

ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

Новый Европейский союз образца 2004 г. и международное право

*Бирюков М.М.**

1. О Договоре, учреждающем Конституцию для Европы от 18 июня 2004 г.

В последнее десятилетие «европейского строительства» всё больше сторонников набирала идея замены многочисленных учредительных договоров Конституцией Европейского союза в качестве одного консолидированного договора. Это соответствовало требованиям рядовых граждан Союза сократить и упростить учредительные документы Союза, сделать их понятными большинству населения. Неслучайно поэтому Европейский парламент ещё в 1990 г. выступил с инициативой принять Конституцию будущего Союза, а в 1994 г. разработал её первый проект.

В последние годы в поддержку принятия Конституции выступили руководители ряда государств-членов ЕС. Согласно позиции Европарламента текст Конституции Европейского союза должен быть принят в течение 2004 г., а Хартия Европейского союза об основных правах (2000 г.) стала бы одним из её разделов. В апреле 2003 г. на саммите Европейского союза в Афинах было объявлено, что проект Конституции «единой Европы» будет представлен на следующем саммите ЕС – 20 июня 1993 г. в Салониках. Процесс принятия Конституции или точнее Конституционного договора занял больше времени, чем это предполагалось, из-за особой позиции некоторых государств, выступавших против отдельных ключевых положений Договора (о федерализации

* Бирюков Михаил Михайлович – к.ю.н., профессор кафедры международного права Дипломатической академии МИД России.

Европейского союза, выборах его президента, назначении министра иностранных дел ЕС и т.д.).

Ниццкий договор (2000 г.) в качестве приложения включал Декларацию № 23, в которой содержался призыв к проведению широкой дискуссии о будущем Европейского союза. В частности, должны были быть получены ответы на вопросы об уточнении и более точном разграничении полномочий между Европейским союзом и государствами-членами, определении статуса Хартии ЕС об основных правах, упрощении текстов учредительных договоров без изменения их смысла, о роли национальных парламентов в европейской архитектуре.

Собравшись на очередное заседание в Лакене (район Брюсселя, где находится королевская резиденция) под председательством Бельгии, Европейский совет 15-ти государств-членов принял в декабре 2001 г. «Лакенскую декларацию» о будущем Европейского союза. В этом небольшом по объёму документе (6 страниц), проект которого был подготовлен так называемой «группой мудрецов», содержалась жёсткая критика демократического дефицита в Союзе, говорилось об отрицательном отношении населения государств-членов к бюрократизации европейских институтов, «вмешивающихся во всё, превращая Союз в «супергосударство»¹. В то же время в Декларации говорилось о стремлении граждан к тому, чтобы Союз играл большую роль на международной арене и обеспечивал бы им большую безопасность. Не будем забывать о том, что Европейский совет заседал вскоре после известных событий в США 11 сентября 2001 г., и в Европе ещё не прошли страх и растерянность в результате того, что даже такой военный и экономический колосс как США не сумел предупредить нападение террористов подобного масштаба.

В заключительных положениях Лакенской декларации говорилось о необходимости создать *Конвент о будущем Европы*, который должен был суммировать результаты дискуссий и представить свои рекомендации. В Декларации определялся состав, формы, организация и календарь работы Конвента.

Забегая вперёд, отметим, что Европейский Конвент (или просто Конвент), как его стали называть, превзошёл самые смелые ожидания и вместо «робких рекомендаций» выработал текст «Договора,

¹ Цит. по: Vers une Constitution europeenne. Texte commente du projet de traite constitutionnel etabli par la Convention europeenne. Presentation et commentaries par Etienne de Poncins. Paris, 2003. P.9.

учреждающего Конституцию для Европы», который с небольшими поправками был одобрен главами 25 государств-членов ЕС 18 июня 2004 г. в Брюсселе.

Общепризнанным является то, что вышеупомянутый Конституционный договор, как и предыдущие учредительные акты, представляет собой «договор в классическом смысле слова, как это понимается международным правом»². Он был подготовлен Конвентом – международной конференцией, по своему составу выходящей за пределы Европейского союза. Здесь уместно напомнить, что 13 государств, представители которых участвовали в работе Конвента, в тот период (2002-2003 гг.) не были членами ЕС. Договор, подписанный главами участвовавших в Конвенте государств, должен пройти процедуру ратификации либо референдума, в зависимости от внутреннего законодательства подписавшей Договор страны. Согласно различным источникам, вступить в силу данный Договор может после завершения процедур ратификации в 2006-2009 гг. А пока Европейский союз переживает переходный период, в который действуют прежние учредительные договоры. В то же время происходит частичная перестройка деятельности, функций и полномочий институтов ЕС в соответствии с новым Договором, учреждающим Конституцию для Европы.

Конвент собрался на своё первое заседание 28 февраля 2002 г. и завершил работу 18 июля 2003 г., проведя в течение 17 месяцев 26 заседаний общей длительностью в 52 дня. В этом международном форуме участвовали 105 представителей из 28 государств (15 государств – членов ЕС и 13 стран – кандидатов на вступление). В Конвент вошли члены правительств вышеуказанных государств (преимущественно министры иностранных дел), национальные парламентарии (56 человек плюс их заместители, итого: 112 представителей)³, делегация Европейского парламента из 16 человек и такого же числа заместителей и представители Европейской Комиссии – два комиссара и два их заместителя. Следует отметить, что, несмотря на свою малочисленность, члены Европейской Комиссии оказывали большое влияние на ход дискуссий в Конвенте. Широкую известность приобрёл эпизод, когда Ко-

² Vers une Constitution europeenne... Р. 77; Энтин Л.М. также пишет о «договорном происхождении проекта Конституции». См. О проекте Конституции Европейского Союза. // МЖМП №1. 2004. С. 86-87.

³ Впервые в истории европейской интеграции национальные парламенты в лице своих представителей были приглашены принять участие в разработке структурных реформ Европейского союза.

миссия опубликовала в ноябре 2002 г. свой проект Конституционного договора. Подготовленный в «федералистском духе» данный проект был без промедлений отвергнут членами Конвента в пользу того проекта, который учитывал суверенные устремления большинства⁴.

Заместители не считались полноправными участниками Конвента и должны были замещать их лишь в случае отсутствия. На практике, возможно, чтобы быть постоянно в курсе обсуждаемых вопросов заместители практически постоянно находились на заседаниях, занимая специально отведённые им места, активно участвовали в деятельности его рабочих групп. Они имели право выступать только после завершения дискуссии полноправными участниками. Отсюда реальное число участвовавших в работе Конвента, включая наблюдателей⁵, значительно превышало официально называемую цифру в 105 человек. Председателем Конвента Европейский совет назначил известного политического деятеля, бывшего президента Франции Валери Жискар д'Эстена.

Заседания Конвента проходили в помещениях Европарламента в Брюсселе. Ниже мы приводим в краткой форме основные итоги работы Конвента, зафиксированные в «Договоре, учреждающем Конституцию для Европы». Данный Договор для краткости именуется Конституционным договором или просто Конституцией.

