

УДК 346.176.1

**Шаповалов Н.И.**

*Московский финансово-промышленный университет «Синергия»*

## **ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ОРГАНОВ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КООПЕРАЦИИ, ИХ МЕСТО И РОЛЬ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

**N. Shapovalov**

*Moscow Financial and Industrial University «Sinergiya»*

### **THE LEGAL NATURE OF POLITICAL COOPERATION BODIES, THEIR PLACE AND ROLE IN THE EU SYSTEM OF BODIES**

*Аннотация.* В статье раскрываются особенности создания органов политической кооперации и связь процесса их формирования с изменением геополитической ситуации в Европе. В основе исследования лежит анализ учредительных договоров, правовых актов, определяющих правовую природу этих органов, высказываний отцов-основателей европейской интеграции. Проанализировав правовой аспект политического сотрудничества государств-членов в рамках ЕС, автор пришел к выводу, что Европейский союз не рассматривает альтернативу развитию процесса политической интеграции.

*Ключевые слова:* политическая кооперация, политическая интеграция ЕС, система органов политической кооперации, правовая природа системы органов политической кооперации.

*Abstract.* The article reveals the features of making political cooperation bodies and the connection of this process with geopolitical changes in Europe. The study analyses the treaties, legislative acts determining the legal nature of these bodies, as well as the statements of the founding fathers of the European integration. On examining the legal aspects of political cooperation among the EU member states, the author came to the conclusion that the European Union sees no alternative to the development of political integration.

*Keywords:* political cooperation, the EU political integration, the system of political cooperation, legal nature of the system of political cooperation.

Сегодня в Евросоюзе на всех уровнях крепнет мнение в пользу создания политического союза. Об этом говорили на июньской (2012 г.) встрече Европейского совета, об этом свидетельствуют решения Европейского совета от 17 декабря 2010 года и от 25 марта 2011 года. К этому же подталкивает кризис неплатежей, поразивший еврозону. Закономерен вопрос: что этому мешает? Казалось бы, еще в Маастрихтском договоре об учреждении Европейского союза были определены направления политического сотрудничества, последующие договоры, включая Лиссабонский о реформах, подтвердили эти пожелания, а желаемой политической интеграции до сих пор не видно. Вопрос политического сотрудничества в Европейском союзе не так прост, как может показаться на первый взгляд. Он имеет давнюю историю со своими успехами и неудачами. Еще на заре создания интеграционного объединения его основатели подразумевали возможность политического сотрудничества в рамках создаваемой организации, однако реализовать его в то время не представлялось возможным. Исторические условия 50-х гг. не позволяли даже рассматривать возможность правового закрепления процесса политического сотрудничества в рамках интеграционного процесса. Политическая интеграция требует существенного ограничения национального суверенитета государств-членов, которое не могло сложиться в то время, когда историческая память Второй миро-

вой войны была еще свежа и подпитывала традиционное недоверие государств-членов друг к другу. Постепенно на фоне успешной деятельности экономической интеграции и ухода с политической сцены политиков, участвовавших в войне, стали складываться благоприятные обстоятельства для политического сотрудничества. Новое поколение во Франции психологически было настроено не так негативно по отношению к Германии, как французы старшего поколения.

Практика политического сотрудничества государств-членов пошла по двум направлениям. Во-первых, путем развития интеграционных процессов в самом Сообществе за счет придания Европарламенту дополнительных полномочий, в том числе политических, расширения права контроля, предоставления бюджетных прав, предоставления права соучастия в правотворческой деятельности, предоставления права политической инициативы и т. д. Во-вторых, путем создания и совершенствования механизма политической кооперации и создание специальных институтов, не предусмотренных учредительными договорами, и действующих независимо от системы органов Сообщества. Они фактически занимались подготовкой и решением государствами-членами конкретных политических проблем, стоящих перед Сообществом. В западноевропейской юридической литературе того времени [9, с. 187] эти институты получили название «органов политической кооперации». Идея политического сотрудничества в рамках Сообщества нашла свое отражение в плане К.Фуше<sup>1</sup> еще в 1961 г., но только в декабре 1969 г. на встрече в верхах в Гааге была предпринята первая робкая попытка осуществить эту идею на практике. Главы государств и правительств стран-членов Сообщества поручили тогда своим министрам иностранных дел к концу июля 1970 г. представить конкретные предложения по формированию «в будущем еди-

