
СУВЕРЕНИТЕТ ГОСУДАРСТВ — ЧЛЕНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И ОСНОВНЫЕ ПРИЧИНЫ ПРОВАЛА ДОГОВОРА, УСТАНОВЛИВАЮЩЕГО КОНСТИТУЦИЮ ДЛЯ ЕВРОПЫ

О.М. Мещерякова

Кафедра иностранного языка № 3
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Статья посвящена проблеме отклонения Договора, устанавливающего Конституцию для Европы. Большое внимание уделено роли национальных государств в формировании политики Европейского Союза. В статье отражены основные тенденции деятельности Европейского Союза, наметившиеся в последнее время.

Проект Конституции Европейского Союза, который был в 2003 г. разработан Европейским Конвентом и 29 октября 2004 г. торжественно подписан в Риме, должен был вступить в силу 1 ноября 2006 г. Этому должен был предшествовать длительный процесс ратификации во всех (тогда двадцати пяти) странах — членах Европейского Союза. Однако этот процесс закончился провалом Конституции, которому предшествовало ее отклонение на референдумах в двух старейших членах Европейского Союза — 29 мая 2005 г. во Франции и 1 июня 2005 г. в Нидерландах.

Ответом на это послужило решение Европейского Совета от 21—22 июня 2007 г. об отмене Конституции. Это решение предусматривает внесение изменений в ранее существующие договоры вместо принятия Конституционного договора. Указанным решением также предусматривается подписание Договора о реформе, который будет принят без всенародного голосования.

Тем не менее, этим же решением Европейского Совета предусматривается включить значительную часть текста Конституционного договора в основополагающие документы Европейского Союза.

Поэтому возникает вопрос, почему Европейский Совет решился на разработку Договора о реформе, который по сути своей переносит основной текст Конституции в ныне действующие Договоры (Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества)? Более того, Европейский Совет хочет избежать длительного периода ратификации путем всенародных референдумов. Однако это, в свою очередь, вызывает сомнение в том, что европейские государства допустят, чтобы ратификация Договора о реформе прошла без обсуждения на референдумах. Поэтому невольно возникает вопрос, не ведет ли этот путь в никуда? И не является ли Договор о реформе началом конца Европейского Союза? Ответ на эти вопросы опять же следует искать, прежде всего, в тексте проекта Конституции.

Думается, что основная причина отклонения проекта Конституции Европейского Союза — это не только столь ненавистное для противников федералистского направления определение «Конституция», но и явно прослеживающееся в этом документе стремление придать Европейскому Союзу государственноподобный характер, что, в свою очередь, не может не затронуть суверенных прав государств-членов.

Ведь для Европейского Союза суверенитет — это категория, которая всегда вызывала и продолжает вызывать острые разногласия, и сегодня, в период кардинального реформирования Союза, стала своеобразным символом. Борьба за суверенитет государств-членов стала основной характеристикой тех процессов, которые в настоящее время происходят в Европейском Союзе.

Содержание категории «суверенитет» формируется в Европейском Союзе определенной системой понятий, диалектически взаимосвязанных между собой, которые выстраиваются в понятийный ряд: национальная идентичность — национальный суверенитет — национальный интерес — государственный суверенитет.

Национальная идентичность — это право каждой нации на культурное своеобразие, на свои традиции, другими словами, это право на различие.

Национальный суверенитет — это полновластие нации, ее политическая свобода, обладание реальной возможностью целиком и полностью распоряжаться своей судьбой, в первую очередь способность политически самоопределяться [1. С. 167]. Полновластие нации проявляется именно в реальной возможности решать вопросы, касающиеся ее государственно-правовой организации, взаимоотношений с другими нациями, развития всех сторон национальной жизни.

Следовательно, национальный суверенитет характеризует собой политическую, культурную, языковую, территориальную свободу и самостоятельность нации, которые проявляются в полноте суверенных прав в указанных областях социальной жизни нации, что делает это понятие близким к понятию «национальная идентичность».

Национальный суверенитет не внешняя по отношению к нации, не приобретаемая «со стороны» черта, а внутреннее, присущее только ей качество [4. С. 45—46]. Национальный суверенитет является производным свойством нации. Он возник одновременно с возникновением наций. Как определенной качественной стороной им располагают все без исключения нации, большие и малые, независимо от уровня их развития [5. С. 169].