• Европейский союз в своём развитии сделал ещё один крупный шаг юридического и политического характера. Конвенту удалось вместо многочисленных учредительных договоров, основными из которых были Договор о ЕЭС (1957), Маастрихтский договор о Европейском союзе (1992), дополненный Амстердамским (1997) и Нишским (2000) договорами, подготовить единый текст, включивший или заменивший положения вышеуказанных договоров.

Конституционный договор (Конституция) включает четыре части. В первой части, насчитывающей 59 статей, даются определение, цели (предназначение), принципы нового Союза, которым он привержен и которые должны быть критериями для приёма в Союз новых государств-членов. В этой же части уточняются полномочия Союза и государств-членов, конкретизируются принципы функционирования обновлённой институциональной системы, определяется правовой статус нового интеграционного объединения.

⁴ См. *Vers une Constitution europeenne...* P. 21.

⁵ Наблюдатели были от ряда совещательных органов Европейского союза, в том числе от Экономического и социального комитета и Комитета регионов.

Как и предполагалось ранее, вторая часть представляет собой текст Хартии Европейского союза об основных правах (54 статьи), который почти без изменений вошёл составной частью в Конституционный договор. Напомним, что Хартия была торжественно провозглашена и подписана в Ницце 7 декабря 2000 г., и одна из основных проблем, которая была связана с этим документом, состояла в том, как придать ему обязательную юридическую силу. Как представляется, одновременно с вступлением в силу всего Конституционного договора обязательный юридический характер приобретёт и Хартия как его составная часть.

Наиболее объёмная часть Договора – третья (342 статьи) озаглавлена «Политики⁶ и функционирование Союза». За исключением глав, посвящённых отношениям Союза с третьими странами, а также продвинутому сотрудничеству и пространству свободы, безопасности и законности, третья часть воспроизводит без особых существенных изменений основные положения действующих учредительных договоров. Работа, которая производилась по третьей части, в основном была связана с усовершенствованием редакции и приведением в логическое соответствие положений из различных договоров. При этом участники Конвента сочли полезным одновременно с номерами статей нового Договора привести рядом, в скобках, соответствующие, связанные с ними статьи Договора о Европейском союзе (1992) и Договора о Европейском сообществе (1992). Напрашивается вывод о том, что участники Конвента не имели полномочий от своих государств в отношении пересмотра существа, целей и содержания вопросов, содержащихся в третьей главе (внутренний рынок, экономическая и валютная политика, другие общие политики и т. п.). К тому же, учитывая относительно небольшой период подготовки Конституционного договора, участники Конвента были бы просто не в силах разработать новые стратегические направления европейской интеграции для включения их в готовящийся Договор.

Наконец, четвёртая часть, состоящая из десяти статей, в частности, говорит об упразднении всех других учредительных договоров с момента вступления в силу данного Конституционного договора. В ней содержатся также статьи о правопреемстве нового Союза по отношению к правам и обязательствам Европейского сообщества (1992) и Европейского союза (1992), о процедуре пересмотра Договора, о по-

⁶ Имеются в виду общие политики.

рядке его вступления в силу. Согласно статье IV-9, Договор, учреждающий Конституцию, бессрочный.

К Договору приложены пять Протоколов и три Декларации.

Из выше написанного ясно, что новый Договор – довольно сложный документ. Он не содержит сплошной нумерации статей. Каждая часть сохраняет отдельную нумерацию. При этом, например, «Статья I-4» означает четвёртую статью части I Договора.

Как представляется, создание единого, консолидированного Договора, разбивка текста подробно на части, главы, разделы, подразделы и, в частности, указанная нумерация статей облегчают поиск и восприятие необходимых статей для специалистов. В то же время можно согласиться с профессором Л.М. Энтиным, который пишет, что «задача упрощения действующих конститутивных текстов и их большей доступности для населения вряд ли оказалась решенной»⁷.

Очевидно, что сложный, эклектичный характер нового Договора является результатом столкновений и компромиссов не только различных национальных интересов, но и интересов «федералистов», выступавших в период работы Конвента за преобразование Европейских сообществ и нынешнего Европейского союза в федерацию, и сторонников максимального сохранения суверенных полномочий у государств-членов.

Объединение (слияние) учредительных договоров в один консолидированный текст кладёт конец структуре Европейского союза, включающей «три опоры» – Сообщества, Общую внешнюю политику и политику безопасности (ОВПБ) и Сотрудничество полиций и судебных органов (СПСО). Ликвидация юридических различий между Европейским сообществом (1992) и Европейским союзом (1992) позволяет новой международной интеграционной организации, которая сохранила прежнее наименование – «Европейский союз», обрести статус юридического лица и международную правосубъектность. Так в статье I-6 нового Договора прямо говорится: «Союз является юридическим лицом»⁸, а статья III-225 гласит:

⁷Энтин Л.М. Указ. соч. С. 88.

⁸Ввиду отсутствия официального перевода перевод статей Конституционного договора 2004 г. сделан автором данной статьи (М.Б.) путём сопоставления французского и английского текстов. Следует отметить, что большая часть документов и заключительный проект Конституционного договора были составлены на французском языке и лишь, затем переведены на другие языки. Объясняется этот факт тем, что большинство редакторов – сотрудников Секретариата Конвента были юристами, для которых

«1. Союз может заключать соглашения с одним или несколькими третьими государствами или международными организациями, когда Конституция это предусматривает либо когда заключение соглашения необходимо для реализации в рамках политик Союза одной из целей, зафиксированных Конституцией, либо когда это предусмотрено обязательным юридическим актом Союза или затрагивает внутренний акт Союза.

2. Соглашения, заключённые Союзом, обязывают институты Союза и государства-члены».

Рассуждая о Европейских сообществах как юридических лицах, профессор А.Я. Капустин совершенно правомерно трактует это как правосубъектность по внутреннему праву государств-членов⁹. То есть Сообщества в качестве юридических лиц могут приобретать и отчуждать движимое и недвижимое имущество, выступать стороной в судопроизводстве. Теперь это можно отнести и к Европейскому союзу образца 2004 г.¹⁰

В том, что касается международной правосубъектности, в отечественной и зарубежной специальной литературе имеются различные суждения о наличии этого качества у Европейского союза 1992 г.

Некоторые российские юристы считают Европейский союз (1992) субъектом международного права¹¹. Другие придерживаются точки зрения, согласно которой действующий Союз не обладает собственной международной правосубъектностью¹². Третьи не имеют определённого мнения на этот счёт, хотя, как кажется, склоняются к наделению Европейского союза (1992) международной правосубъектностью¹³.

В то же время мало у кого возникают сомнения по вопросу, обладают ли международной правосубъектностью Европейские сообщества и, в частности, Европейское сообщество (1992). Ответ на этот вопрос в основном даёт положительный.

французский язык был рабочим. Немаловажным фактором была также национальная принадлежность Председателя Конвента, сыгравшего значительную роль в подготовке текста Конституционного договора.

⁹ Капустин А.Я. Европейский союз: интеграция и право. М. 2000. С. 43.

¹⁰ Как известно, Европейский союз, учреждённый в 1992 г., прав юридического лица не имел.

