

# РАЗДЕЛ III. ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

---

УДК 341

**Дерябина Е.М.**

*Московский государственный областной университет*

## О ПРОЕКТЕ КОНСТИТУЦИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

*Аннотация.* В статье дан анализ особенностей создания проекта Европейской Конституции. Подробно рассматриваются цели разработки и принятия единой Европейской Конституции, необходимость в которой возникла, несмотря на существование в Европейском Союзе так называемой «договорной Конституции». Дано описание этапов этого длительного процесса, который фактически начался в 1986 году с создания Единого европейского акта, далее продолжился в 1997 году Амстердамским договором, и развивается в настоящее время. Автором представлен краткий анализ некоторых, наиболее важных положений проекта Европейской Конституции, касающихся институциональной и функциональной систем Европейского Союза.

*Ключевые слова:* Европейский Союз (ЕС), европейская конституция, «Лиссабонский договор», учредительный договорной акт, институциональная система ЕС.

**Ye. Deryabina**

*Moscow State Regional University*

## ON THE DRAFT OF THE EUROPEAN UNION CONSTITUTION

*Abstract.* The paper analyzes the process of making a draft of the European Constitution, with special attention being paid to the purposes of its development and adoption. The author presents a brief analysis of this lengthy process which started in 1986 with the Treaty of European Union and then was recovered in 1997 by the Treaty of Amsterdam and is still under way. The most important propositions of the draft concerning the institutional and functional systems of the European Union are presented.

*Key words:* the European Union, the EU Constitution, the Treaty of Lisbon, founding act, the institutional system of the European Union.

В начале 60-х гг. XX века Европейский Суд справедливости объявил о создании Европейскими сообществами «нового правового порядка» и назвал учредительные

договорные акты, лежащие в основе формирования и функционирования Европейских сообществ, «конституционной хартией». Однако, эта, существующая в Европейском Союзе, «договорная Конституция», нуждалась не только в пересмотре и значительном обновлении, но и в оформлении в простой и краткий документ. С помощью Единого европейского акта в 1986 г., и Амстердамского договора в 1997 г. проводились попытки реформирования и обновления учредительных договорных актов. Но все это не решало назревших проблем европейского надгосударственного объединения в лице Европейских сообществ (а с 1992 г. – уже Европейского Союза), касающихся различных сторон их деятельности и эффективности. Для успешного и своевременного решения проблем, лицами, занимавшимися данными вопросами, предлагались в сфере конституционного законодательства и другие, более радикальные меры, непосредственно связанные с разработкой и принятием «настоящей» европейской Конституции.

Одна из основных целей разработки и принятия единой Европейской Конституции, по мнению экспертов, состояла в усилении легитимности основных институтов Европейского Союза «благодаря более демократичным методам выборов или назначения их представителей». Одновременно разработчиками проекта Конституции ставилась задача обеспечения конституционными средствами более высокого уровня эффективности функционирования всех органов и институтов Европейского Союза [1, с. 88–89]. Конечной целью данного «проекта», связанного с подготовкой и принятием единой европейской

Конституции было дальнейшее углубление и расширение европейской интеграции, обуславливающей эволюционное развитие Европейского Союза в направлении усиления наряду с социально-экономическими и иными его полномочиями, так же и политических прерогатив, развитие его в сторону политического Союза.

В литературе отмечается, что Конституция Европейского Союза, «аккумулируя и систематизируя в себе положения всех учредительных договоров» и отражая собой баланс между различными силами, сложившимися в европейской обществу, «не вносит ничего принципиально нового в систему европейского права» [5, с. 161]. Тем не менее ее роль и значение как для дальнейшего развития, так и повседневной жизнедеятельности Европейского Союза не следует недооценивать. Во избежание неполноты и односторонности понимания единого конституционного акта Евросоюза, не следует недооценивать также те нововведения, которые были внесены разработчиками в данный акт. В особенности это касается тех структурных и функциональных нововведений, которые были внесены в текст единой европейской Конституции. Равно как и тех нововведений, которые касаются распределения компетенции между Европейским Союзом и государствами-членами.

