

# ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

## О проекте Конституции Европейского Союза

Энтин Л.М.\*

1. В преддверии расширения Европейского Союза были осуществлены широкие реформы, призванные парировать вызовы и риски, которые связаны с приходом в Союз новой большой группы государств. Ниццкий договор 2001 г., изменяющий Договор о Европейском Союзе, Договоры, учреждающие Европейские сообщества, и некоторые относящиеся к ним акты и вступивший в силу с 1 мая 2003 г., предусмотрел значительные изменения в структуре, порядке формирования и отчасти полномочиях основных руководящих органов Союза. Договором были пересмотрены порядок формирования и состав Европейской Комиссии, процедура принятия решений в рамках Совета ЕС, уточнена и расширена концепция продвинутого развития, намечена судебная реформа. Вместе с тем новый учредительный акт решил далеко не все возникшие проблемы.

Вотированная саммитом Декларация №23, приложенная к Договору, призвала к проведению широких и глубоких дискуссий о будущем Европейского Союза. Европейский совет на заседании в Лакене (Бельгия) принял решение созвать *Конвент о будущем Европы*, который должен был суммировать результаты дискуссий и представить свои рекомендации. Конвент должен был дать ответ на целый ряд конкретных вопросов. В их числе были уточнение и разграничение полномочий между Союзом и государствами-членами; возможность выработки консолидированного текста, объединяющего существующие учре-

---

\* Энтин Лев Матвеевич – д.ю.н., профессор, зав. кафедрой европейского права МГИМО (У) МИД России.

дительные договоры и их слияние; вопрос о наделении Европейского Союза статусом юридического лица; пути дальнейшей демократизации и повышения эффективности институционального механизма и некоторые другие. В состав Конвента о будущем Европы вошли представители государств-членов и государств-кандидатов на вступление в ЕС. Причем в последнюю категорию были включены не только десять государств, в отношении которых уже было принято решение об их приеме в 2004 г., но также Румыния, Болгария и Турция, вопрос о приеме которых еще только обсуждается и, возможно, будет решаться в 2007 г. В состав Конвента вошли по одному представителю от правительств, по два – от национальных парламентов государств-членов и кандидатов на вступление, 16 представителей Европарламента, 2 представителя Европейской Комиссии, а равно наблюдатели ряда совещательных органов, в том числе Экономического и социального комитета и Комитета регионов. Возглавил Конвент видный политический деятель – бывший президент французской республики Валери Жискар д'Эстен. В ходе работы Конвент пришел к выводу о необходимости не просто технической унификации действующих договоров, а о необходимости выработки Конституции Европейского Союза, которая бы стала правовой основой его существования и жизнедеятельности. В результате активной и напряженной работы Конвент уже к июню 2003 г. подготовил проект Конституции ЕС. В целом одобренный на сессии в Салониках (Греция) проект Конституции Европейского Союза был передан на обсуждение государств-членов.

2. Проект Конституции Европейского Союза – это единый правовой акт, который воспроизводит многие, если не основную массу постановлений предшествующих учредительных договоров, но не является их механическим воспроизведением и не идентичен им ни по структуре, ни по содержанию. Он представляет собой результат совместного творчества представителей государств-членов, институтов Европейского Союза и представителей общественности (хотя участие последних в работе Конгресса было в целом минимальным). Особая юридическая природа Конституции находит свое выражение и в официальном наименовании предложенного проекта – «Договор, учреждающий Конституцию для Европы». Официальное наименование звучит, безусловно, слишком амбициозно. Речь идет о Европейском Союзе, а не о Европе в целом. Договорное происхождение проекта Конституции – еще одно проявление специфики интеграционных образований,

той правовой системы, которая действует в ее рамках. Вместе с тем создатели проекта стремились в целом использовать структуру, традиционно присущую национальным конституциям государств-членов. Этим определяются и внутреннее построение конституционного текста, и характер постановлений, которые сгруппированы в четыре основные части.