Национальный суверенитет имеет своей объективной предпосылкой национальный интерес — те цели и задачи, которые стоят перед нацией в конкретный исторический период.

В содержании понятия «национальный суверенитет» имеется два аспекта: внутренний и внешний. Поэтому государственный суверенитет и национальный суверенитет — это понятия, близкие по значению, т.к. государственный суверенитет представляет собой качество государственной власти, определяющее ее верховенство и единство в рамках национальной правовой, социальной и поли-

тической систем. В свою очередь, самостоятельность государства и его независимость при осуществлении внешних функций является важным элементом его международно-правовой правосубъектности.

Однако в эпоху глобализации суверенитет государств ограничивается не только недостатком его материальной составляющей у отдельного государства, но и, что касается Европейского Союза, подходом наднациональных институтов Союза к пониманию этой проблемы.

И, разумеется, если Европейский Союз — это наднациональный союз государств, он не может обладать суверенитетом, им обладают только государства.

Например, Э.М. Аметистов считает, что «в лице институтов европейских обществ мы имеем дело с весьма громоздким, многоступенчатым, опосредованным косвенным представительством международным механизмом согласования воли государств, в какие бы «новаторские» наднациональные формы ни облекались результаты этого голосования» [1. С. 93].

А.Я. Капустин определяет Европейский Союз как межгосударственное объединение с собственной институциональной структурой, правовую основу которой составляют международные договоры [3. С. 36].

Поэтому о суверенитете Союза не может быть и речи, а, говоря о Европейском Союзе как о международной организации, следует подчеркнуть, что его членами являются суверенные государства. Сам же Союз создан на основе учредительных межгосударственных договоров.

Отсюда и комплекс проблем, связанных с вопросом актуальности малого государства в эпоху глобализации и с вопросами суверенитета государств — членов интеграционного сообщества.

На первый взгляд может показаться, что же тут сложного? Государства передают интеграционному образованию часть своих суверенных полномочий, которыми, в свою очередь, наделяется интеграционное объединение.

В процессе интеграции происходит постепенное выравнивание экономического и социально-культурного уровней, а сам объединительный процесс идет по пути постепенного углубления интеграции.

Однако это далеко не так. И опыт европейской интеграции, этого сложного социально-экономического и политического явления, показывает, что интеграционный процесс столкнулся с проблемой, в решении которой очень сложно найти компромиссное решение, — с проблемой суверенитета государств — членов Европейского Союза.

Ведь суверенитет — это именно то, за что государства-члены ведут постоянную борьбу с наднациональными органами Союза с тех самых пор, как только эти наднациональные органы настолько окрепли, чтобы обладать собственной компетенцией.

А общим источником всех тревог и опасений в странах Европейского Союза является угроза размывания в процессе интеграции национального суверенитета и национальной самобытности.

Следовательно, вопрос о суверенитете возник со всей очевидностью потому, что именно национальный суверенитет создает то пространство, в котором осуществляется принцип национальной самобытности.

И хотя, как и Договор о Европейском Союзе, Конституционный договор подтверждал, что целью европейской интеграции является не создание единого европейского государства и общей для всех европейской идентичности, а союз европейских народов, организованных в национальные государства [2. С. 100—101], он был отклонен, а причину этого нужно искать все в той же неразрешимой на данном этапе интеграции проблеме — проблеме суверенитета.

К тому же, после длительных усилий, направленных на усиление наднациональных институтов, наблюдается ренессанс национальных государств. Отсюда и попытки усиления роли национальных парламентов, закрепленные в тексте отклоненной Конституции Европейского Союза, отсюда и усиление роли Совета, который представляет национальные государства и служит инструментом для достижения компромисса в процессе принятия решений [3. С. 315—319].

Таким образом, вопрос о суверенитете государств-членов служит постоянной причиной острых споров и усиливает центробежные устремления. К тому же расширение Европейского Союза только усиливает эти проблемы.

И дело не в том, что одни государства согласны ограничить свой суверенитет в пользу Союза, а другие — нет. Причина состоит в том, что для вновь вступивших государств Союз — это источник определенных благ, т.е. ограничение их суверенитета в пользу Союза подпитывает материальную составляющую их национального суверенитета, а для старых членов Европейского Союза ограничение их суверенитета не означает ничего, кроме передачи части своих суверенных полномочий Союзу.