¹¹ См., например, Международное право: Учебник. Отв. ред. проф. Г.В. Игнатенко и проф. О.И. Тиунов. М. 2001. С. 340.

¹² Капустин А.Я. Указ. соч. С. 53, 54, 55.

¹³ Шеленкова Н.Б. Европейская интеграция: политика и право. М. 2003 С. 125-132.

Что же касается нового Европейского союза 2004 г., то, как уже отмечалось, согласно статье IV-3 Конституционного договора, он унаследовал от Европейского сообщества и Европейского союза (1992) все права и обязательства, в том числе общепризнанную международную правосубъектность Европейского сообщества.

• В Конституционном договоре ясно изложены цели и ценности созданного им Союза. Среди ценностей, согласно статье I-2, названы «уважение человеческого достоинства, свобода, демократия, равенство, правовое государство, а также соблюдение прав человека».

Цели Союза перечислены в статье I-3. Данная статья отвечает на главные вопросы: «Зачем нужен Союз? Каковы цели, для достижения которых объединяются более 450 млн. жителей Европы из 25 государств?»

Статья I-3 является ярким примером упрощения и синтеза положений о целях предыдущих организаций, содержащихся, в частности, в статье 2 Римского договора о ЕЭС (1957), статье 2 Договора о Европейском союзе (1992) и статье 2 Договора о Европейском сообществе (1992). Следует отметить в то же время, что ряд целей ранее учреждённых Европейских сообществ определялись положениями, расположенными в разных частях учредительных договоров. Ниже мы приводим основные положения статьи I-3 Конституционного договора.

1. «Союз имеет целью укреплять мир, свои ценности и благосостояние своих народов.

2. Союз предлагает своим гражданкам и своим гражданам пространство свободы, безопасности и законности без внутренних границ, а также единый рынок, свободный и честный.

3. Союз способствует долговременному развитию Европы, основанному на сбалансированном экономическом росте, высоко конкурентной, рыночной, социальной экономике, которая ведёт к полной занятости, социальному прогрессу и высокому уровню защиты и улучшения качества окружающей среды. Она способствует научному и техническому прогрессу...

Союз уважает богатство своего культурного и языкового разнообразия и заботится о сохранении и развитии европейского, культурного наследия.

4. В своих отношениях с остальным миром Союз утверждает и реализует свои ценности и интересы. Он способствует миру, безопасности, долговременному развитию планеты, солидарности и взаимному

уважению народов, свободной и справедливой торговле, ликвидации бедности и защите прав человека, в особенности прав детей, а также строгому соблюдению и развитию международного права, в частности, соблюдению принципов Устава Организации Объединённых Наций.

5. Эти цели достигаются надлежащими средствами в соответствии с полномочиями, переданными Союзу согласно Конституции».

В этой относительно большой статье содержится ряд важных положений, прямо касающихся темы настоящей работы. Поэтому мы будем возвращаться к её анализу в нашей статье. Однако, трудно избежать соблазна и, имея в виду отдельные слишком «пафосные» положения выше приведённой статьи I-3 с учётом нынешней «инфляции» высоких слов и деклараций, хочется привести пример её критики со стороны, в частности, британских разработчиков текста Конституционного договора. Как об этом написал Этьен Понсэн, юрист, член Секретариата Конвента, представители Великобритании называли статью I-3 «новогодней ёлкой» («Christmas tree»), увешанной многочисленными украшениями¹⁴.

Несмотря на это скептическое замечание, из анализируемой статьи вытекают следующие весьма серьёзные выводы:

- цели, приведённые в данной статье, носят руководящий характер и определяют и ограничивают компетенцию Союза как новой международной организации;

- в то же время при внимательном рассмотрении среди общих целей перечисляются так называемые частные цели, вытекающие из секторальных общих политик – сельскохозяйственной, в области защиты окружающей среды, транспортной, социальной, экономической и др. Подробнее эти цели фигурируют в наименованиях соответствующих разделов части III Конституционного договора, названной «Политики и функционирование Союза». С точки зрения нашего исследования даже перечисление общих политик Европейского союза даёт понятие об объёме полномочий, переданных государствами-членами Европейскому союзу, а точнее его брюссельским институтам, что тесно связано с проблемами, связанными с ограничением суверенитета государств-членов Европейского союза.

Учитывая ограниченные рамки статьи, позволим себе лишь некоторые замечания.

Не следует упускать из виду, что цели Союза, как общие, так и частные, направлены в будущее. Многого ещё нет. Возьмём в качестве

¹⁴ Vers une Constitution europeenne...P. 89.

примера цели социального характера, связанные с понятием «объединённой социальной Европы». Над социальными вопросами работала XI-я рабочая группа Конвента¹⁵. Её члены не хотели, чтобы общая социальная политика являлась частью общей экономической политики. Эта группа добивалась автономной социальной политики и особых социальных целей Союза. Пока, правда, в Европейском союзе нет ни общей социальной, ни общей экономической политик. Тем не менее, членам Конвента из XI-й рабочей группы удалось в перечень целей нового Союза включить понятия «долгосрочного развития» «социальной, высоко конкурентной рыночной экономики», «социальной справедливости», «полной занятости» вместо «высокого уровня занятости», как это записано в прежних учредительных договорах. Данные положения представляют суть «европейской социальной модели», то есть модели, при которой экономическое развитие способствует сплочённости населения и социальному прогрессу. Считается, что эта европейская модель, наиболее яркими примерами которой, считаются французская и германская экономики, отличается от моделей азиатского или американского развития.

Хотелось бы также обратить внимание на упоминание целей культурного характера: «Союз уважает богатство своего культурного и языкового разнообразия...». Это явно напоминание о том, что новый Союз будет состоять из самостоятельных государств-членов.

Цели, связанные с отношениями с остальным миром, детализируются впоследствии в статьях, посвящённых Общей внешней политике и политике безопасности (ОВПБ).

Главный же вывод, вытекающий из анализа статей, посвящённых ценностям и целям Союза, заключается в том, что, очертив более или менее ясно выдвигаемые ценности и цели, тем самым архитекторы интеграции провозгласили на долгие годы модель развития европейской цивилизации, которая, как нам представляется, основывается на существовании самостоятельных, суверенных государств, а не на едином федеративном государстве.

• Члены Конвента завершили дискуссию о судьбе Хартии Европейского союза об основных правах. Её содержание было интегрировано

¹⁵ После завершения так называемой «фазы заслушивания мнений» (февраль – сентябрь 2002 г.) в работе Конвента наступила «фаза изучения и разработки» текстов по разделам Конституционного договора, для чего было создано всего одиннадцать рабочих групп. Как раз XI-я группа занималась вопросами «социальной Европы».

в текст Договора, учреждающего Конституцию для Европы. Тем самым положениям Хартии после вступления всего Договора в силу будет придан обязательный юридический характер.

- Конституционный договор уточнил и разграничил полномочия между Союзом и государствами-членами.