В первой части, насчитывающей 59 статей, определяются цели и принципы Европейского Союза, его круг ведения, порядок осуществления полномочий, принципы построения институциональной системы, правовой статус ЕС и особенности правовой системы Союза, условия и порядок финансирования, а равно принципы взаимоотношений с третьими государствами и условия членства. Часть вторая, содержащая краткую преамбулу и 54 статьи, воспроизводит дословно Хартию основных прав Европейского Союза, которая была торжественно провозглашена в Ницце в декабре 2000 г., и вопрос о юридической силе которой до сих пор остается нерешенным. Третья часть конституционного проекта озаглавлена «Политики и функционирование Союза». В ней воспроизведены без особых существенных изменений основные положения действующих учредительных актов, относящихся к созданию Единого внутреннего рынка, Экономического и валютного союза, определению общих политик, их структуре и назначению, а равно регулирующих функционирование соответствующих экономических, финансовых, правовых и иных институтов. Это наиболее объемистая часть конституционного проекта, включающая 342 статьи. Четвертая часть содержит общее и заключительное положение, в том числе относящееся к порядку вступления проекта в силу. Она состоит из десяти статей. К проекту Конституции приложен также ряд протоколов. В их числе Протокол о роли национальных парламентов в рамках Европейского Союза, Протокол о применении принципов субсидиарности и пропорциональности, Протокол о представительстве в Европейском парламенте и о распределении взвешенных голосов в Европейском Совете и Совете министров ЕС, Протокол об участниках зоны евро, Протокол, вносящий изменения в договор об учреждении Евратома, Декларация, дополняющая Протокол о представительстве в Парламенте и взвешенных голосах в Европейском Совете и Совете ЕС, Декларация о создании службы внешних сношений, Декларация, прилагаемая к заключительным постановлениям относительно подписания договора об учреждении Конституции, которая относится к условиям вступления проекта в силу.

Структурно проект Конституции – довольно сложный документ. Решая задачу объединения в одном документе всех учредительных актов, относящихся к созданию как Сообществ, так и Союза, участники Конвента столкнулись с весьма сложной задачей. С одной стороны, необходимо было закрепить в подготовленном проекте основные положения и принципы, свойственные традиционному конституционному тексту. Практически решению этой задачи отвечают только первая и вторая части Конституции. Что касается третьей, она содержит многочисленные постановления, которые традиционно к предмету конституционного регулирования не относятся. Соответственно, сознавая определенную эклектичность предлагаемого документа, авторы проекта не пошли на сплошную нумерацию статей, а сохранили отдельную нумерацию для каждой части, что, конечно, не упрощает восприятие, особенно в тех случаях, когда в тех или иных разделах проекта содержатся отсылки к статьям или пунктам других статей. В любом случае задача упрощения действующих конститутивных текстов и их большей доступности для населения вряд ли оказалась решенной. Это, конечно, не снижает ценности предложенного документа, тем более что первая и вторая части содержат постановления действительно конституционного характера, имеющие особо важное значение для определения правового фундамента существования и функционирования Союза.

Нередко постановления отдельных статей Конституции – наглядный результат тех компромиссов и соглашений, которые достигались в ходе работы над проектом. Особенно это касается институциональной структуры Союза и их полномочий. Вполне естественно поэтому, что именно данные постановления, такие, например, как введение института единоличного главы Союза, порядок принятия решений в Европейском совете и Совете ЕС (его переименовывают в Совет Министров), формирование Европейской Комиссии и ее структура и ряд других, вызвали особенно острую полемику и критику со стороны многих государств-членов и кандидатов на вступление. Развернувшаяся полемика вокруг отдельных проблем, отражающая столкновение различных национальных интересов, вызвала даже сомнения в целесообразности и возможности принятия Конституции. Какова бы ни была, однако, судьба предложенного проекта, несомненным остается одно: что данный документ отражает назревшие тенденции в развитии европейской интеграции, которые в той или иной форме уже зак-

реплены или будут закреплены в последующих нормативно-правовых актах.

Рассмотрим основные новеллы, предлагаемые проектом Конституции ЕС.

