

УДК 341.1

С. М. Ратушний, канд. юрид. наук,
доц. кафедри міжнародного та європейського права
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ЄС: ЮРИДИЧНИЙ НОНСЕНС ЧИ ОБ'ЄКТИВНА РЕАЛЬНІСТЬ?

Через поєднання міжнародно-правового та конституційно-правового підходів в дослідженні правового регулювання відносин європейської інтеграції у статті здійснюється спроба обґрунтування закономірностей формування конституційного права як елементу системи права Європейського Союзу і його розвитку у зв'язку із набуттям чинності Лісабонського договору.

Ключові слова: європейська інтеграція, Європейський Союз, міжнародна організація, інтеграційне об'єднання, право Європейського Союзу, інституційне право, конституційне право, «конституція» ЄС, Лісабонський договір, конституціоналізм, політична організація суспільства.

Через сочетание международно-правового и конституционно-правового подходов в исследовании правового регулювання отношений европейской интеграции в статье осуществляется попытка обоснования закономерностей формирования конституционного права как элемента системы права Европейского Союза и его развития в связи со вступлением в силу Лиссабонского договора.

Ключевые слова: европейская интеграция, Европейский Союз, международная организация, интеграционное объединение, право Европейского Союза, институциональное право, конституционное право, «конституция» ЕС, Лиссабонский договор, конституционализм, политическая организация общества.

The article is an attempt to justify the law-governed nature of forming the Constitutional Law as an element of the European Union Law system and its development in connection with entering into force of the Lisbon Treaty by means of combining International and Constitutional Law approaches in research of legal regulation of European integration relations.

Keywords: European integration, the European Union, international organization, integration union, the European Union Law, Institutional Law, Constitutional Law, the EU «Constitution», Lisbon Treaty, constitutionalism, political organization of society.

Розвиток відносин європейської інтеграції та об'єктивна потреба їх регулювання засобами права обумовили виникнення унікальної правової системи — права Європейського Союзу. Отримання сукупністю установчих договорів Європейських Співтовариств, а пізніше Європейського Союзу назви «конституції», еволюція владних відносин всередині ЄС у напрямку їх відповідності основним принципам європейського конституціоналізму, з часом обумовили доцільність і потрібність постановки у практичному вимірі питання про конституційне оформлення владних відносин, що склалися на міждержавній основі, і, як наслідок, існування конституційного права Європейського Союзу.

Різні аспекти права ЄС досить швидко стали предметом дослідження багатьох фахівців як у європейських країнах (Г. де Бурк, Дж. Вейлер, В. Кернз, Т. Хартлі, Д. Чалмерз тощо), так і пострадянських (О. Андрійчук, І. Грицьак, М. Л. Ентін, С. Кашкін, В. Муравйов, В. Опришко, Б. Н. Топорнін та ін.). Однак у наукових працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених методологія пізнання правових аспектів інтеграційних перетворень перебуває в процесі формування її концепцій, методів дослідження, методики їх здійснення. Багато інших питань залишаються дискусійними. В тому числі, це стосується системи права Європейського Союзу, розуміння та сприйняття її окремих елементів, зокрема конституційного права ЄС. Серед причин — «прокрустове ложе» звичних стереотипів мислення, традиційних схем, у якому опиняються дослідники проблем європейського права залежно від їх «цехової належності» [1, с. 264—265]: вони є фахівцями або міжнародного права, або права внутрішньодержавного (конституціоналісти). Зокрема, конституціоналісти України та Росії поки що не наважуються ставити вивчення проблем конституціоналізму поза рамками національного контексту.

Абсолютна більшість дослідників погоджуються з тим, що право Європейського Союзу сформувалося на основі права міжнародного (публічного), але поступово набуло рис автономної правової системи, має власний предмет регулювання. Право ЄС постає як юридичний інструмент об'єднання Європи — сукупність правових норм, які регулюють процеси європейської інтеграції, здійснюваної в межах Європейського Союзу [2, с. 86], «інтеграційне право» [3, с. 144].