К тому же существующий на сегодняшний день порядок распределения так называемых «взвешенных» голосов в Совете министров, когда, например, Германия, которая является крупнейшим донором в Европейском Союзе, располагает 29 голосами, а такая гораздо менее населенная и менее экономически развитая страна, как Польша, располагает 27 голосами, является постоянным источником нестабильности в Европейском Союзе и подпитывает центробежные тенденции [6. S. 31].

Поэтому после передачи государствами части своих суверенных полномочий Союзу возник вопрос, как конкретно это добровольное отчуждение отразится на самих государствах-членах и их возможностях по реализации отдельных суверенных прав.

Например, важнейшей вехой на пути Германии к интеграции на основе концепции «Европы отечеств», т.е. на пути максимально возможного сохранения национального суверенитета, стало рассмотрение Федеральным Конституционным Судом в Карлсруэ, ни много ни мало, вопроса о *соответствии Договора о Европейском Союзе Конституции ФРГ*. В своем заключении по этому вопросу Суд определил ряд ориентиров с целью устранения возможного выхода

европейской интеграции за те пределы, которые установлены для правительства ФРГ ее Конституцией. К важнейшим из этих ориентиров относятся:

- демократическая легитимность европейских структур достигается контролем за их деятельностью со стороны национальных парламентов;

- расширение ответственности и власти европейских сообществ ограничено демократическим принципом;

- ратификация Договора о Европейском Союзе не означает, что Германия превращается в объект автоматического движения к экономическому и валютному союзу, находящемуся вне ее контроля. Напротив, каждый последующий шаг требует последующего одобрения правительством Германии, учитывающим мнение германского парламента;

- договор о Европейском Союзе учреждает союз стран с целью достижения все более тесного союза европейских народов (организованных в государства), а не создание государства, опирающегося на народ Европы;

- *любая расширительная интерпретация Договора о Европейском Союзе не имеет юридической силы в отношении Германии.*

Поэтому представляется, что государства и далее останутся суверенными субъектами международного права. И следует отметить, что, в первую очередь, это выгодно малым государствам, тем более что вопрос о суверенитете непосредственно связан с принципом национальной самобытности.

Таким образом, государства-члены, хотя и отказываются добровольно от части своих суверенных полномочий в пользу наднациональных институтов Союза, в тоже время остаются во владении ими по-прежнему. Они не становятся вследствие этого урезанными в правах членами европейской федерации.

Суверенитет национальных государств находит свое отражение и в том, что именно они наделяют компетенцией наднациональные органы Союза. Кроме того, ни один из институтов Союза не наделен самостоятельной законодательной инициативой.

Например, часть III Конституции Европейского Союза «Политика и функционирование Союза» вводит стандартную законодательную процедуру. Законодательные полномочия на паритетных началах поделены между двумя институтами Европейского Союза: Советом министров и Парламентом. Если Европарламент и Совет министров не могут достичь компромисса по проекту документа, он не может быть принят.

Процедура, предложенная в Конституции, предполагает три чтения. В тех случаях, когда Конституция не предусматривает иное, законодательные акты Европейского Союза могут быть приняты только на основе предложения Комиссии. Европейская комиссия — институт Европейского Союза, сходный по многим принципам своей деятельности с правительствами национальных государств. В ее функции входит: осуществление надзора за применением «европейского права» под контролем Суда Европейского Союза; исполнительная функция; представительство Европейского Союза на международной арене; подготовка инициатив по составлению программ деятельности Европейского

Союза. Особенно важной функцией, специально выделенной Конституцией Европейского Союза (п. 2, ст. 1—26) является право правотворческой инициативы.

Комиссия направляет проект решения Парламенту и Совету министров. Парламент должен принять свою позицию по проекту решения в первом чтении и направить в Совет министров.

Если Совет министров утверждает парламентский проект, он считается принятым.

Если Совет министров не утверждает проект, предложенный Европарламентом, он должен принять собственную позицию в первом чтении и направить ее в Парламент.

Парламент может утвердить позицию Совета в первом чтении или вообще не рассматривать ее. В этом случае она считается принятой.

Парламент может также отклонить позицию Совета или предложить поправки к ней. Текст с поправками направляется Совету министров и Комиссии.

Совет квалифицированным большинством утверждает поправки. После этого решение считается принятым.

Если Совет не утвердил поправки, Председатель Совета министров по согласованию с Председателем Европарламента должен собрать заседание Согласительного комитета. Эта согласительная процедура является вторым чтением.

Согласительный комитет состоит из членов Совета министров или их представителей и равного количества членов Европейского парламента.