Анализируя проект первой европейской Конституции, следует обратить внимание прежде всего на те новые посылы-положения, которые касаются всех сторон данного правового документа, характеризуют проект европейской Конституции в целом. Среди них следует указать на «общезначимые» положения.

1) Придание Европейскому Союзу статуса юридического лица (ст. 1–7) и упрощение его внутреннего устройства за счет ликвидации прежней, малопонятной для многих граждан его структуры в виде так называемых трех «опор».

2) Конституционное закрепление основных ценностей и принципов на основе которых создается и функционирует Европейский Союз. В проекте конституции (ст. 1–2) указывается на то, что Евросоюз основывается и действует, сообразуясь с такими принципами и ценностями, как «уважение человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, верховенство права, а также уважение человеческих прав, включая права лиц, относящихся к меньшинствам». Эти принципы и ценности, подчеркивается в данной статье, «являются общими для всех государств-членов», в жизни которых «доминирует плюрализм, отсутствие дискриминации, терпимость, справедливость, солидарность и равноправие мужчин и женщин». Кроме того в проекте конституции закрепляются такие весьма значимые для нормального существования и дальнейшего развития Европейского Союза такие принципы, как принцип «добросовестной (sincere) кооперации Европейского Союза и государств-членов», принцип их «полного, взаимного уважения», принцип «взаимной поддержки друг друга» в решении задач, закрепленных Конституцией, и другие [6, с. 1–5].

3) Закрепление широкого перечня фундаментальных прав и свобод граждан Европейского Союза, в том числе за счет признания Хартии Европейского Союза об основных правах в качестве составной части конституци-

онального договора. Одновременно с этим, в проекте Конституции предусматривается присоединение Евросоюза к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, имея ввиду, что такое присоединение «не будет оказывать влияние на компетенцию Союза, как она определяется в Конституции» (ст. 1–9).

4) Признание за государствами-членами права свободного выхода из состава Европейского Союза и вместе с тем права любого европейского государства стать членом этого Союза. В проекте Конституции по этому поводу говорится, что «Союз должен быть открыт для всех европейских государств», уважающих ценности, закрепленные в Конституции, и «обязующихся способствовать их совместному укреплению и развитию» [6, с. 1–58].

5) Закрепление таких фундаментальных положений, которые касаются «свободного перемещения рабочей силы, услуг, товаров и капитала», а также «свободы, эстаблишмента». В соответствии с Конституцией все эти положения «должны быть гарантированы Союзом». При этом особо отмечается, что «в пределах Конституции» «любая дискриминация на национальной основе должна быть запрещена» [6, с. 1–4].

6) Определение и конституционное закрепление по аналогии с национальными государствами символов Европейского Союза. Это флаг в виде «круга из 12 золотых звезд на голубом фоне, гимн, девиз Союза, евро-валюта Союза, и «день Европы», который отмечается 9 мая на всей территории Союза.

Кроме названных конституционных положений, касающихся Евросоюза и его Конституции в целом, следует указать на другие «общезначимые» поло-

жения. В частности, на те, которые касаются принципов «демократического равенства» граждан, «представительной демократии», «прямого представительства граждан на уровне Евросоюза, в Европейском парламенте» [6, с. 1–46], финансового положения Евросоюза – «собственных ресурсов Союза» и др. Наряду с «общезначимыми» положениями, в проекте Конституции содержатся также положения, затрагивающие в основном лишь отдельные, в частности, институциональную, а вместе с ней функциональную стороны Европейского Союза.

Среди нововведений проекта Европейской Конституции в научной литературе не без оснований указывалось прежде всего на «широкомасштабную институциональную реформу, способствующую дальнейшей демократизации ЕС, ускорению и большей прозрачности процедур принятия решений на европейском уровне» [4, с. 27]. Масштабность реформы заключалась в том, что она охватывала собой практически всю институциональную систему Евросоюза, состоявшую из такого важнейшего института, как Европейский совет и пяти других институтов: Европейский парламент, Совет Европейского Союза, Европейскую комиссию, Суд Европейских сообществ и Счетную палату. В проекте Европейской конституции указывались такие институты, как Европейский парламент, Европейский Совет, Совет министров, Европейская комиссия и Суд справедливости Европейского Союза. Кроме институтов в структуре Евросоюза функционирует два консультативных органа – Комитет регионов и Экономический и социальный комитет, а также Европейский центральный

банк [2, с. 52–53]. Наиболее значимые конституционные нововведения в институциональной системе Евросоюза перечислены ниже [5, с. 166].