3. Проект Конституции вносит существенные изменения в статус Европейского Союза. Как известно, Маастрихтский договор, учреждавший Европейский Союз, содержит весьма эклектичную формулу, определяющую его природу. Согласно действующим актам, Европейский Союз образуют Европейские сообщества, дополненные сферами политики и формами сотрудничества, такими как общая внешняя политика, политика безопасности и сотрудничество полиций и судов в уголовно-правовой сфере. Подобное построение Европейского Союза получило в литературе наименование трех опор. Правовой статус каждой из трех опор имеет весьма значительные различия. Это привело к тому, что правовая система, действующая в рамках Европейских сообществ, весьма радикально отличается от правовых установлений, применяемых в рамках второй и третьей опор (хотя в рамках последней отмечаются определенные изменения). Настороженное отношение многих государств-членов к реализации общей внешней политики и политики безопасности в качестве одного из серьезных правовых последствий создания ЕС повлекло за собой отказ в наделении Союза статусом юридического лица. Сложилась довольно своеобразная ситуация. Европейские сообщества являются юридическими лицами и обладают международной правосубъектностью. Вытекающие отсюда полномочия осуществляются институтами ЕС. При этом создана единая система институтов для Сообществ и Союза, однако собственным статусом юридического лица Союз не наделяется. Подобная правовая двусмысленность сохраняется по настоящее время.

Проект Конституции Европейского Союза предлагает в связи с этим довольно радикальное решение. Он практически ликвидирует деление Союза на три опоры, наделяет Европейский Союз статусом юридического лица, вводит единую систему права Европейского Союза. Статья первая проекта Конституции устанавливает, что Европейский Союз учреждается на основе Конституции путем передачи Союзу государствами-членами всей необходимой компетенции для достижения задач и целей, которые определены непосредственно в самой Конституции ЕС. Правда, эта статья содержит формулировку, которая может вызвать весьма разноречивые толкования; в частности, в ней идет речь

об осуществлении передаваемой компетенции в соответствии с методами, свойственными Сообществам. Что в данном случае подразумевается под подобной формулировкой, не вполне ясно, тем более что в настоящее время правовые установления Сообществ и те, которые применяются в рамках второй и третьей опор, весьма существенно различаются, да и способы осуществления соответствующих полномочий далеко не адекватны. Можно предположить, что речь идет о распространении на бывшую сферу второй и третьей опор права Европейских сообществ. Насколько это реально и насколько действительно такое толкование данной формулировки, должна показать последующая практика. Проект также подтверждает, что с момента вступления в силу Конституции утрачивают силу все действующие договоры об учреждении Европейских сообществ и Европейского Союза, а Европейский Союз становится преемником тех прав и обязанностей, которые в прошлом принадлежали и осуществлялись Сообществами и Союзом. Ликвидация гетерогенности Европейского Союза – безусловно позитивное явление. Однако, очевидно, не следует переоценивать приведенные постановления, которые в данном случае содержатся в общей форме, поскольку в том, что касается конкретных статей, относящихся к осуществлению тех или иных полномочий, той или иной компетенции Европейского Союза, различия сохраняются и остаются довольно существенными.

4. Проект Конституции ЕС содержит сравнительно четкие и детализированные постановления, относящиеся к определению круга ведения и компетенции Европейского Союза. В данном случае важно подчеркнуть несколько аспектов этой проблемы. Во-первых, компетенция является производной, когда речь идет о правах, делегируемых государствами-членами, и во-вторых, она осуществляется во имя достижения тех целей и задач, которые стоят перед Союзом. Иначе говоря, цели и задачи, описываемые в самом проекте Конституции, образуют как бы те рамки, в пределах которых осуществляются полномочия Европейского Союза. И хотя соответствующая статья I-3, устанавливающая и определяющая цели Союза, сформулирована достаточно широко и общо, сама по себе предлагаемая формула создает определенные условия и рамки осуществления тех полномочий и тех компетенций, которые определены в конституционном проекте. Практически можно говорить о том, что осуществляемая Союзом компетенция должна соответствовать принципу пропорциональности. В этой

связи можно напомнить, что к проекту Конституции прилагается Протокол о пропорциональности и субсидиарности.