При цьому Європейський Союз розглядається як організаційно-правова форма реалізації ідеї міждержавного співробітництва, яке можна охарактеризувати як інтеграційне та наднаціональне. Але питання про його правову природу до цього часу залишається на порядку денному.

Як відомо, сучасна правова наука має три основні теорії пояснення цьому феномену, за якими Європейський Союз — це або особливий різновид міжнародної міждержавної організації (найбільш поширений підхід); або специфічне державне утворення (різновид конфедерації або федерації); або новий тип політико-правового утворення. Не вдаючись у деталі *pro et contra* кожної з них, варто зупинитися на деяких, найважливіших, на наш погляд, положеннях.

Базуючись на проведеному в «Курсе міжнародного права» аналізі принципів Європейських Співтовариств, які продовжує розвивати Європейський Союз, і зробленому там же висновку, що вони не можуть виводитися за межі категорії «міжнародні організації» [4, с. 174—179.], Б. Н. Топорнін свого часу порівняв ЄС з міжнародною організацією, хоча не в політичній сфері [1, с. 152, 252—253].

Але саме ця ознака, що стосується політичної сфери, сьогодні виходить на перший план, набуває ключового значення. Стає все більш очевидним, що хоча за походженням Союз є явищем міжнародно-правовим, загальними ознаками якого є міждержавних характер об'єднання, функціонування на основі установчих договорів, наявність інституційної самостійності, що забезпечується системою її органів, та власних міжнародних прав і обов'язків, як суб'єкта міжнародного права [5, с. 24.], водночас, численні правові інститути ЄС не завжди можна пояснити категоріями та поняттями міжнародного публічного права.

Відбуваються процеси поглиблення європейської інтеграції та розширення ЄС, які свідчать про тенденцію подальшої його трансформації від засобу «узгодження» суверенних воль до моделі організації владних відносин. Відповідно, підкреслюючи саме цей еволюційний момент, для характеристики сучасного Європейського Союзу, що зберігає поки що ознаку *sui generis*, більш адекватним буде вживання терміну «інтеграційне об'єднання».

Як і міжнародна організація, інтеграційне об'єднання є організаційно-правовою формою багатостороннього міждержавного

співробітництва. Але інтеграційні відносини, які складаються всередині такого об'єднання, якісно відрізняються від класичних міжнародних (міждержавних) відносин тим, що набувають ознак «наднаціональності».

Така «наднаціональність» означає не обмеження національних держав, а спрямування їх національних політик на формування міждержавної єдності, як самостійного, першочергового та домінуючого інтересу. Вона виступає як засіб самообмеження держав заради забезпечення цінностей, покладених в основу функціонування їхньої спільноти. Зрозуміло, що проголошена мета — інтеграція — потребує від держав-учасниць делегування об'єднанню певної компетенції, у т. ч. з питань, що традиційно охоплюються суверенними повноваженнями держав, і наявності власного, відмінного від міжнародного правопорядку.

До того ж, проголошуючи мету «дедалі ближчого союзу народів Європи», Європейський Союз у своїй легітимності набуває два джерела: це не тільки воля держав-членів, але й громадян ЄС. І хоча в установчих договорах народи не фігурують як суб'єкти політичних і правових відносин, представницький характер є реальною ознакою організації владних відносин у ЄС і його значення постійно зростає. Безумовно представницький характер влади у функціонуванні Союзу був досягнутий спочатку через «розподілену лояльність» [6, с.49] інституційної системи, а пізніше знайшов своє юридичне закріплення в ст. 10 Договору про Європейський Союз, у редакції Лісабонського Договору [7, с. 31—72].

Запроваджений ще в 1992 р., унікальний як для міжнародного так і конституційного права інститут — громадянство ЄС — у своїй основі має не тільки правове, але й політичне підґрунтя. Внаслідок посилення усвідомлення європейської ідентичності громадянами ЄС і формування європейського політичного простору значення цього інституту ЄС постійно зростає.

Таким чином ключовим елементом інтеграційних відносин стають специфічні суспільні відносини, які мають політичний характер — відносини владарювання. Традиційно, це такі відносини, що є предметом конституційного регулювання [8, с. 48], і на міждержавному рівні їх раніше просто не існувало.