Во-первых, официальное подразделение институтов Европейского Союза на основные (первичные), к которым отнесены Европарламент, Европейский совет, Совет министров, Европейская комиссия и Суд Справедливости Европейского Союза, и вторичные институты. К последним отнесены Европейский центральный банк, который «совместно с национальными центральными банками государств-членов, национальной валютой, которых является евро» формирует «евро»-систему и осуществляет финансовую политику Союза [6, с. 1–30], а также Счетная палата, которая в пределах Европейского Союза осуществляет аудит.

Во-вторых, придание Европейскому совету статуса института Евросоюза, который хотя и не наделяется законодательными полномочиями, но определяет основные направления политического развития Евросоюза и устанавливает приоритеты.

В-третьих, расширение полномочий Европарламента, который, согласно Конституции, совместно с Советом должен осуществлять законодательные и «бюджетные» функции, а также «функции политического контроля». Надеясь правом избирать председателя (главу) Еврокомиссии, парламент обязан давать консультации по вопросам, предусмотренным в Конституции [6, с. 1–20].

В-четвертых, введение поста министра иностранных дел Европейского Союза, который назначается Европейским советом по согласованию с председателем Европейской комиссии.

В-пятых, определение численного состава Еврокомиссии, в которую, кроме членов от государств, входящих в Евросоюз (традиционно по два представителя от наиболее населенных государств-членов и по одному – от остальных государств), входит также Председатель комиссии [3, с. 129–131]. Вместе с численным составом Комиссии Конституция определяет также численный состав Европарламента, который не должен превышать 750 членов. При этом особо закрепляется положение, согласно которому ни одному государству-члену не может «принадлежать» в Европарламенте «более девяти места» [6, с. 1–20].

Кроме названных нововведений в институциональной системе Евросоюза, в Конституции предусматривалась модернизация органов и институтов, действующих во внешнеполитической, оборонной и других сферах жизнедеятельности Союза. Неоднозначное восприятие проекта Конституции Европейского Союза в некоторых государствах-членах привело, а конечном счете, к тому, что проект, для вступления в силу которого требовалась ратификация всех государств-членов, был одобрен не всеми государствами. На референдумах, которые проводились во Франции и Нидерландах в мае-июне 2005 г., проект Конституции Евросоюза не получил необходимой поддержки. По словам западных исследователей, «это был шок», прокатившийся по всему Европейскому Союзу. Из создавшейся ситуации, однако, вскоре был найден выход, в соответствии с которым основные положения конституционной реформы намечалось реализовывать не в форме единого текста Конституции Европейского

Союза, а путем внесения поправок в существующие учредительные договорные акты.

В соответствии с решением руководителей государств-членов (июнь 2007 г.) о проведении конституционной реформы в виде модернизации действующих договорных актов, была проведена соответствующая работа по подготовке «Договора о реформе» Европейского Союза [4, с. 29–31]. Этот Договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества, кратко называемый «Лиссабонским договором», стал своего рода Конституцией Европейского Союза.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Бирюков М.М. Новый учредительный договор Европейского Союза «Конституция для Европы» и последние изменения в составе и статусе Европейского парламента // Журнал российского права. 2005. № 5. С. 80–95.
2. Бирюков М.М. Реформирование Европейского Совета и Совета Европейского Союза на основе принятой в 2004 году Европейской Конституции // Государство и право. 2005. № 12. С. 48–70.
3. Бирюков М.М. «Конституция для Европы» и реформирование на ее основе Европейской Комиссии и судебной системы Европейского Союза // Журнал российского права. 2005. № 8. С. 118–131.
4. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / отв. ред. С.Ю. Кашкин. М.: Инфра-М, 2008. 698 с.
5. Кембаева Ж.М. Теоретико-правовой анализ структуры Конституции Европейского Союза // Правоведение. 2006. № 4. С. 160–168.
6. The EU Constitution. Brussels: The Reader-friendly edition by Jens-Peter Bond, 2004. 300 p.