Определению круга ведения и разграничению компетенции между Европейским Союзом и государствами-членами авторы Конституционного проекта придают особое значение. Об этом свидетельствует, в частности, тот факт, что в тексте проекта неоднократно подчеркивается действие принципа пропорциональности и субсидиарности и указывается на то, что Европейский Союз при всех условиях обязан уважать и не может затрагивать основополагающие характеристики национальной самобытности, политические и конституционные структуры, неотъемлемо присущие государствам-членам. Европейский Союз согласно статье I-5 обязан уважать и соблюдать такие основополагающие функции национального государства, как обеспечение «его территориальной целостности, поддержание публичного порядка и обеспечение внутренней безопасности». В то же время в проекте обращается внимание на необходимость тесного взаимодействия и взаимопомощи Союза и государств-членов при выполнении ими полномочий, которые вытекают из разграничения компетенции.

Подчеркивая общее значение принципов пропорциональности и субсидиарности, проект Конституции вместе с тем стремится максимально полно разграничить компетенцию Союза и государств-членов и определить природу и характер тех полномочий, которыми наделяется Европейский Союз. В этом отношении конституционный проект делает, безусловно, шаг вперед по сравнению с положениями ранее действовавших учредительных актов. Такая ситуация в прошлом нередко вызывала определенные затруднения в практической деятельности и юридическую двусмысленность и недомолвки. Так, например, в Протоколе о пропорциональности и субсидиарности, приложенном к Амстердамскому договору, подчеркивалось, что принцип субсидиарности неприменим в пределах исключительной компетенции интеграционных образований. Однако ни в Договоре о Европейском Союзе, ни в Договоре о Европейских сообществах не содержалось указание на то, что именно следует отнести к исключительной компетенции Сообществ или Союза. Не дал толкование этому положению и Суд ЕС. В результате практически только в доктринальной сфере выдвигались те или иные концепции и критерии выяснения того, что можно и следует отнести к исключительному ведению, а что к смешанной компетенции Сообществ, Союза и государств-членов. В этом отношении

проект Конституции вносит гораздо большую ясность и определенность.

5. Проект предусматривает пять категорий компетенций Европейского Союза. Во-первых, исключительная компетенция; во-вторых, смешанная компетенция; в-третьих, компетенция по поддержке и обеспечению координации экономической политики и политики в области занятости государств-членов; в-четвертых, компетенция по определению и осуществлению внешней политики и политики безопасности, включая постепенное претворение в жизнь совместной политики в области обороны; в-пятых, компетенция, связанная с проведением мер поддержки, координации или дополнения действий государств-членов при условии, что Евросоюз не будет своими действиями подменять компетенцию, принадлежащую национальным государствам.

Пожалуй, наибольший интерес представляют постановления, относящиеся к сфере исключительной и смешанной компетенции. Они определяют, какие именно области подпадают под эти категории и каковы правовые последствия установления того или другого вида компетенции. К исключительной компетенции отнесено право конкуренции, связанное с функционированием внутреннего рынка, а также валютная политика государств-членов зоны евро, общая торговая политика, таможенное дело и такие специальные области, как охрана биоресурсов моря. К исключительному ведению Союза отнесено также заключение международных соглашений, если заключение последних предусмотрено законодательством Союза или если они необходимы для осуществления внутренних компетенций или затрагивают действие одной из норм вторичного права.

В рамках исключительной компетенции законодательное регулирование и принятие иных нормативно-правовых актов могут иметь место только со стороны Европейского Союза. Государства-члены ЕС вправе принимать юридически обязательные акты в этой области только в случае уполномочия со стороны Европейского Союза или для осуществления актов ЕС.