Очевидно, прийшов час розглядати ЄС в якості нової парадигми організації політичної влади в Європі, що має форми наднаціональної політичної організації (незалежно від того, як це буде

визначатися — «компонентна (багаторівнева) конституційна система», «консоціативна федерація» чи ін.), і яка прийшла на зміну міжнародній системі суверенних національних держав. Допущення, що держава є «домінантною, але все ж таки умовною формою політичної організації» [9, с. 259], прийняте також до будь-якої політико-правової системи організації суспільства, сформованої за територіальною ознакою, яка базується на певній системі цінностей і визначила свою ідентичність. Тому дослідження відносин організації і здійснення політичної влади в рамках європейської інтеграції є дуже важливим і тісно пов'язане з загальними питаннями конституціоналізму. Саме ідеї конституціоналізму, європейські за походженням, разом утворюють той ідеологічний фундамент, на якому сьогодні здійснюється функціонування політичних установ як у рамках окремих держав Європи, так і всього Союзу.

Недивно, що поступово проблеми права ЄС, почали розглядатися не лише в загальному контексті міжнародного права, але й тісно пов'язаними з конституційним правом як таким [10, с. 11; 11; 12]. Тим більше, для становлення Європейського Союзу і формування його права величезне значення мала спільна європейська правова і, зокрема, конституційна культура.

У процесі свого розвитку право Європейського Союзу сформувалося в досить розвинуту цілісну систему, важливим складовим елементом якої вважається інституційне право. Ймовірніше за все, ця назва використовується по аналогії з внутрішнім правом міжнародних організацій, під яким розуміють норми, що регулюють організаційну структуру і тим самим інституційну побудову відповідної організації. В такому розумінні, інституційному праву ЄС притаманний свій предмет регулювання, що має комплексний характер, і який складають відносини щодо визначення системи, формування, діяльності і повноважень інститутів ЄС.

Застосування категорії інституційного права ЄС саме в такому розумінні є нібито зрозумілим та очевидним насамперед через формальне віднесення Європейських Співтовариств, а пізніше Європейського Союзу до міжнародних організацій. Нормативною основою для виділення його як окремого елементу системи права ЄС розглядаються, як правило, положення колишньої ст. 3, а нинішньої (у змінній редакції) ст. 13 ДЄС: «Союз має інституційну структуру, спрямовану на те, щоб поширювати вартості

Союзу, реалізовувати його цілі, служити інтересам Союзу, його громадян і держав-членів, а також гарантувати узгідненість, ефективність і тяглість політик і дій Союзу».

Проте в багатьох роботах можна зустріти також згадку, або натяки про конституційне право ЄС. Зокрема, термін «конституційне право» прямо винесений у назву монографії британського професора Т. К. Хартлі [13] і великого розділу в роботі Д. Чалмерса та його співавторів [14, с.1—43]. Про конституційне право як елемент права Європейського Союзу згадують С. Ю. Кашкін [10, с. 15], В. В. Колісниченко [15], Л. А. Луць [16, с. 227]. А. Татам пише про принципи конституційного права в системі принципів права ЄС [17, с. 92—95]. У науковому обороті застосовуються також тези про конституційний устрій Європейського Союзу [18], відзначається існування конституційно-правових норм у джерелах первинного права ЄС [11, с. 3—4]. Вихідним положенням для більшості цих допущень є використання терміну «конституція» для позначення установчих договорів. Відповідно, виникає термін «конституційне право» Європейського Союзу, під яким і розуміють сукупність його установчих договорів.

Звісно, наведений термін використовується у переносному значенні. У порівнянні з конституцією держави відмінності очевидні: установчий договір є міжнародним договором; він не може бути змінений органами самого Союзу, оскільки це компетенція його держав-членів, кожна з яких має право вето; зміст договору в цілому відрізняється від змісту конституцій держав. Тому позиції дослідників права ЄС врешті-решт зводяться до тези, що установчі договори, не будучи конституціями в прийнятому в науці конституційного права значенні цього терміну, проте, носять конституційно-правовий характер і саме в такій якості розглядаються в контексті дослідження більшості проблем права ЄС.