ной политики государств-членов» [10, с. 4]. Для изучения текущих проблем и политического анализа широкого круга вопросов был создан так называемый «политический комитет» под председательством чиновника бельгийского МИД Э. Давиньона. Комитет подготовил доклад министрам иностранных дел, который был ими предварительно рассмотрен 20 июля 1970 г., а 27 октября 1970 – г. официально одобрен. Этот доклад известен в отечественной и зарубежной литературе как «доклад Давиньона», или «Люксембургский доклад» [3, с. 9], согласно которому государства-члены обязаны были регулярно консультироваться по основным вопросам международной политики на соответствующих уровнях.

Органы политической кооперации менее известны, чем органы Сообщества, но не менее сложны. Высшим из них является Европейский совет, созданный в 1974 г., который сначала назывался Совещанием в верхах. Несколько ниже по своей значимости располагалась Конференция министров иностранных дел. Далее следует Политический комитет. И замыкает структуру центральных регулярных органов политической кооперации Европейская корреспондентская группа.

**Европейский Совет.** Важнейшим документом, институционализации системы органов политической кооперации, оформивший тесную связь институтов Сообщества с органами политической кооперации, стало коммюнике совещания на высшем уровне в Париже 10 декабря 1974 г. [11, с. 1006]. На совещании было решено создать так называемый «Европейский Совет», который должен стать высшим органом Сообщества. В задачи Европейского совета входило распространение политической кооперации «на все аспекты международной политики, которая проводится в интересах Сообщества» [9, с. 185]. На этом же совещании было решено активизировать роль Европейского парламента в решении вопросов политической кооперации путем предоставления ему права делать соответствующие запросы любому институту Сообщества. Уникальный статус Европей-

<sup>1</sup> План Фуше, предусматривавший политическую интеграцию ЕЭС, назван по имени председателя комиссии, составившей его, видного французского дипломата Кристиана Фуше [5, с. 108].

ского совета, одновременно возглавлявшего систему органов политической кооперации и систему институциональных органов Сообщества, позволял ему при определенных обстоятельствах трансформировать решения органов политической кооперации в правовые акты Сообщества.

**Конференция министров иностранных дел.** Впервые решение о проведении регулярных консультаций министров иностранных дел государств-членов ЕЭС было принято 1-го декабря 1969 г. в Гааге на совещании глав государств и правительств государств-членов Сообщества [5, с. 7-18]. Конференция министров иностранных дел как институт была создана в соответствии с Люксембургским докладом 1970 г. В ее компетенцию входило рассмотрение по поручению Европейского совета вопросов, относящихся к политической кооперации государств-членов, а также подготовка повестки дня заседаний Европейского совета. Конференция министров иностранных дел<sup>1</sup> собирается по мере необходимости.

**Политический комитет,** впервые возник, в соответствии с решением министров иностранных дел, в феврале 1970 года. В рамках Политического комитета проводилось предварительное согласование позиций государств-членов по проблемам политической кооперации, окончательное решение принималось на Конференции министров иностранных дел. Политический комитет состоял из руководителей политических отделов министерств иностранных дел государств-членов Сообщества, его заседания сначала проводились 4 раза в год, а начиная с 1973 г. по мере необходимости. Этот орган, благодаря стабильности своего состава и тому стратегическому положению, которое занимают его члены в министерствах иностранных дел своих стран, стал важным звеном политической кооперации.

<sup>1</sup> Конференция министров иностранных дел может собираться и в составе других министров, например, министров юстиции, если проблема касается юридических вопросов. Но во всех случаях вопросы, рассматриваемые на конференции, относятся к компетенции политической кооперации.