Значительно шире определена сфера смешанной компетенции. Сюда отнесен весьма значительный круг вопросов, связанных с функционированием внутреннего рынка, утверждением пространства свободы безопасности и законности, осуществлением общих политик, в частности в сфере сельского хозяйства, транспорта, энергетики. Сфера смешанной компетенции распространяется также на политику соци-



альную, на меры по укреплению экономического, социального и территориального единства, охрану окружающей среды, защиту прав потребителей и принятие мер по охране здоровья. В области научных исследований, совершенствования технологий, в сфере космоса и некоторых других Союз осуществляет смешанную компетенцию в том, что касается претворения в жизнь соответствующих программ и при условии, что их осуществление не будет препятствовать реализации аналогичных национальных программ. К смешанной компетенции относятся также сотрудничество в целях развития, осуществляемое с третьими государствами, как и оказание им гуманитарной помощи. В рамках смешанной компетенции осуществление правового регулирования возможно как со стороны ЕС, так и со стороны государств-членов. Однако в тех случаях, когда такое регулирование осуществляется Европейским Союзом, оно имеет доминирующее значение. Государства-члены могут осуществлять соответствующее регулирование при отсутствии аналогичного регулирования на уровне Европейского Союза. В том, что касается других видов компетенции, их детализация практически имеет место в рамках третьей части Конституции, посвященной общим политикам и функционированию Союза, где определяются конкретные условия реализации той или иной компетенции Европейским Союзом и условия и порядок принятия решений в соответствующих областях.

6. Изменение статуса Европейского Союза, более четкое определение и разграничение компетенции самым непосредственным образом сказываются на правовой системе ЕС. Предлагаемый проект Конституции не проводит деление на право Сообществ и право Союза. В нем говорится только о праве Европейского Союза. Одновременно вносятся серьезные коррективы в иерархию и порядок принятия нормативно-правовых актов, образующих источники права ЕС. Как известно в рамках Европейских сообществ к числу источников вторичного права были отнесены три вида актов – это регламент, директива и решения. Причем ни акты вторичного права, ни решения Суда ЕС не уточняли статус различных нормативно-правовых актов и практически не проводили различий в порядке их принятия. Иначе говоря, отсутствовала какая-то четкая система критериев, которые позволяли бы вычленить нормативно-правовые акты первостепенного значения, занимающие более высокую ступеньку в иерархии источников права и на этом основании уже решать вопрос о применении конкретных

правовых норм. Конституционный проект в какой-то мере восполняет существующий пробел и явно упорядочивает систему источников права ЕС. В соответствии со статьей I-32 (1) к числу основных источников права ЕС отнесены законы Европейского Союза, рамочные законы Европейского Союза, регламенты ЕС, решения ЕС, а к числу правовых актов, не имеющих обязательной силы – рекомендации и заключения. Закон ЕС практически заменяет собой ныне действующие регламенты. Он является актом общего характера, обязательным во всех своих составных частях и имеет прямое действие на территории всех государств-членов. Рамочный закон во многом аналогичен нынешней директиве. Это законодательный акт, который определяет цели и назначение правового регулирования, оставляя, однако, на усмотрение национальных властей определение форм и методов достижения целей и издание соответствующего национального нормативно-правового акта.

Регламент, согласно проекту Конституции, является актом, который обеспечивает применение закона или в необходимых случаях непосредственно конституционной нормы. Регламент, согласно проекту, может быть как общим актом прямого действия, так и указывать лишь основные ориентиры и цели для достижения, оставляя получение конечного результата на усмотрение национальных властей. В этом своем качестве регламент практически заменяет ныне действующую директиву. В том, что касается решения, то его правовой статус не изменяется.

Законодательные акты Европейского Союза должны отныне приниматься на основе законодательной процедуры, которая описана сравнительно детально в проекте Конституции и которая в основном воспроизводит положения, содержащиеся в статье 251 Договора о Сообществе, предусматривающей прохождение трех чтений и одобрение законопроекта в идентичной редакции Парламентом и Советом. Наиболее детально эта процедура описана в регламенте Европейского парламента. Проект непосредственно не устанавливает, в каких именно случаях подлежит принятию законодательный акт, и не формулирует четкие критерии. Соответствующая процедура применяется и подлежит применению в тех случаях, когда непосредственно в части третьей указывается на необходимость применения соответствующей процедуры. Использование этой процедуры может быть расширено за счет передачи в ведение Европейского Совета решения вопроса о ее применении к конкретному решению в тех случаях, когда ныне дей-