Саме ці акти (установчі договори) виступають джерелами норм, що встановлюють основи устрою і діяльності «наддержавної» організації політичної влади, як форма права володіють вищою юридичною силою в правовій системі Європейського Союзу. Офіційною доктриною, прийнятою як інститутами і органами ЄС, так і державами-членами ЄС, є визнання їх в якості «конститууючи» актів, або навіть своєї «конституції Європейського Союзу».

Еволюція права Європейського Союзу від підсистеми міжнародного права до окремої (автономної!!!) правової системи знач-

ною мірою завдячує нормозастосовчій та нормотворчій діяльності Суду ЄС. Саме Суд, виступаючи в якості своєрідного органу конституційного контролю в правовій системі Європейського Союзу, у цілій низці своїх рішень розпочав процес «конституціоналізації» права ЄС.

Рішеннями Суду ЄС (відомі справи *Van Gend en Loos* (1963 р.), *Costa v. ENEL* (1964 р.) та ін.) неодноразово зазначалося, що установчі договори Співтовариств відрізняються від звичайних міжнародних договорів. Логічним подальшим кроком стало рішення у справі *Les Verts v. European Parliament* (1986 р.) [19], в якому Суд визначив ДЗЄЕС основоположною конституційною хартією Співтовариства. І це мало безумовний сенс, оскільки установчий договір виконує ті самі функції, що й конституція держави: встановлює органи влади, надає їм певні повноваження, організує політичний процес, визначає статус і права індивідів.

Врешті-решт, за Лаакенською Декларацією 2001 р. лідери держав-учасниць побачили майбутнє Європейського Союзу в т. ч. в заміні раніше підписаних установчих документів новим, єдиним конституційним договором. І хоча договірна форма конституції Союзу вказувала на збереження у нього рис міжнародної організації, включення в заголовок майбутнього договору терміну «конституція» свідчило про те, що Європейський Союз розглядається вже таким, що володіє елементами державності. І саме побоювання з приводу перетворення Європейського Союзу в «наддержаву», про що могло свідчити використання цього терміну в назві документу, на думку фахівців [10, с. 36—37] вважається однією з причин негативного голосування більшості громадян Франції і Нідерландів проти Конституції для об'єднаної Європи.

Після провалу референдумів у Франції та Нідерландах, головні цілі реформи, поставлені при підписанні Лаакенської декларації і підготовці Конституції для Європи, покликаний вирішити Лісабонський договір 2007 р. Він по суті підтвердив основні нововведення амбітної Конституції для Європи, але представив їх у вигляді поправок в чинні установчі документи. Двоєдиний договір, конституційний за своєю суттю, він складається з оновленого Договору про Європейський Союз 1992 р. і більшого за обсягом і більш деталізованого Договору про функціонування Європейського Союзу (раніше ДЗЕС 1957 р.). При цьому важливо мати на увазі, що, не дивля-

чись на різну роль кожного з «Договорів», в праві Європейського Союзу вони разом наділені рівною і вищою юридичною силою, тобто фактично повинні виступати його «конституцією» (але без використання цього державно-правового терміну).

Парадоксальність Лісабонського договору полягає в тому, що будучи наслідком відступу тенденції федералізму, скасувавши «триопорну побудову», та зафіксувавши правосуб'єктність ЄС, у т.ч. міжнародно-правову, він, все ж таки став важливим внеском у розвиток європейського конституціоналізму [20] і конституційного права Європейського Союзу. За своїм статусом та ознаками він максимально наближений до внутрішньодержавного розуміння конституції, залишаючись при цьому Конституцією наднаціональною — документом, який одночасно поєднує в собі ознаки Конституції та міжнародного договору. Такий складний характер його зумовлений передусім природою права Європейського Союзу, що є продуктом правового синтезу і перебуває на стику міжнародного та внутрішньодержавного права.