- Договор упростил и уменьшил количество видов применяемых в праве Европейского союза юридических актов. Вместо более чем полутора десятков наименований правовых документов, имеющих хождение в нынешнем Европейском союзе, новый Договор предусматривает шесть видов актов: европейский закон, европейский закон – рамка, регламент, решение, рекомендация и мнение. Лишь два первых документа обладают юридически обязательной силой.

- Национальные парламенты наделяются правом участия в институциональной системе Европейского союза. Тем самым они приобретают право более эффективно контролировать действия своих правительств на европейском уровне. Они также смогут осуществлять прямой контроль над соблюдением принципа субсидиарности в праве Европейского союза. Это шаг назад от принципа наднациональности в сторону межгосударственного управления Европейским союзом.

В нынешнем Европейском союзе Комиссия направляет законодательные предложения правительствам государств-членов, которые должны информировать о них свои национальные парламенты. Это ставит парламенты государств-членов в неравное положение с правительствами и ослабляет их роль в общеевропейской архитектуре. Согласно «Протоколу о роли национальных парламентов в Европейском союзе», приложенному к новому Договору, Комиссия обязуется направлять все документы, которые она представляет Европарламенту и Совету министров, одновременно прямо в национальные парламенты. Таким образом, впервые в истории европейской интеграции национальные парламенты наделяются правом одобрять или блокировать предложения Европейской комиссии. Для этого в пункте 4 выше упомянутого Протокола предусмотрен срок в шесть недель, в течение которого национальный парламент информирует своё правительство о принятой позиции по предложению Комиссии. В случае несогласия с предложением включается так называемый «механизм раннего предупреждения», предусмотренный следующим «Протоколом о применении принципов субсидиарности и пропорциональности». Так в пункте 5 Протокола записано положение о том, что в случае несогласия

с предложением Комиссии, любой национальный парламент либо его палата направляют Председателям Европарламента, Совета министров и Комиссии мотивированное мнение, разъясняющее отрицательную по отношению к предложению позицию. Комиссия согласно пункту 6 данного Протокола может снять своё предложение, либо изменить его, либо продолжать настаивать на нём. В последнем случае национальный парламент может обратиться за решением вопроса в Суд ЕС.

- Конституционный договор укрепил военную составляющую Европейского союза. В частности, он предусмотрел создание Европейского агентства вооружений, подчиняющееся Совету министров (статья III-212). Так называемые «продвинутые» государства-члены могут подписать между собой соглашение о взаимной обороне.

- Расширяются полномочия Евроюста¹⁶ (статьи III-174, III-175) и Европола¹⁷. Предусматривается возможность создания «Европейской прокуратуры» на основании Евроюста с участием государств-членов, выступающих за продвинутое сотрудничество.

- Укрепляется «экономическое управление» зоной евро, в частности, в результате создания Еврогруппы, в которую будут входить министры 13 государств-членов, составляющих зону евро, представители Комиссии и Центрального европейского банка. Еврогруппа создаётся на основании приложенного к Конституционному договору «Протоколу о Еврогруппе».

- Среди целей Союза особо отмечается обязательство уважать «богатство его культурного и языкового разнообразия» (I-3 пункт 3, последний абзац). (Впрочем, указанное положение не раз встречается в различных разделах Договора). Заключение соглашений, которые могли бы нанести этому разнообразию ущерб, допускается только на основе голосования единогласием (то есть с согласия всех государств-членов). Смысл последнего положения в том, что любое государство-член, которое сочтёт, что соглашение по выше указанному вопросу нанесёт ему ущерб, сможет наложить вето на его заключение.

- Конституционный договор с 2009 г. вводит упрощённый характер принятия решений в Европейском совете и Совете министров в результате нового определения квалифицированного большинства. Оно

¹⁶ Европейская судебная сеть. В задачу Евроюста входит усиление сотрудничества национальных органов различных государств-членов по борьбе с серьёзной преступностью, в том числе на основании информации Европола.

¹⁷ Европейское полицейское ведомство.

будет определяться как большинство государств-членов, представляющих три пятых населения Европейского союза. Как известно, сейчас подсчёт квалифицированного большинства имеет более сложный характер и базируется на трёх различных критериях.

- Если до сих пор Европейский совет считается руководящим политическим органом, который не принимает юридически обязательных решений, новый Договор включает его в число институтов ЕС, что означает наделение Европейского совета правом принятия юридически обязательных актов. Председатель Европейского совета, он же президент Европейского союза избирается на срок 2,5 года вместо шести месяцев на основании ротации, как это происходит по настоящий момент.

- Усиливается роль Европейского парламента. Его численность устанавливается в 736 человек.

- Во главе Совета министров избирается председатель сроком на один год. При принятии законодательных актов Совет министров проводит публичные (открытые) заседания. В этом случае он называется «Советом по общим и законодательным делам».

- Усиливаются полномочия Европейской комиссии. Вокруг вопросов о её полномочиях и составе острые дискуссии продолжались до самого момента подписания Конституционного договора 18 июня 2004 г. В окончательном варианте текста Договора в **статье I-25: Европейская комиссия**, в частности, в пункте 5 записано следующее: «Первый состав Комиссии, назначенный во исполнение Конституции, включая её Председателя и Министра иностранных дел Союза, который будет одним из её вице-председателей, включает гражданина каждого государства-члена».

Здесь следует отметить, что даже в последнем варианте проекта Конституционного договора утверждалось, что состав Комиссии сокращается до коллегии в 15 человек, избираемых на основе принципа ротации. Это означает, что поправки вносились непосредственно перед подписанием Конституционного договора. Во многих зарубежных источниках предполагалось, что, в крайнем случае (то есть при упорном сопротивлении отдельных государств) к вышеуказанному порядку – избранию на принципе ротации – Европейская комиссия подойдёт к 2009 г., когда истечёт срок её мандата. Однако в окончательном варианте Договора (статья I-25 пункт 6) положение о составе Комиссии звучит следующим образом: «По окончании мандата Комиссии,

упомянутой выше в пункте 5, Комиссия будет составлена из количества членов, включая Председателя и Министра иностранных дел Союза, соответствующего двум третям числа государств-членов, если только Европейский совет единогласным голосованием не примет решения об изменении этой цифры.

• Из вышесказанного также следует, что помимо Президента Европейского союза, избираемого на 2,5 года, в новом Европейском совете будет Министр иностранных дел, который заменит Высокого представителя по внешней политике и политике безопасности и Европейского комиссара по внешним делам. Он будет заместителем (вице-председателем) Европейской комиссии и в этом качестве должен координировать её внешнеполитическую деятельность. Министр иностранных дел будет одновременно зависеть от Совета в том, что касается ОВПБ. В распоряжении Министра будет находиться Европейская служба по внешнеполитической деятельности (подразделение Комиссии). Данная Служба будет создана на основе приложенной к новому Договору «Декларации о создании Европейской службы по внешнеполитической деятельности» и будет состоять из сотрудников генерального секретариата Совета министров, Комиссии и откомандированных сотрудников дипломатических служб государств-членов.