ствующие акты это не предусматривают. Однако при всей, казалось бы, ясности того, что представляют собой закон или рамочный закон ЕС и какова процедура его принятия, сам проект вводит в последующих постановлениях некоторые новые дефиниции, которые вовсе не проясняют ситуацию. Таковы, например, упоминаемые в тексте проекта законы Совета министров и законы Парламента. Прямого разъяснения этих новых понятий проект не дает. Можно предположить, что под законами Совета министров понимаются законодательные акты, принимаемые на основе нынешней процедуры сотрудничества. Однако составить суждение о том, что такое законы Парламента, какие это акты, которые принимает сам Парламент, довольно трудно.

Некоторые уточнения вносит проект и в том, что касается статуса регламента. По общему правилу регламент – это не законодательный акт, а акт, принимаемый во исполнение закона или во исполнение конкретной конституционной нормы. Однако наряду с этим возможно принятие и так называемого делегированного регламента. В этом случае регламент практически приобретает ту же силу, что и закон. Посредством такого регламента могут вноситься изменения в законодательные тексты, хотя сам регламент на основе законодательной процедуры не принимается. Очень важная новелла, предлагаемая проектом Конституции заключается в том, что принятию делегируемого регламента может предшествовать установление в законодательном порядке формулы, на основании которой национальные власти могут контролировать осуществление регламентов, принимаемых во исполнение закона. Реализация подобного постановления может вызвать определенный пересмотр практики Суда ЕС, который всегда придерживался той точки зрения, что вопрос проверки законности нормативно-правового акта ЕС является исключительной прерогативой Суда ЕС и ни в коей мере не может относиться к компетенции национальных властей. Регламенты и решения, принятые во исполнение закона, получают наименование регламентов и решений по исполнению. Введение новой номенклатуры источников права ЕС безусловно отвечает назревшим потребностям развития правовой системы Европейского Союза. Однако многочисленные нюансы, которые зафиксированы в части первой и в еще большей степени присутствуют в части третьей проекта Конституции, вовсе не упрощают ни понимание, ни применение права ЕС.

7. Целый ряд новелл содержит проект Конституции в том, что касается институциональной структуры Союза. Не затрагивая в целом об-

щие принципы построения, проект Конституции вносит целый ряд изменений в статус отдельных органов и институтов, в их структуру, порядок формирования и компетенцию. Среди наиболее значительных нововведений, предусматриваемых проектом, отметим лишь наиболее важные.

Европейский совет предлагается трансформировать в институт Европейского Союза. Не вызывает никаких сомнений, что Европейский совет, состоящий из глав государств или правительств государств-членов, возглавляющих исполнительную власть, всегда играл исключительно важную роль в механизме Европейских сообществ и Европейского Союза. Однако будучи высшим органом политического руководства, Европейский Союз не входил в число институтов, а следовательно, не обладал формальным правом принятия обязательных юридических решений. Принимаемые им заключения и рекомендации выступали в форме политической директивы, адресованной государствам-членам и институтам ЕС, и преобразовывались в нормативно-правовые акты непосредственно институтами ЕС. Поскольку принимаемые Европейским советом решения приобретают статус нормативно-правовых актов, то соответственно наделяются верховенством по отношению к национальному праву. Это особенно важно отметить и иметь в виду, учитывая, что Европейский Совет принимает все наиболее важные и существенные решения в таких областях, как общая внешняя политика и политика безопасности, и, в значительной мере, как политика сотрудничества полиции и судов в уголовно-правовой сфере. Важно отметить, что в проекте Конституции особо оговорено, что Европейский совет не принимает законодательные акты. Это значит, что правовым инструментом деятельности Европейского совета остаются решения.