На цьому прикладі, розглядаючи сутність Конституції як вищий правовий вираз інтересів домінуючих соціальних верств, компромісу їх інтересів і загальнолюдських цінностей на цій ступені розвитку суспільства, або відповідно — закріплення основним законом співпадаючих життєвих інтересів домінуючого соціального шару, юридичне вираження досягнутого в суспільстві компромісу або консенсусу на базі визнання загальнолюдських цінностей [21, с. 54; 22, с. 49], можна відзначити, що установчі договори ЄС поступово (за винятком форми) набувають класичних юридичних властивостей конституції. Інкorporація до складу Лісабонського договору Хартії основоположних прав є додатковим до того аргументом.

Як в національних системах права, де ядром постає конституція, на підставі якої та на виконання якої здійснюється правове регулювання суспільних відносин, уся правотворча та право реалізуюча діяльність держави, так своєрідним ядром системи права ЄС, навколо якого об'єднуються, інтегруються та структуруються його компоненти, під впливом якого здійснюється координація діяльності усього комплексу системи, став Лісабонський договір.

Очевидно, що зазначені особливості Європейського Союзу та відносин інтеграції, як предмету правового регулювання, суттєво виходять за межі загального міжнародного права, що

включає право міжнародних організацій [5, с. 136; 23, с. 32]. Тим самим можна зробити висновок, що інституційне право, як частина права Європейського Союзу, за своїм предметом, а також базовими принципами якісно відрізняється від традиційного внутрішнього (інституційного) права міжнародних організацій. Адже, «загальні принципи внутрішнього права міжнародних організацій визначаються основними принципами міжнародного права» [23, с. 37]. Відповідно, стає виправданим і, навіть, більш адекватним застосування в системі права ЄС на відміну від «інституційного права» терміну «конституційне право». Адже цей умовний термін поступово трансформується в реальне конституційне право, подібне до класичного його розуміння. Слід враховувати, що таке розуміння конституційного права ЄС базується не тільки на формальних ознаках останнього, але й розумінні генетичної природи тих правових систем, з котрих черпає свої витoki право ЄС, у т.ч. конституційно-правових. Існуюче ж неприйняття лежить у сфері правової психології і правової ідеології, тобто пов'язано з існуючими сьогодні правовою свідомістю, правовою культурою і правовою освітою.

По мірі розвитку європейської інтеграції та права ЄС, особливо на сучасному етапі — етапі конституційного оформлення відносин європейської інтеграції, питання вибору «інституційне чи конституційне право?» поступово втрачає своє суто термінологічне значення, і набуває безумовно сутнісного характеру.

Враховуючи існуючу у сучасній науці конституційного права відмінність між явищами «поняття» та «категорія» [24, с. 172], конституціоналізм і конституційне право Європейського Союзу де-факто вже існують як категорії права ЄС. Що ж до поняття, як «логічного узагальнення, яке відтворює найбільш значимі, стійкі властивості і ознаки, що становлять у сукупності якісну визначеність явищ і процесів конституційно-правової дійсності» [25, с. 142], то воно, звичайно, потребує подальшого доопрацювання, зокрема з точки зору уточнення змісту відносин, що складають предмет правового регулювання. Очевидно, це не тільки відносини щодо інституційної побудови інтеграційного об'єднання. На наш погляд, можна запропонувати наступне визначення конституційного права Європейського Союзу: це складова частина права ЄС, яка складається з системи норм, що відповідають загальним принципам європейського

конституціоналізму та визначають загальні засади і цілі європейської інтеграції, основні засади правової та інституційної системи ЄС, основи правового статусу особи, питання розширення та членства в Європейському Союзі.

Повноцінне використання категорії конституційного права в праві Європейського Союзу дозволяє адекватно відобразити систему організації політичної влади, яка сформувалася на міждержавному рівні на основі ЄС, підкреслити зв'язок правової системи ЄС із явищем європейського конституціоналізму. Тим самим також актуалізується зв'язок із конституційним правом країн-учасниць (у т.ч. країн-кандидатів), позначаються перспективи створення єдиного європейського конституційного простору.