Завершая краткое описание деятельности Конвента и характера подготовленного им Конституционного договора, следует подчеркнуть прозрачность («транспарентность») работы этого международного форума. Его заседания были открыты для публики. Он открыл сайт в Интернете (european-convention.eu.int). В Конвент поступило более 1200 предложений от различных неправительственных организаций, экономических, религиозных и университетских кругов. Чтобы вовлечь в процесс европейских реформ молодёжь, Валери Жискар д'Эстен предложил созвать также Конвент молодых по образцу Конвента «взрослых». Для этого каждый член Конвента должен был подобрать одного участника в состав Конвента молодых в возрасте от 18 до 25 лет. И такой Конвент молодых состоялся с 10 по 12 июля 2002 г. Впоследствии ряд руководителей и участников Конвента молодых продолжили работу в составе Конвента «взрослых», участвовали в дискуссиях, вносили поправки в текст проекта Договора, некоторые из которых были приняты.

Всё это говорит о том большом внимании, которое уделялось мнениям различных представителей гражданского общества, отношению

различных общественных кругов к Конвенту и выработанному им документу.

2. Новый Европейский союз, и вопросы суверенитета государств-членов.

Статья I-1 Конституционного договора, названная «Учреждение Союза» гласит:

«1. Появившаяся в результате стремления граждан и Государств Европы строить своё общее будущее данная Конституция учреждает Европейский союз, которому Государства-члены передают полномочия для достижения своих общих целей. Союз координирует политики Государств-членов, направленные на достижение этих целей, и осуществляет в коммунитарной форме передаваемые ими полномочия.

2. Союз открыт для всех европейских Государств, которые уважают его ценности и обязуются совместно проводить их в жизнь».

Итак, в данной статье Договора провозглашается учреждение новой организации – Европейского союза и раскрываются некоторые его основные черты.

Здесь, возможно, уместно пояснить точку зрения автора о данном втором по счёту Европейском союзе как новой международной организации. Дело в том, что с самого начала работы Европейского Конвента его члены пытались решить вопрос о наименовании организации, которую они стремились учредить. В подготовительных материалах Конвента чаще всего фигурировали четыре названия: «Соединённые Штаты Европы», как это предлагали в своё время писатель Виктор Гюго и британский политический деятель Уинстон Черчилль, «Европейское сообщество», «Европейский союз», «Единая Европа». От первого варианта члены Конвента отказались, поскольку он слишком напоминал название государства Соединённые Штаты Америки, а европейцы не хотели быть обвинёнными в слепом следовании заокеанскому примеру. Наименование «Европейское сообщество» было отведено, поскольку напоминало скорее начало «европейского строительства» с его Сообществами и могло создать впечатление отхода в интеграции назад. Оставался выбор между «Единой Европой» и «Европейским союзом». Любопытным фактом является то, что Председатель Конвента Валерии Жискар д'Эстен, пользовавшийся большим авторитетом среди членов Конвента и в целом среди европейской общественности, активно выступал за вариант «Единая

Европа» («Europe unie», «United Europe»). Он заявлял, в частности, выступая против названия «Европейский союз», что различных Союзов много: «Союз велосипедистов», «Почтовый союз» и т. д. Многие члены Конвента были против варианта, избранного своим Председателем. В ряде источников приводился пример с выступлением на Конвенте британского представителя М. Эйна, заявившего, что словосочетание «United Europe» напоминает ему название известного футбольного клуба «Manchester United».

В результате длительной дискуссии большинство членов Конвента пришли к соглашению в пользу уже известного и устоявшегося наименования «Европейский союз», хотя могло случиться и по-иному.

Начальная редакция Конституционного договора, которая была представлена Конвенту его президиумом, гласила: «Появившаяся в результате стремления народов Европы строить своё общее будущее, настоящая Конституция учреждает Союз...». Данная редакция была подвергнута критике со стороны большинства членов Конвента, которые подчёркивали, что, исходя из принципов международного права, суверенитет и право передачи суверенных полномочий могут быть присущи только государствам как главным субъектам международного права. Поэтому в окончательной редакции приведённой выше статьи I-1 именно государства играют центральную роль, учреждая Союз и передавая ему свои полномочия для достижения общих целей¹⁸. В то же время в порядке компенсации по требованию ряда членов Конвента в окончательный текст первой статьи было включено положение о том, что «стремление строить общее будущее» присуще не только государствам-членам, но также и «гражданам». Таким образом, уже в первой фразе Договора скрыта его двойственная природа и двойственный источник законности. Европейский союз является союзом государств и союзом граждан. Эта двойственность пронизывает весь Договор, в том числе положения об институциональной структуре. Если Совет министров представляет в Союзе государства, то Европейский парламент — граждан.

В то же время анализ первой статьи Договора показывает, что так называемые «федералисты» потерпели поражение. С учётом того, что далеко не все круги европейской общественности придерживаются «федералистской» концепции развития европейской интеграции, можно сделать вывод, что верх одержала более умеренная точка зрения,

¹⁸ См. подробнее *Vers une Constitution europeenne...* P. 80.

откладывающая до более далёких времён решение такого политически деликатного и щекотливого вопроса, как преобразование Европейского союза в Европейскую федерацию. Как представляется, такое положение сохранится на долгие годы, если не на десятилетия, на которые рассчитано действие Конституционного договора. Дело в том, что в начальной версии первой статьи указывалось, что «Союз... осуществляется **в федеральной форме**»¹⁹ определённые общие полномочия». Одно упоминание термина «федеральный» вызвало резкое негодование в Англии. Британские представители, и, прежде всего, премьер – министр Великобритании Тони Блэр, активно выступили за исключение слова «федеральный» из текста проекта Договора. Британцев поддерживали представители ряда стран-кандидатов на вступление в ЕС и скандинавских государств. Вызвавший горячие споры термин был заменён словосочетанием – «в коммунитарной форме» («sur le mode communautaire – франц.; «community way» - англ.). Здесь следует отметить, что с точки зрения международного права избранная формула мало, что говорит исследователю. В данном эпизоде ясно только, что Конвент не пожелал, чтобы учреждаемый Союз был связан какими – либо «федеральными» обязательствами. Что означает «коммунитарная форма» реализации полномочий, покажет практика.

О поражении сторонников федералистских теорий свидетельствует также то, что из окончательного варианта важнейшей первой статьи, раскрывающей суть новой учреждаемой организации, исчезло словосочетание «Всё более сближающийся Союз» («Union sans cesse plus étroite» - франц.; «ever closer Union» - англ.), что интерпретировалось многими как слияние, в конце концов, европейских народов в единое государство. Президиум Конвента, вовсе не уверенный, что именно это будет происходить с Союзом в ближайшие десятилетия, исключил вышеуказанное сочетание из первой статьи по требованию Великобритании, Ирландии, Дании и ряда других стран.

Членов Конвента примирило то, что данная идея в несколько изменённом, смягчённом варианте осталась в преамбуле Договора, и она также присутствует в преамбуле Хартии ЕС об основных правах, которая, как это уже отмечалось, была включена в текст Конституционного договора в виде его части II.

На межгосударственный характер нового Союза указывает то, что согласно пункту 2 первой статьи члены Союза могут быть только

¹⁹ Выделено мной – М.Б.