**Европейская корреспондентская группа.** В свою очередь, Политическому комитету нужен был специализированный орган для подготовительной работы, такой же работы, какую выполняет сам Политический комитет для Конференции министров иностранных дел. Таким органом стала Европейская корреспондентская группа, которая была создана в соответствии с докладом «О методах усиления политической кооперации» официально одобренном 23 июля 1973 г. на встрече в верхах в Копенгагене. В литературе этот доклад известен как Копенгагенский. В нем был подведен итог политической кооперации государств-членов с момента создания Сообщества и усложнена структура политической кооперации, появилась так называемая «Европейская корреспондентская группа». Она формировалась из высокопоставленных чиновников каждого министерства иностранных дел для наблюдения за делами политической кооперации и централизации информации, касающейся политической кооперации, а также готовила материалы для работы Политического комитета и изучала проблемы, которые поручал ей Политический комитет. Европейская корреспондентская группа собиралась на свои заседания с такой же периодичностью, как и Политический комитет. Аналогичную роль играли контакты между посольствами государств-членов в их столицах [9, с. 187], и постоянными представительствами государств-членов в таких международных организациях, как ООН, ЮНЕСКО, ЮНКТАД и др. С тех пор в общую структуру политической кооперации государств-членов входит система консультаций, осуществляемая между посольствами и миссиями государств-членов в любой третьей стране. Причем посольство государства, председательствующего в это время в Совете ЕС, выступает на этой встрече в качестве политического секретариата.

Межгосударственные отношения государств-членов длительное время строились на идее незыблемости суверенных прав. Но чем дальше шел процесс экономической

интеграции в Сообществе, тем насущнее становилась надобность в единообразном решении ряда политических проблем, связанных с развитием Сообщества. Его нарастающей политизации способствовала также необходимость в коллективной защите государств-членов от современных вызовов и океанского политического и экономического давления. Поскольку учредительные договоры не содержали положений о конкретных формах и путях политизации Сообщества, а некоторые государства-члены выступили против их ревизии, это препятствие было обойдено созданием системы органов политической кооперации. Она позволила в определенной мере сочетать национальные интересы государств-членов с общими интересами Сообщества. Практически во всех органах политической кооперации, включая рабочие группы и группы экспертов, есть представители государств, которые действуют в соответствии с инструкциями своих правительств. Хотя это и не очевидно на первый взгляд, именно поэтому некоторые авторы ошибочно называют органы политической кооперации органами политического сотрудничества государств-членов, но органы политической кооперации и национальные органы внешних сношений имеют разную правовую природу. Органы внешних сношений, через которые государства-члены осуществляют внешнеполитическое сотрудничество, носят либо конституционный, либо специализированный характер. Соответственно, внешнеполитическая деятельность может осуществляться в пределах компетенции, определенной национальной конституцией государства-члена. Деятельность органов политической кооперации направлена на реализацию целей, определенных в учредительных договорах, при заключении которых государства-члены в соответствии с национальными конституциями передали часть своего суверенитета Сообществу. Очевидно, что практика политической кооперации государств-членов Сообщества пошла по пути сохранения суверенитета каждого государства, участвующего в

ней. В то же время она привнесла в процесс интеграции новые формы и методы межгосударственного сотрудничества государств-членов.

Для определения правового статуса органов политической кооперации следует уточнить правовую природу актов, на основе которых они были созданы. К таким актам следует отнести: Люксембургский доклад 1970 г., Копенгагенский доклад 1973 г., Комюнике Совещания в верхах 1974 г. в Париже и др., правовая природа которых оказалась неясной. Во всяком случае, в западной юридической литературе нет определенного мнения о юридической природе подобных актов. Так, Ж. Шарпантье считает их сугубо политическими актами, в то время как П. Ласок полагает, что юридическая природа подобных документов недостаточно ясна [8, с. 25; 12, с. 295]. На взгляд автора, эти акты по своей юридической природе представляются межгосударственными договоренностями, принятыми институтами Сообщества, и содержащими нормы процессуального права, в силу чего они стали неотъемлемой частью правовой системы Сообщества. В них выражается готовность государств-членов Сообщества создать механизм политической кооперации и регламентируется его функционирование, обуславливается периодичность рабочих встреч на определенном уровне и соответствующие связи непосредственно с институтами Сообщества.

