзі покладено на *Суд правосуддя*. Суд, забезпечуючи "додержання права з усіх питань тлумачення і застосування Конституції" (стаття 28 проекту), здійснює, зокрема, контроль за додержанням положень Конституції при прийнятті європейських законів та інших правових актів європейськими інститутами, а також за дотриманням "примату" Конституції і права ЄС стосовно "права Держав-членів". Здійснюючи конституційну юрисдикцію такого роду, Суд приймає "всіх необхідних загальних і специфічних заходів" для "забезпечення застосування зобов'язань, що випливають з Конституції" (стаття 10 проекту).

#### **6. Стосунки із сусідніми державами**

Окремий розділ Конституції присвячено "Союзу та його сусідам" (розділ VIII), де закріплено чотири положення принципової ваги:

1) у контексті відносин Союзу "з рештою світу" (частина четверта статті 3 Конституції) виділено категорію "**сусідніх держав**" (частина перша статті 56 Конституції);

2) з цими державами Союз розвиває "**особливі зв'язки**" з метою "*створення простору процвітання та добросусідства*";

3) проте такі особливі зв'язки мають базуватися "**на цінностях Союзу**" і характеризуватися "близькими та мирними стосунками, заснованими на **співпраці**";

4) засобом реалізації цих особливих зв'язків має бути укладення та виконання "**особливих угод**" із цими країнами, які містили б "взаємні права та обов'язки", а також передбачали можливість "**спільних дій**". Виконання таких угод має базуватись на "періодичних консультаціях" між сторонами (стаття 56 Конституції).

Отже, як випливає з вищевикладеного, проект Конституції для Європи, побудований на основі широкого використання в умовах міжнародно-правового конфедеративного об'єднання держав відомих механізмів з арсеналу класичного демократичного конституціоналізму, має вагомий реформаторський потенціал. Як його буде реалізовано, покаже майбутнє.

#### **ПОСИЛАННЯ**

<sup>1</sup> *Projet de Traite etablissant une Constitution pour l'Europe; Draft Treaty establishing a Constitution for Europe. Adopted by consen-*

юридичних і фізичних осіб. До цієї категорії відносяться, зокрема, органічний закон, який встановлює положення статутного характеру щодо функціонування окремих європейських інститутів, і щорічний фінансовий закон – Бюджет Союзу.

- **Європейський рамковий закон.** Він пов'язує Державу-член через визначення тих результатів, яких вона має досягти, залишаючи вибір засобів для цього у відання самої Держави.

Європейські рамкові закони повинні відповідати Конституції, а європейські закони – відповідати і Конституції, і рамковим законам.

с) **Блок виконавчих актів.** Акти цього блоку покликані своїм призначенням втілити в життя Конституцію та законодавчі акти Союзу. До цих актів відносяться наступні категорії:

- **Європейська постанова (le règlement européen).** Вона не є законодавчим актом, але, маючи загальний характер, спрямована на реалізацію положень законодавчих актів і певних специфічних положень Конституції. Вона або є обов'язковою і прямо застосовною у всіх Державах-членах, або юридично лише пов'язує свого адресата через визначення тих результатів, яких він має досягти, залишаючи йому свободу у виборі засобів для цього.

- **Європейське рішення.** Воно не є законодавчим актом, але має обов'язкову силу. У тому разі, коли воно є індивідуально-адресним, воно обов'язкове лише для свого адресата.

- **Рекомендація або заява (les avis).** Вони суть акти європейських інститутів, що не мають обов'язкової сили.

Рада міністрів, Європейська Комісія, Європейський Центральний Банк приймають європейські постанови і європейські рішення в порядку і за умов, визначених у Конституції. Вони ж, за умов, визначених у Конституції, приймають рекомендації.

Європейські закони чи європейські рамкові закони можуть делегувати Європейській Комісії повноваження на прийняття "делегованих постанов", які доповнюють або модифікують деякі неістотні елементи закону чи рамкового закону (стаття 35).

Держави-члени вживають усіх необхідних у внутрішньому праві заходів для виконання юридично обов'язкових актів Союзу (стаття 36).

Європейські закони і рамкові закони, прийняті відповідно до встановленого порядку, підписуються Головою Європейського Парламенту і Головою Ради міністрів і підлягають *опублікуванню в Journal official Європейського Союзу* і набирають чинності в день, який у них вказано або в іншому разі – на 20-й день з дня опублікування. У цьому ж органі ЄС підлягають опублікуванню і європейські постанови чи європейські рішення за підписом Голови відповідного європейського інституту.

**Міжнародні договори та угоди Союзу.** Вони є складовою права Союзу.

- sus by the European Convention on 13 June and 10 July 2003. Submitted to the President of the European Council in Rome on 18 July 2003 / The European Convention. The Secretariat. Brussels, 18 July 2003. – (2003/C 169/01).
- <sup>2</sup> Le concept contemporain de confederation. Actes du Seminaire UniDem. – Editions du Conseil de l'Europe, 1995. – P. 161.
- <sup>3</sup> Le Monde, 11.07.2003.
- <sup>4</sup> Résolution du Parlement européen sur l'impact de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et son statut future. – PE 313.401 - 2002/2139 (INI).
- <sup>5</sup> У справі Stauder c/Ville d'Ulm (1969).
- <sup>6</sup> Résolution du Parlement européen sur la delimitation des competences entre l'Union européenne et les Etats members. 16 mai 2002. – PE 304.276 – 2001/2024 (INI).
- <sup>7</sup> Résolution du Parlement européen sur la typologie des actes et la hiérarchie des norms dans l'Union européenne. 17 decembre 2002. – PE 313.407 – 2002/2140 (INI).

*Надійшла до редакції 05.06.2004*