Третье чтение является факультативным. Если Согласительный комитет утверждает совместный текст, то Европарламент, действующий большинством голосов присутствующих, и Совет министров, принимающий решения квалифицированным большинством, могут принять решение в целом. В противном случае акт считается отклоненным.

Следовательно, эта сложная процедура, претерпевшая значительную трансформацию в процессе углубления интеграции, показывает, что Европарламент не наделен правом законодательной инициативы, и, более того, зависим от национальных парламентов.

Кроме того, все решения по содержанию договоров, на которых основан Европейский Союз, должны быть утверждены государствами-членами, которые принимают окончательное решение по всем вопросам конституционной структуры Союза (ст. 48, 49 Договора о Европейском Союзе). В этом случае используется формулировка: «ратификация происходит в соответствии с надлежащими конституционными процедурами». Именно эта формулировка предполагает участие национальных парламентов в данном акте осуществления власти в Европейском Союзе.

В Совете Европейского Союза представители государств-членов получают легитимацию от национальных парламентов, т.е. Совет является легитимным в той мере, в какой национальные парламенты могут осуществлять эффективный контроль.

В целях получения представления о позициях государств-членов по вопросу, находящемуся на рассмотрении, Комиссия проводит консультации с нацио-

нальными экспертами, хотя национальные эксперты и не являются официальными представителями государств-членов. Комиссия также обязана проводить консультации с парламентскими комитетами национальных парламентов.

Информирование национальных парламентов о своих решениях является задачей Комиссии и Совета. Европейский парламент обладает также обязательством предварительного информирования национальных парламентов о вопросах, которые предстоит обсудить.

Поэтому несомненно, что существование в Европейском Союзе двух уровней принятия решений (Европейский парламент и национальные парламенты) усложняет этот процесс.

И, несмотря на то, что в соответствии с официальной позицией Европейского парламента деятельность на европейском уровне является его исключительной прерогативой, он обязан считаться с позициями национальных парламентов в определении европейской политики.

Таким образом, наднациональные органы Союза не могут принимать решения без участия национальных парламентов, т.к. большая часть политики Европейского Союза осуществляется на национальном уровне.

Следовательно, Европейский Союз должен ежедневно заслуживать интеграционную волю суверенных государств. А сама интеграция призвана подпитывать материальную составляющую суверенитета национального государства, помогая решать те вопросы, которые национальное государство в условиях глобализации не в состоянии решить в одиночку.

Это подтверждают и те процессы в Европейском Союзе, которые направлены на принятие Договора о реформе. Если государства-члены смогут найти компромисс, то уже в декабре 2007 г. новый Договор будет подписан.

Однако на саммите в Лиссабоне, начавшемся 17 октября 2007 г., уже выработано решение о внесении изменений в ревизионный Ниццкий договор. Поэтому вряд ли процесс реформирования пойдет так быстро, как это первоначально предполагалось. А основной девиз этого реформационного процесса можно сформулировать следующим образом: «Не допустим передачи суверенитета Европейскому Союзу».

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Аметистов Э.М. Современные тенденции развития права Европейских сообществ // Советское государство и право. — 1985. — № 7.
- [2] Конституция Европейского Союза с комментариями (отв. ред. Кашкин С.Ю.). — М., 2005.
- [3] Протокол «О применении принципов субсидиарности и пропорциональности» // Конституция Европейского Союза с комментариями (отв. ред. Кашкин С.Ю.). — М., 2005.
- [4] Мельников М.Б. Единство интернациональных и национальных интересов в советском многонациональном государстве: теоретико-методологические проблемы. — Казань, 1975.
- [5] Шевцов В.С. Государственный суверенитет. — М., 1979.
- [6] Tadden H. von. Mit Nizza wird die EU wenig Punkte machen. — Munchen, 2005.

**THE SOVEREIGNTY OF THE STATE — MEMBERS
OF THE EUROPEAN UNION AND PRINCIPAL CAUSES
OF A FAILURE OF THE TREATY ESTABLISHING
A CONSTITUTION FOR EUROPE**

O.M. Meshcheryakova

The Department of Foreign Languages № 3
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya str., 6, Moscow, Russia, 117198

The article is devoted to the problem of the abrogation of the Treaty establishing a Constitution for Europe. Main attention is given to national participation in Community policy-making. All general trends in the activities of the EU in last decade are shown in the article.