Система органов политической кооперации отличается как от национальных органов политического сотрудничества, так и от системы институционализированных органов Сообщества, которые носят наднациональный характер и решения принимают в соответствии с процедурой, закрепленной учредительными договорами (простым, абсолютным или квалифицированным большинством, или единогласно). Отсюда отличия в правовой природе принимаемых решений. Основными функциями институтов политической кооперации явилось согласование на основе консенсуса политической воли государств-членов Сообщества

по проблемам, относящимся к деятельности по реализации целей договоров. Речь идет об институтах, правомочных согласовывать решения от имени государств в рамках политической кооперации. Это, прежде всего, Европейский совет, состоящий из глав государств и правительств государств-членов, и в соответствии с положениями статьи 7 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. состоит из лиц, правомочных от имени своих государств заключать международные соглашения.

Следует отметить, что форма юридических актов, в которую облакаются решения Европейского совета по наиболее крупным политическим проблемам, несколько отличается от обычной формы подобных актов, принимаемых в Сообществе. Юридические акты органов политической кооперации выступают в таких формах, как: кодексы (*code de conduite*), резолюции, декларации, смешанные соглашения (*les accords mixtes*) и др. Суть этих отличий заключается в различной правовой природе такого рода актов. В западной юридической литературе нет единого взгляда на правовую природу подобных актов. На наш взгляд, эти исследования не учитывают конкретного характера таких деклараций. Договаривающиеся стороны не просто провозглашают в них свое отношение к важной проблеме, но принимают определенные практические обязательства, закрепленные в данном акте. Такие документы являются по своей сути международными соглашениями [2, с. 60]. Сотрудничество органов политической кооперации, отдельных институтов Сообщества и государств-членов осуществляется также на основе соглашений нового типа, получивших наименование «смешанных соглашений». Смешанными они называются потому, что их участниками могут быть как субъекты международного права, например, государства-члены или Сообщество в целом, так и отдельные институты Сообщества, которые не являются таковыми. От имени Евратома смешанные соглашения могут быть заключены его Техническим комитетом. Таково, например, со-

глашение между Техническим комитетом Евратома и государствами-членами в области охраны окружающей среды от ядерного заражения и продуктов распада. Факт существования подобных соглашений свидетельствует о возникновении новой формы объединения государств в рамках политической кооперации, когда государства-члены сотрудничают между собой не только внутри Сообщества, но и все вместе, в рамках нового объединения, с отдельными институтами Евратома.

Объединив в одном органе принципы деятельности политической кооперации и сотрудничества в рамках Сообщества, Европейский совет завершил организационное оформление структуры политической кооперации государств-членов и структуры Сообщества. Фактически стал органом, правомочным рассматривать практически любые вопросы деятельности Сообщества. Европейский совет рассматривал одновременно проблемы, относящиеся к различным сферам, как бы создал синтез двух методов деятельности политической кооперации и Сообщества [13, с. 889; 6, с. 1]. Уже на совещании в верхах в 1969 г. в Гааге, положившем начало созданию механизма политической кооперации, стал определяться круг проблем, требующих ее внимания. Подписание 7 февраля 1992 г. государствами-членами в г. Маастрихте Договора об учреждении Европейского союза стало знаковым для Европы. Был сделан важный шаг для дальнейшего развития интеграционного процесса. С переходом на следующий уровень интеграции перед Европейским союзом встали новые проблемы политического характера. Политическая кооперация уже не может отвечать этим возрастающим требованиям жизни. Европейский союз вплотную подошел к необходимости решения проблем политической интеграции. По мнению Николя Саркози, которое он высказал в 2007 г. на страницах журнала «*Europe's World*»: «ЕС должен действовать быстро, если он хочет восстановить свою способность реагировать на такие неотлагательные проблемы, как безопасность и

нелегальная эмиграция». Для этого, считает Саркози: «Нам необходимо различать две группы приоритетных задач: первая требует незамедлительных институциональных реформ, чтобы принятие решений на уровне ЕС снова стало действенным (т. е. через политическую интеграцию – прим. автора); вторая заключается в достижении консенсуса и требует гораздо более длительного времени (т. е. принятие решений через механизм политической кооперации – прим. автора)» [3, с. 1].