государства. Данное положение воспроизводит смысл статьи 49 Договора о создании Европейского союза (1992). Условия присоединения к новому Союзу определяются двумя основными принципами – географическим («государство – кандидат должно быть европейским») и политическим («государство должно быть демократическим, разделяющим общие ценности Союза»). Эти принципы содержатся в Договоре о создании Европейского союза (1992), в частности, в его статьях 6 и 49.

Включение положения об условиях присоединения в первую статью в отличие от Маастрихтского договора (1992), где данное положение находилось в самом конце текста (ст. 49), можно трактовать как признак открытости новой организации и как сигнал, приглашающий отвечающие необходимым критериям страны к вступлению в неё.

Интересно сравнить порядок вступления в новый Европейский союз с порядком присоединения к интеграционному Сообществу – ЕЭС на заре европейской интеграции на основе Римского договора (1957). Это важно в рамках данной статьи, чтобы ответить на вопрос, удаляется ли исследуемое интеграционное объединение от международного права или наоборот всё больше старается действовать в рамках международно-правового поля. Это тем более любопытно, что с позиции категорий членства в международной организации подобное исследование по отношению к европейскому праву производится впервые.

Согласно ст. 237 Римского договора о создании ЕЭС (1957) формально членство в Сообществе было открыто для всех европейских государств: «Любое европейское государство может заявить о своём желании присоединиться к Сообществу». Таким образом, с точки зрения географического определения круга государств-членов, Сообщество, которое определило основные направления западноевропейской интеграции, с самого начала носило региональный характер²⁰. Это то, что лежало на поверхности в смысле выделения критериев членства в ЕЭС. Как это было показано выше, в новом Конституционном договоре (2004) географический критерий для приёма в Европейский союз сохранился.

При анализе Римского договора 1957 г. по вопросу о членстве в отечественной литературе делался вывод о существовании на практике второго более важного критерия – по идеологическому или политическому признаку. Он получил наименование «социально-политического критерия»²¹. В Римском договоре прямо о нём нигде не говори-

²⁰ Морозов Г.И. Международные организации. М., 1974. С. 64.

лось. Более того, ст. 222 Договора оставляла за его участниками право определять свою систему собственности. Возможность применения этого права на практике вызвала серьёзные сомнения. Если предположить, что какой – либо из участников Римского договора попытался бы изменить способ производства, или какое – либо из социалистических государств попыталось бы подать заявку на вступление в ЕЭС, можно было с уверенностью предсказать негативную реакцию Сообщества на подобные действия.

Очевидно, что в рассматриваемый исторический период ЕЭС было региональной закрытой экономической группировкой государств, обладавших однородной социально-политической основой.

Возникает вопрос, могло ли Европейское экономическое сообщество применить к своему государству – нарушителю правовую санкцию, например, в виде исключения его из Сообщества. Ответ на это в период существования ЕЭС мог бы быть только отрицательным. Как известно, Римские договоры 1957 г. о ЕЭС и Евратоме были бессрочны и не предусматривали выхода государств из Сообществ.

Тогда считалось, что экономическая интеграция носит необратимый характер. «По мере усложнения экономической жизни, – писал, например, известный отечественный экономист Ю.В. Шишков, – экономическое общение между странами становится всё более комплексным и многогранным. Эта комплексность представляет собой не просто растущее число видов сотрудничества, а всё более сложное их взаимопроникновение и переплетение... Следовательно, экономические связи не просто множатся количественно, возникает качественно новое явление – единый, внутренне тесно взаимосвязанный поток международных хозяйственных связей, расчленив который на составные части можно разве что теоретически»²².

Тезис о необратимости интеграционных процессов являлся, видимо одним из объяснений того, что Римские договоры были бессрочны и не предусматривали выхода государств из Сообществ. Стало быть, можно предположить, что право выхода было несовместимо со статусом государства – члена ЕЭС.

В то же время право выхода государств-членов из международной организации является общепризнанной нормой современного между-

²¹ См. Шабан И.С. Империалистическая сущность западноевропейской интеграции. М., 1971. С. 41; Морозов Г.И. Указ. соч. С. 60.

²² Шишков Ю.В. Общий рынок: надежды и действительность. М. 1972. С. 9.

народного права. «Право выхода, – пишет Г.И. Тункин, – существует во всех общих международных организациях независимо от того, имеется ли об этом указание в уставе международной организации»²³.

Теперь посмотрим, как в сравнении с выше изложенными рассуждениями обстоит дело с выходом государств из нового Европейского союза?

Согласно статье I-59 Конституционного договора, «любое государство-член может принять решение в соответствии с правилами, предусмотренными Конституцией, выйти из Европейского союза».

Налицо коренное изменение подхода архитекторов европейской интеграции к вопросу о добровольном выходе государств из Союза. Очевидно, что данное изменение полностью согласуется с современным международным правом.

Это представляет собой важнейшую новеллу в юридических принципах Европейского союза. Очевидно, что она находится в явном противоречии со сторонниками формулы «всё более сплывающегося Союза». С точки зрения «федералистов» эта новелла угрожает всему тому, что было сделано за истекшее пятидесятилетие²⁴.

В выше упомянутой статье I-59 Конституционного договора подробно разъясняется процедура добровольного выхода государства-члена из Европейского союза. Государство, пожелавшее покинуть Союз, нотифицирует своё намерение Европейскому совету. Союз заключает с этим государством соглашение об условиях его выхода из организации, определяя рамки будущих отношений данного государства с Союзом. Конституционный договор перестаёт действовать для такого государства с момента вступления в силу соглашения о выходе либо, при отсутствии такового, через два года после упоминавшейся нотификации Европейского совета.

В наших рассуждениях, приводившихся выше и касающихся условий для вступления в Европейский союз, речь, помимо географического критерия не раз заходила о ценностях Союза. Разумеется, имеются в виду духовные ценности, перечисленные, в частности, во второй (I-2) статье Конституционного договора. Данная статья гласит: «Союз основывается на таких ценностях, как уважение человеческого достоинства, свобода, демократия, равенство, правовое государство, уважение прав человека. Эти ценности являются одинаковыми для госу-

²³ Тункин Г.И. Теория международного права. М. 1970. С. 392.

²⁴ Vers une Constitution europeenne...P. 232.

дарств-членов, общество которых характеризуется плюрализмом, терпимостью, справедливостью, солидарностью и отсутствием дискриминации». Всё перечисленное мы определяем как вторую группу критериев для вступления в новый Европейский союз.

Данные критерии имеют правовое содержание, то есть являются юридическими обязательствами и требуют от государства-кандидата и государства-члена их строгого соблюдения. У читателя может возникнуть вопрос о том, что будет, если государство-член нарушит какое-либо из перечисленных обязательств. Ответ содержится в статье I-58 Конституционного договора. Несоблюдение каким-либо государством-членом выше перечисленных ценностей, содержащихся в статье I-2, может привести к временному лишению государства – нарушителя определённых прав, например, права голоса в Совете министров. Таким образом, статью I-2, характеризующую юридические и политические критерии для вступления в Европейский союз и благополучного пребывания в нём, следует рассматривать в тесной связи со статьёй I-58.