Новелла, которая предложена проектом и которая вызвала острую дискуссию, – учреждение поста единоличного главы Европейского Союза. В настоящее время в ЕС действует ротационный принцип, в соответствии с которым каждое государство-член в течение шести месяцев исполняет функции председательствующего в Союзе. Предлагается избирать единоличного главу Европейского Союза сроком на два с половиной года с правом переизбрания еще на один срок. Он должен избираться Европейским советом квалифицированным большинством голосов и не может занимать никаких иных должностей. Полномочия единоличного главы Европейского Союза определя-

ются в самой общей форме и в основном напоминают те, которые принадлежат представителю страны, осуществляющей функции председательствования в Союзе.

Совет, преобразуемый по проекту в Совет министров, будет формироваться на той же основе, что и в настоящее время. Несколько уточняется его структура и компетенция. Однако, пожалуй, наиболее существенные перемены в статусе Совета министров связаны с порядком принятия решений. Согласно постановлению проекта Конституции, в тех случаях, когда решения в Европейском Совете и Совете министров принимаются квалифицированным большинством, применяется процедура так называемого двойного большинства. Для того чтобы решение было одобрено, необходимо, чтобы его поддержало определенное число государств и чтобы эти страны представляли определенное число граждан Европейского Союза. Механизм выглядит довольно просто. Если предложения вносятся Комиссией или Комиссией совместно с Министром иностранных дел, то для принятия положительного решения необходимо, чтобы его поддержало большинство государств-членов и чтобы они представляли не менее 75% населения стран ЕС. Если предложение вносится не Комиссией, оно может быть одобрено при условии, что получило поддержку квалифицированного большинства государств-членов, составляющих не менее 2/3 и представляющих не менее 75% населения Союза. Это положение встретило самую острую критику со стороны малых и средних государств, которые усмотрели в приведенных цифрах покушение на возможность принятия решений вопреки позиции, занятой ведущими и наибольшими по численности населения государствами – членами ЕС. Основное предложение – вернуться к пропорции в 62%, предусмотренной Ниццким договором.

Определенные изменения вносятся в порядок формирования, структуру и полномочия Европейской комиссии. Мотивируя свой подход соображениями эффективности и управляемости, участники Конвента предложили ограничить состав Европейской комиссии пятнадцатью членами. Государства, не представленные в Комиссии, будут иметь возможность выдвинуть своих кандидатов на пост комиссаров, не обладающих правом голоса. Причем выбор будет делаться председателем Комиссии. Подобная формула вызвала самые решительные возражения. Конечно, опыт многих европейских государств подтверждает, что в составе правительства могут существовать так называемые ми-

нистры без портфеля. Но министров без права голоса национальные правительства, как правило, не знают. Подобная уничижающая достоинство государств-членов формула, конечно, не могла пройти незамеченной. Уже в настоящее время Европейская комиссия заявила о том, что готова пересмотреть соответствующий пункт, чтобы, как и в прошлом, все государства-члены были представлены в составе Европейской комиссии.

Новелла, однако, не ограничивается только этим. Изменяется порядок назначения председателя и порядок формирования Комиссии. Председатель, выдвигаемый квалифицированным большинством членов в Европейском совете, избирается затем Европейским парламентом. При его непосредственном и даже в какой-то мере решающем участии должна формироваться и сама Комиссия. Причем кандидаты от государств-членов будут выдвигаться иначе, чем это имеет место в настоящее время. От каждого государства будет предлагаться не менее трех кандидатов, среди которых обязательно должна присутствовать женщина, и из их числа будет отбираться кандидат в состав Европейской комиссии. Вся Комиссия в целом во главе с председателем как единая коллегия представляется на утверждение Европейскому парламенту.

Еще одна чрезвычайно важная новелла, связанная со структурой Комиссии, заключается в учреждении поста Министра иностранных дел – заместителя председателя Комиссии. Речь идет фактически о замене ныне существующего Верховного представителя по вопросам общей внешней политики и политики безопасности. Министр иностранных дел будет обладать особым статусом и одновременно как бы выполнять функции и представителя Комиссии, и представителя Совета министров. Специальная Декларация, приложенная к проекту Конституции, предусматривает в этой связи создание специализированной службы, находящейся в ведении Министра иностранных дел. Уточняются также полномочия Европейской комиссии. Дело заключается в том, что до сих пор в учредительном акте действует при описании основных полномочий Комиссии статья 211, воспроизводящая практически положения, закрепленные еще в 1957 г. Конечно, постановления того периода уже получили самое широкое истолкование в последующих нормативно-правовых актах, и особенно в решениях Суда ЕС, и об этих постановлениях говорят как об основных направлениях деятельности Комиссии. В проекте Конституции практически предлагается привести текст законодательного акта в соответствие