Огромные возможности и последовательное расширение Европейского союза свидетельствуют о том, что рано или поздно все увеличивающаяся мощь экономической интеграции приведет к укреплению форм политической деятельности, наиболее важной из которых представляется политическая интеграция. Следует констатировать, что политическая интеграция в целом представляет собой процесс, который продолжается длительное время и которому, думается, нет альтернативы. Однако для осуществления политической интеграции должны быть условия, позволяющие ее реализовать. Государства, ревностно охраняющие свой суверенитет, не готовы воспринимать быстрые, преждевременные политические решения. Поэтому во всех сделанных до сегодняшнего дня шагах в развитии Европейского союза было необходимо достичь предварительного политического компромисса в рамках политической кооперации, которая, как форма совместной деятельности, выраженной консенсусом, может привести к процессу углубления, а в определенное время, также, и к расширению сотрудничества от экономической сферы до политической и военной. «Для создателей западноевропейской интеграции главным правилом их деятельности стала постепенность, строгое соблюдение первоочередности экономической интеграции, как основы интеграции политической» [1, с. 14]. Осуществляя поиск путей политической интеграции, 25 марта 2011 г. Европейский совет принимает решение 2011/199/EU, о дополнении ст.136 Договора о функцио-

нировании Европейского союза новым пунктом: «Государства-члены, валюта которых – евро, могут учредить механизм стабильности, который будет активирован всякий раз, чтобы сохранить стабильность еврозоны в целом. Предоставление любой необходимой финансовой помощи через механизм стабильности будет строго обусловлено» [14, с. 1]. По своему характеру создаваемый орган – Европейский механизм финансовой стабилизации, представляется надгосударственным органом политической интеграции, а значит, решения, принимаемые им, будут носить политико-правовую природу.

Политическая интеграция является тем инструментом, при помощи которого Европейский союз сможет функционировать как самостоятельный участник международных отношений. Однако политическая интеграция может возникнуть только в случае постепенности и продуманности отдельных шагов, а также с учетом компромиссных моделей принятия решений, таких, как политическая кооперация, которая уже сложилась и успешно функционирует. Только на этой основе может развиваться действительное политическое единство, в рамках которого Европейский союз мог бы функционировать эффективно. Политическая интеграция представляется важнейшей из обширной проблематики всей деятельности Европейского союза, в которой содержится суть и основа всех остальных видов деятельности, выражающихся либо как стремление к сотрудничеству внутри Европейского союза, либо как деятельность Европейского союза, за его пределами. Политическую интеграцию следует рассматривать не только как средство, при помощи которого можно отрегулировать внутренние отношения, но и способность к более быстрому формированию единой политики по отношению к международному сообществу. Ностальгия по довоенным временам, когда Европа влияла на мировые события и к ее голосу в мире прислушивались, подталкивает Европейский союз к поиску решений интеграции политических процессов.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Бирюков М.М. Европейское право: курс лекций. – М.: Омега-Л, 2006. – 128 с.
2. Лукашук И.И. Структура и форма международных договоров. – Саратов: Саратовский юридический институт, 1960. – 60 с.
3. Саркози Н. Реформа ЕС: что нам нужно сделать / Третий путь: либеральная дискуссионная площадка [25.04.2007] [сайт]. URL: <http://3dway.org/node/6641> (дата обращения: 04.11.2012).
4. Bul. C.E. – 1970. – № 4. – P. 9.
5. Bloes R. Le “Plan Fouchet” et le probleme de l’Europe politique. – Bruges: College d’Europe, 1970. – 108 p.
6. Blumann C. Le Conseil europeen // Revue Trimestrielle de Droit Europeen [R.T.D.E.]. – 1976. – P. 1-20.
7. Bul. C.E. – 1970. – № 1. – P. 7-18.
8. Charpentier J. La cooperation politique entre les Etats membres des Communautés Europeennes // Annuaire Francais de Droit International [A.F.D.I.] – 1979. – V. 25, № 25. – P. 753-778.
9. Drew J. Doing business in the European Community. – Kent: Butterworth, 1979. – 280 p.
10. Doc. Fse. D.O. – 1970. – № 1. – P. 4
11. Doc. Fse. D.A.J. – 1974. – № 52. – P.1006.
12. Lasok D. & Bridge J. The Law of the Economy in the European Communities. – London: Butterworth, 1980. – 455 p.
13. Le Conseil europeen. origine, role et perspectives // A.F.D.I. – 1975. – V. 21, № 1. – P. 889-902.
14. Official Journal of the European Union. L serie, № 91. – 2011. – 6 apr.