Література

1. *Топорнин Б. Н.* Европейское право: Учебник / Б.Н. Топорнин. — М.: Юрист, 1998. — 456 с.
2. *Муравйов В.* Особливий характер правової системи Європейського Союзу / В. Муравйов // Підприємництво, господарство і право. — К., 2002. — № 8. — С. 86—89.
3. *Четвериков А. О., Кашкин С. Ю.* Европейский Союз : основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / А. О. Четвериков. — М.: ИНФРА, 2008. — 631 с.
4. Курс международного права. В 7-ми т. — Т. 7. Международно-правовые формы интеграционных процессов в современном мире. — М.: Наука, 1993. — 328 с.
5. *Шибаета Е.А.* Право международных организаций. Вопросы теории / Е. А. Шибаета. — М.: Международные отношения, 1986. — 160 с.
6. *Кернз В.* Вступ до права Європейського Союзу: Навч. посіб.: Пер. з англ. — К.: Т-во «Знання», КОО, 2002. — 381 с.
7. Договір про Європейський Союз. Консолідована версія в редакції Лісабонського договору // Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору). / пер. Г. Друзенко та С. Друзенко, за заг. ред. Г. Друзенко — К.: К.І.С., 2010. — 536 с.
8. *Шаповал В. М.* Сучасний конституціоналізм: Монографія / В. М. Шаповал. — К.: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. — 560 с.
9. *G. Frankenberg.* The Return of the Contract: Problems and Pitfalls of European Constitutionalism // European Law Journal 6 (3), 257—276.
10. *Кашкин С. Ю., Четвериков А. О., Калинин П. А. и др.* Право Европейского Союза: учебное пособие (отв. ред. С. Ю. Кашкин). — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Проспект, 2011. — 274 с.

11. *Чегринец Е. А.* Конституционно-правовой статус центральных банков Европейского союза (на примере европейской системы центральных банков). Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Специальность 12.00.02 — Конституционное право; муниципальное право. — М., 2001, — 32 с.
12. *Чернопищук Я. В.* Концептуальні підходи наукового пізнання євроінтеграційних процесів у конституційному праві / Я. В. Чернопищук // Юридична наука. — 2011. — № 2. — С. 33—36.
13. *Хартли Т. К.* Основы права Европейского сообщества. Введение в конституционное и административное право Европейского сообщества / В.Г. Бенда (пер.и науч.ред.). — М.: ЮНИТИ, 1998. — 647 с.
14. *D. Chalmers, C.Hadjimannuil, G. Monti, A.Tomkins.* European Union Law. Text and materials. — N.Y.: Cambridge University Press, 2006. — 1235 p.
15. *Колесніченко В. В.* Сучасна юридична наука про класифікацію принципів права Європейського Союзу: критичний аналіз / В. В. Колесніченко // [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://vuzlib.com/content/view/1522/92/>.
16. *Луць Л. А.* Сучасні правові системи світу: навч. посіб. для студ. юрид. фак. / Л. А. Луць. — Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 2003. — 248 с.
17. *Алан Т.* Право Європейського Союзу: підручник: пер. з англ. — К.: Абрис, 1998. — 423 с.
18. *Коваль В. С.* Створення конституції Європейського Союзу: pro et contra / В.С. Коваль // Право України. — К., 2003. — № 2. — С. 143—147.
19. *Parti Ecologiste Les Verts v European Parliament [1986] ECR 1339, at para. 23. Case 294/83* // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61983CO0295:EN:PDF>.
20. *Мовчан Ю.* Лісабонський договір — новий етап європейського конституціоналізму / Ю. Мовчан // [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1259/>.
21. *Енгибарян Р. В.* Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции / Р. В. Енгибарян. — М.: Норма, 2007. — 496 с.
22. *Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е.* Теория современной конституции / Т. Я. Хабриева. — М.: Норма, 2007. — 320 с.
23. Курс международного права. В 7-ми томах. — Т.6. Отрасли международного права. — М.: Наука, 1989, — 312 с.
24. *Стецюк П.* Про дефініцію категорії «конституціоналізм» / П. Стецюк // Вісник Львів.ун-ту. Серія юридична. — 2004. — Вип. 39. — С. 171—180.
25. *Богданова Н. А.* Система науки конституционного права / Н. А. Богданова. — М.: Юристъ, 2001. — 256 с.

Стаття надійшла до друку 31 жовтня 2011 року.