Возвращаясь к теме данного раздела о содержании Конституционного договора и суверенитете государств-членов, уместно повторно привести положение статьи I-3 о том, что «Союз уважает богатство своего культурного и языкового разнообразия». В статье I-5: **Отношения между Союзом и государствами-членами** эта мысль получает дальнейшее развитие. В данной статье говорится:

«1. Союз уважает национальную самобытность Государств-членов, свойственную их основным конституционным и политическим структурам, включая то, что касается региональной и местной автономии. Он уважает главные функции Государства, в частности, те, которые имеют целью обеспечение территориальной целостности, поддержание публичного порядка и обеспечение внутренней безопасности.

2. В соответствии с принципом подлинного сотрудничества, Союз и Государства-члены уважают друг друга и оказывают друг другу взаимную помощь в выполнении задач, вытекающих из Конституции.

Государства-члены помогают Союзу в выполнении его миссии и воздерживаются от любого шага, способного нанести ущерб реализации целей, содержащихся в Конституции».

Таким образом, статья I-5 организует отношения между Союзом и государствами-членами. При этом в ней синтезированы положения, расположенные в разных статьях ныне действующих договоров,

например, в статьях 6 и 33 Договора о Европейском союзе (1992). В то же время статья I-5 является более подробной, уточняющей основные элементы национальной самобытности и идентичности, содержащей упоминание о региональной и местной организации государств.

Очевидно, что её предназначение – успокоить государства-члены и их граждан в отношении того, что, несмотря на передаваемые Союзу полномочия, это не нанесёт ущерба государственному суверенитету, основным элементам организации государства. Большая заслуга в формулировании и включении данной статьи в новый Договор принадлежит известному датскому политическому деятелю, бывшему члену Европейской комиссии, члену президиума Конвента Кристоферсену. В этой связи в западной юридической литературе она получила название «клаузулы Кристоферсена».

Основной смысл пункта 2 анализируемой статьи заключается в принципе добросовестного сотрудничества между Союзом и государствами-членами, который, по мнению зарубежных экспертов, близок принципу добросовестного выполнения международных обязательств в международном праве²⁵.

Наконец, как нам кажется, статья I-9 Конституционного договора ставит окончательно все точки над «и» по вопросу о степени ограничения суверенитета государств-членов в новом Европейском союзе и о правовой природе данной организации. В указанной статье зафиксированы основные принципы распределения полномочий, которые уже присутствуют в действующих договорах, однако либо не совсем точно или не совсем полно сформулированы. Ниже эти принципы приводятся, как они сформулированы в статье I-9 вместе с нашими комментариями.

«1. Принцип распределения определяет границы полномочий Союза...»

2. В соответствии с принципом распределения Союз действует в пределах полномочий, которыми его наделили государства-члены по Конституции для достижения поставленных им целей. Любое полномочие, которым Союз не наделён по Конституции, принадлежит государствам-членам».

Итак, **первый принцип** – это принцип распределения («principe d'attribution»). Согласно этому принципу, Союз располагает лишь теми полномочиями, которыми его недвусмысленно наделил Конституционный договор. Дополнительно, и это новелла Договора, чётко указывается, что если Союзу очевидным образом не передаётся какое-либо

²⁵ Vers une Constitution europeenne...P. 92.

полномочие, оно реализуется на национальном уровне, то есть остаётся суверенным полномочием государств-членов.

Переходим к другим принципам. В данном случае в связи с рассуждениями о **принципе субсидиарности** целесообразно дать полный перевод выше приводившегося пункта 1 статьи I-9.

«1. Принцип распределения определяет границы полномочий Союза. Исполнение этих полномочий определяют принцип субсидиарности и принцип пропорциональности».

3. В соответствии с принципом субсидиарности, в сферах, которые не входят в исключительную компетенцию Союза, он вмешивается лишь тогда и лишь в той мере, когда предполагаемые цели не могут быть достигнуты в достаточной степени Государствами-членами как на центральном уровне, так и на уровнях, региональном и местном, но могут быть вернее достигнуты на уровне Союза по причине принятия более серьёзных и результативных мер.

Институты Союза применяют принцип субсидиарности в соответствии с Протоколом о применении принципа субсидиарности, являющимся приложением к Конституции. Национальные парламенты следят за соблюдением этого принципа в соответствии с процедурой, предусмотренной данным Протоколом».

Таким образом, **второй принцип** – это принцип субсидиарности. Этот принцип, заимствованный из канонического права католической церкви означает, что не должно делаться на высшем уровне то, что «лучше» будет сделано на низшем уровне, то есть в нашем случае на уровне государств или местных органов власти.

Очевидно, что данный принцип, часто упоминаемый в зарубежных и отечественных работах, особенно в отечественных кандидатских и докторских диссертациях по европейскому праву, будучи субъективным, является скорее политическим, чем правовым. В каких категориях оценить термин «лучше»? Между прочим, это одно из слабых мест функционирования действующего Европейского союза, чаще всего подвергающееся критике со стороны парламентов государств-членов. С учётом этого очередной новеллой Конституционного договора явилось положение о том, чтобы приобщить непосредственно национальные парламенты к процедуре контроля над соблюдением принципа субсидиарности. Они будут иметь в своём распоряжении «механизм раннего предупреждения», если сочтут, что данный принцип не соблюдается.

Третий принцип – это принцип пропорциональности. В пункте 4 статьи I-9 записано, что «в соответствии с принципом пропорциональности содержание и форма действий Союза не должна превосходить то, что необходимо для достижения целей Конституции.

Институты применяют принцип пропорциональности в соответствии с протоколом, упоминаемом в пункте 3».

С нашей точки зрения, смысл принципа пропорциональности состоит в том, чтобы юридически правильно выбирать правовой акт – закон или закон – рамку – для достижения цели.

Логика нашего исследования требует выяснения одного из важнейших вопросов, который уже давно напрашивается, в чём же состоят исключительные полномочия институтов Европейского союза, в каком объёме «поделились» с Союзом государства-члены своими суверенными полномочиями.

Ясный и чёткий ответ на данный вопрос, содержащийся в приводимой ниже статье I-12 Конституционного договора 2004 г., возможно, удивит читателя своей краткостью.

«1. Союз наделён исключительными полномочиями, чтобы устанавливать правила конкуренции, необходимые для функционирования внутреннего рынка, а также в следующих областях:

- валютная политика в отношении Государств-членов, которые приняли евро;
- общая торговая политика;
- таможенный союз;
- сохранение биологических ресурсов моря в рамках общей политики рыболовства.

2. Союз наделён исключительной компетенцией для заключения международного соглашения, когда такое заключение предусмотрено законодательным актом Союза, либо, когда оно необходимо, чтобы позволить ему реализовать свою внутреннюю компетенцию, либо когда оно касается внутреннего акта Союза».

Главный вывод из выше приведённой статьи состоит в том, что Союз будет иметь весьма небольшой объём исключительных полномочий.