со сложившейся практикой. Интересна в связи с этим статья I-25 проекта, которая устанавливает, что Европейская комиссия обеспечивает продвижение и защиту общеевропейских интересов и предпринимает для этого все необходимые меры. Эта общая формула в последующем детализируется в конкретных полномочиях, которые подтверждают в значительной мере сложившуюся практику. Например, согласно этим постановлениям именно Комиссия осуществляет право законодательной инициативы. Практика уже давно пошла по этому пути, но законодательное закрепление предлагается только в рассматриваемом проекте.

8. Особого внимания заслуживает судебная реформа, предусматриваемая проектом Конституции. Он подтверждает трехзвенную организацию судебной системы Европейского Союза. Она будет включать согласно проекту Суд Европейского союза, осуществляющий функцию высшего судебного учреждения и конституционного суда, Высокий суд (формула взята из англоязычного текста, во франкоязычном тексте предлагается наименование «Суд большого процесса») и специализированных судов. Все три названных судебных учреждения являются самостоятельными судебными органами и в равной степени участвуют в осуществлении главной функции Суда ЕС – обеспечение единообразного понимания и применения права ЕС. Судьи Суда ЕС назначаются с общего согласия правительствами государств-членов. Однако проект Конституции предусматривает учреждение специального Комитета, который призван давать свое заключение по вопросу о соответствии выдвинутых кандидатов требованиям Устава Суда ЕС. Этот Комитет должен состоять из семи членов, избранных среди бывших судей Суда ЕС или Суда первой инстанции, либо известных юристов, занимавших высшие должности в судебной иерархии государств-членов. Среди них один член Комитета должен быть предложен Европейским парламентом. Решение о создании Комитета и порядке его функционирования принимается Советом министров. Практически проект Конституции ЕС в области судостроительства и судопроизводства продолжает линию на совершенствование судебного механизма, которая была намечена Ниццким договором. Однако в проекте имеются в этом плане и определенные пробелы, особенно в том, что касается разграничения юрисдикции Суда ЕС, Высокого суда и специализированных судов. Впрочем, такие проблемы могут быть устранены не путем внесения изменений в Конституцию, а посредством принятия закона ЕС на основе общей законодательной процедуры, что прямо предусмот-

рено проектом Конституции, допускающим внесение соответствующих изменений в Устав Суда ЕС. Этот последний, приложенный к Ниццскому договору, пересмотру пока не подвергался. Не приняты пока специальные акты, которые должны установить разграничение компетенции и устранить возможную коллизию юрисдикций Суда ЕС и Суда первой инстанции.

9. Ход развернувшихся дискуссий по поводу свидетельствует о том, что прийти к окончательному согласованному решению по отдельным проблемам оказалось делом далеко не легким. Тем не менее достижение такого согласия является обязательным условием принятия решения о вынесении предложенного проекта Конституции на одобрение государств-членов, которые должны его утвердить в соответствии со своими конституционными процедурами. До настоящего времени во всех учредительных актах Европейских сообществ и Европейского Союза была предусмотрена формула, согласно которой этот акт вступал в силу только в случае его единогласного одобрения всеми государствами-членами. В проекте предлагается некоторое отступление от этой традиции. В частности, предусмотрено, что, если по истечении двух лет проект Конституции будет ратифицирован с государств-членов ЕС, то Европейский Совет может специально рассмотреть вопрос о его введении в действие. Это дало основание государствам, активно поддерживающим проект, поставить вопрос о его введении в действие не всеми, а лишь частью государств-членов. Ирландии, председательствующей в первой половине 2004 г., придется приложить немало усилий, чтобы добиться согласованного решения всех спорных проблем. Задача трудная, но все же выполнимая.