Из других комментариев хотелось бы отметить, что среди перечисленных полномочий указывается общая торговая политика. Это в определённом смысле новелла, поскольку в данное время вся торговая политика не входит в исключительную компетенцию Европейского сообщества (1992)²⁶. Так, например, регулирование иностранных ин-

вестиций в государствах-членах, а также сферы торговли услугами аудиовизуального, культурного, образовательного, медицинского характера продолжают оставаться предметом совместных полномочий, а на практике предметом специальных полномочий государств. Это означает, что соглашения в этих областях заключаются совместно Сообществом и государствами-членами. По данной причине подобные соглашения называются смешанными.

Как мы видим, статья I-12 без всяких оговорок передаёт общую торговую политику в исключительные полномочия Союза.

Однако описание правовой ситуации с общей торговой политикой оказалось бы не полным, если бы мы дополнительно не обратили бы внимание читателя на включение в текст Конституционного договора специального раздела «Общая торговая политика» (статьи III-216, III-217).

Хотелось бы отметить, что, в частности, во втором абзаце пункта 4 статьи III-217 предусматривается голосование Совета министров на основе единогласия по вопросу о переговорах и заключении соглашений в области торговли услугами культурного и аудиовизуального характера, если возникает риск нанесения ущерба культурному и языковому разнообразию Союза. Тем самым делается исключение из общей формулировки статьи I-12, говорящей о том, что данные вопросы должны голосоваться квалифицированным большинством. Таким образом, из исключительных полномочий Союза подобным, косвенным, процедурным образом (способом голосования), всё-таки, выводится сфера торговли услугами культурного и аудиовизуального характера, поскольку при указанном способе голосования в Совете (единогласием), любое государство-член может проголосовать против начала переговоров и заключения соответствующего соглашения, наложив тем самым своеобразное вето и заблокировав решение Совета. Необходимо отметить, что в ходе подготовки Конституционного договора в основном французские представители стремились не допустить включения всей торговой политики в перечень исключительных полномочий Союза, стремясь оставить в этой области всё так, как это есть сейчас в компетенции Европейского сообщества, то есть с выше изложенными исключениями. Как видим, французам и поддерживающим их чле-

²⁶ Напомним, что нынешний Европейский союз до вступления Конституционного договора 2004 г. в силу по-прежнему состоит из трёх опор, первую из которых составляют два Сообщества. Важнейшим из них является образованное в 1992 г. Европейское сообщество, в компетенции которого находятся важнейшие вопросы экономического и другого характера, которые должен унаследовать новый Европейский союз.

нам Конвента частично это удалось. Торговля услугами культурного и аудиовизуального характера фактически остались в компетенции государств-членов.

При этом следует отметить, что регулирование прямых иностранных инвестиций, остающееся пока в ведении государств-членов, в рамках общей торговой политики переходит по новому Договору в исключительное полномочие Союза. Ни одно из государств не стало этому препятствовать.

Данный эпизод ещё раз подчёркивает, как трудно происходила работа над Конституционным договором и насколько сложный, а порой противоречивый характер он носит. Во многом это объясняется противоречиями между представителями государств – участниками Конвента, в том числе основным противоречием между так называемыми «федералистами» и сторонниками максимального сохранения суверенных полномочий у государств-членов. Сложность также состояла в том, что в ходе работы Конвента решалась задача объединения в одном документе всех учредительных актов, относящихся как к созданию Сообществ, так и Союза.

Согласно духу Конституционного договора, Союз будет стремиться двигать вперёд интеграцию с помощью таких юридических инструментов, как законы и законы – рамки, которые должны способствовать гармонизации законодательств государств-членов. Как это будет получаться, – поживём – увидим. Пока управление многочисленными сферами, неурегулированное нормами «права Союза», остаются в рамках суверенных полномочий государств. По мере принятия Союзом соответствующих нормативных актов в определённых сферах, государства будут терять часть полномочий в части, заменяемой общими нормами Европейского союза. Для того, чтобы государства-члены были готовы к подобным переменам, в статье I-13 Конституционного договора перечисляются упомянутые сферы «совместной компетенции» или «совместных полномочий». Это внутренний рынок, пространство свободы, безопасности и законности, сельское хозяйство и рыбная ловля, за исключением сохранения биологических ресурсов моря (это исключительное полномочие Союза), транспорт и трансевропейские сети, энергетика, экономическая, социальная и территориальная сплочённость, защита окружающей среды, программы исследования космоса и т.п.

На первый взгляд кажется, что данная статья (I-13) есть дальнейшее наступление на суверенные права государств-членов. Мы же полага-

ем, что перечисленные направления и проекты составляют области, которые трудно «переварить» отдельным государствам-членам, и им просто выгодно отдать эти сферы «наверх», чтобы ими управляли институты, обладающие большими финансовыми, материальными и административными (властными) ресурсами. Пока же складывается впечатление, что Союз также не в состоянии в данный момент по финансовым, организационным и другим причинам включить данные направления в группу своих исключительных полномочий.

Повторим нашу мысль о том, что отдельные государства-члены не в состоянии самостоятельно «вытянуть» подобные крупные направления и проекты, либо могут это сделать ценой больших организационных усилий и финансовых расходов. Видимо этим объясняется то, что ни одно из государств не возражало против передачи со временем «рычагов управления» выше перечисленными крупными полномочиями – проектами институтам Европейского союза. Союз же, повторим, скорее всего, пока не в состоянии «проглотить» их, то есть включить их в группу своих исключительных полномочий. В этой связи логично, что разработчики Конституционного договора в определённой степени отложили расширение исключительных полномочий Союза за счёт выше перечисленных направлений до лучших времён. В Договоре нет указаний на время, когда Союз включит в круг своих исключительных полномочий, направления, перечисленные в статье I-13. Один из составителей Конституционного договора член секретариата Конвента Этьен Понсэн высказывает мнение, что Союз может по разным причинам после включения «предметов совместного ведения» из статьи I-13 в список своих исключительных полномочий вернуть их обратно в качестве национальных полномочий государствам²⁷. То есть данный процесс имеет обратимый характер.

Таким образом, Конституционный договор, включив выше перечисленные направления в группу «направлений совместного ведения», не ограничил тем самым суверенные полномочия государств-членов. Они имеют право сейчас и сохраняют его после ратификации договора реализовывать параллельно с Союзом конкретное «совместное» полномочие (например, исследования в области транспорта) за счёт своего национального бюджета²⁸.

И чтобы завершить с «предметами совместного ведения», приведём полностью текст пункта 4 анализируемой статьи I-13:

²⁷ Vers une Constitution europeenne...P. 106.

²⁸ Ibid. P. 107.

«4. В областях помощи развитию и гуманитарной помощи Союз наделён полномочием предпринимать действия и осуществлять общую политику таким образом, чтобы реализация этого полномочия не препятствовала Государствам-членам реализовывать то же полномочие».

Таким образом, осуществление Союзом мер по реализации так называемых совместных полномочий, например, в целях оказания помощи развивающимся странам, не может, согласно Конституционному договору, воспрепятствовать государствам-членам в порядке реализации подобных полномочий оказывать подобную помощь на основании двусторонних программ. И это положение касается всех совместных полномочий.